

Tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen



Tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen

Redactie:

prof. dr. A. Franx
prof. mr. A.W. Jongbloed
prof. dr. F.H.M. Verbeeten

Auteurs:

mr. ing. I.E. Boissevain
mr. dr. E.G.D. van Dongen
prof. dr. A. Franx
prof. mr. A.W. Jongbloed
prof. dr. F.H.M. Verbeeten

Sdu Uitgevers
2019

Omslag ontwerp: Villa Y
Opmaak binnenwerk: Imago Mediabuilders, Amersfoort
ISBN: 9789012405348

© 2019 Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Sdu Uitgevers
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag, tel. (070) 378 99 11

Nadere informatie over de uitgaven van Sdu Uitgevers vindt u op www.sdu.nl. Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatieren Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichtingpro.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice: informatie@sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar in de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoudsopgave

Tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen / 7

Prof. dr. A. Franx

Prof. dr. A.W. Jongbloed

Prof. dr. F.H.M. Verbeeten

Vreemde vogels en bijzondere mensen: tuchtrecht voor dierenartsen / 11

Mr. ing. I.E. Boissevain

'Houd vast aan de tucht, want zij is uw leven' / 25

Mr. dr. E.G.D. van Dongen

De normering van het tuchtrecht / 69

Prof. mr. A.W. Jongbloed



Tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen

Onder bovenstaande titel vond op 1 februari 2017 in de Utrechtse binnenstad een ‘invitational conference’ plaats.

In vrijwel alle sectoren en professionele organisaties speelt het streven naar excellentie, de menselijke maat en het afleggen van rekenschap een steeds grotere rol. Dit biedt grote kansen voor interdisciplinair leren.

Deze conferentie komt voort uit het focusgebied professional performance, één van de focusgebieden van de Universiteit Utrecht. Inmiddels is gebleken dat vraagstukken die binnen een faculteit spelen ook elders voorkomen. Zo vroegen veel dierenartsen zich na enkele jaren af of ze een goede beroepskeuze hadden gemaakt. Het bleek dat bijvoorbeeld in de opleiding tot dierenarts met name de positieve aspecten van het beroep naar voren kwamen (zoals het genezen van ziekten, het geven van voedingsadviezen waardoor koeien tot een hogere melkproductie komen, etc.), terwijl de recent afgestudeerden in de beroepsuitoefening te maken kregen met het ruimen van kippen- en varkensstallen wegens infecties (vgl. de fipronil-affaire) of het verdriet van honden- of kattenbezitters met een ongeneeslijk ziek huisdier.

De gevonden oplossingen krijgen een extra dimensie als blijkt dat vergelijkbare problemen ook elders spelen en de daar getroffen oplossingen ook toepasbaar zijn in de voornoemde faculteit.

De afgestudeerden die een baan vinden in het middelbaar onderwijs worden geconfronteerd met lastige pubers die soms niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in wat de leraar of lerares juist het mooie en fascinerende van het vak vindt. Juristen blijken te weinig tijd te hebben om zich volledig te verdiepen in de voorgelegde problemen om tot een optimale oplossing te komen. De strafrechtjurist droomt ervan betrokken te zijn bij spraakmakende zaken, maar ontdekt dat een groot deel van de tijd wordt besteed aan draaideurcriminelen die zich bezighouden met winkeldiefstal.

Binnen het focusgebied professional performance vindt continu een uitwisseling plaats van ideeën en worden collega's uit andere disciplines om raad gevraagd.

Op zeker moment rees de vraag of de kwaliteit van het medisch handelen niet alleen preventief verbeterd kan worden door betere scholing, intensievere begeleiding en een hogere normstelling, maar ook repressief via het tuchtrecht. Daarbij kwam ook de vraag naar voren in hoeverre uitspraken van de tuchtrechter bekend worden binnen de beroepsgroep en in hoeverre ze worden nagevolgd. Het zal niet verrassen dat twee van de organisatoren van onderhavige conferentie ook tuchtrechter zijn: Franx maakt deel uit van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, terwijl notarissen en gerechtsdeurwaarders bij hun hoogste tuchtrechter (Gerechtshof Amsterdam) Jongbloed tegenover zich kunnen vinden.

Wil met enig gezag een conclusie worden getrokken, dan dient vergelijkingsmateriaal ter beschikking te staan. Doel van de conferentie was om het tuchtrecht en het professioneel handelen van onder meer accountants, advocaten, artsen en notarissen te vergelijken, en de consequenties voor de prestaties van de professional en de organisatie in beeld te brengen.

Gekozen is voor een besloten conferentie voor veertig personen op sleutelposities in de zorg, de accountancy en het recht. Aan de hand van acht inleidingen door professionals, bestuurders, wetenschappers, ethici, onderwijskundigen en cliënten (zie het hierna opgenomen programma) is gediscussieerd over de overeenkomsten en verschillen van de ontwikkelingen en uitdagingen op de drie vakgebieden. Omdat sprake was van een besloten conferentie kon eenieder in alle vrijheid zijn of haar mening geven. Omdat de deelnemers waren uitgenodigd, bestond een goede mix aan kennis en ervaring op de deelgebieden. Verder kon in verband met het beperkte aantal deelnemers voldoende aandacht worden besteed aan de door de inleiders opgeworpen punten van verschil en overeenkomst. Graag bedanken we de inleiders nogmaals voor hun uitstekende bijdrage aan dit symposium, maar ook de deelnemers, want dankzij hun kennis en expertise konden veel aspecten de revue passeren.

Aanvankelijk was het de bedoeling alle inleidingen op te nemen in deze bundel, opdat ook anderen kunnen profiteren van de perspectieven die de inleiders schetsten, maar later bleek dit op te grote problemen te stuiten. Duidelijk was dat niet de letterlijke tekst van de inleidingen kon worden opgenomen (wat zou leiden tot een moeilijk leesbare tekst daar er een groot verschil bestaat tussen spreek- en schrijftaal), maar dat die zouden moeten worden bewerkt door een ervaren ghostwriter. De daarmee gemoeide kosten gingen echter het ter beschikking staande budget ver te boven, zodat daarvan moest worden afgezien.

Verder leek het gepast om ook enige verdieping te bieden in drie van de bijdragen. Boissevain gaat in op het veterinaire tuchtrecht in Engeland en Neder-

land. Zij schrijft een rechtsvergelijkend proefschrift over dit onderwerp en schetst daarop vooruitlopend enkele punten van verschil en overeenkomst. Van Dongen was bereid om aandacht te besteden aan de bewaking van de kwaliteit van professioneel handelen van medici, advocaten, notarissen en accountants in rechtshistorisch perspectief. Tot slot gaat Jongbloed in op de normering van het tuchtrecht, waarbij hij vragen opwerpt als: wat willen we met het tuchtrecht bereiken? Heeft tuchtrechtspraak invloed op de opvattingen bij betrokkenen over de doelen van tuchtrechtspraak? Is het wenselijk te komen tot uniform tuchtrecht voor de diverse beroepsgroepen? Moet de tuchtrechtspraak voldoen aan de eisen die aan (civiele) rechtspraak ten overstaan van de overheidsrechter worden gesteld en, zo ja, voldoet de tuchtrechtspraak daaraan?

Tot slot willen we het bestuur van het focusgebied professional performance, en met name de toenmalige programmacoördinator dr. Liesbeth van Rensen, danken voor hun ondersteuning.

Prof. dr. A. (Arie) Franx, hoogleraar Verloskunde, Erasmus MC

Prof. dr. A.W. (Ton) Jongbloed, hoogleraar Executie- en beslagrecht, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht

Prof. dr. F.H.M. (Frank) Verbeeten MBA, hoogleraar Accounting, University of Amsterdam Business School

Programma

Datum:	1 februari 2017
Locatie:	Academiegebouw Universiteit Utrecht, Domplein 29, 3512 JE Utrecht
Dagvoorzitter:	Prof. dr. A. Franx, UMC Utrecht
9.30 uur:	Ontvangst
10.00-10.10 uur:	<i>Welkomstwoord</i> Prof. dr. M.M.E. Schneider , voorzitter raad van bestuur UMC Utrecht en trekker van het focusgebied professional performance, Universiteit Utrecht
10.10-10.40 uur:	<i>De rol van toezichhouders ter bewaking van de kwaliteit van het professionele handelen</i> Prof. dr. A.F.M. Brenninkmeijer , oud-Nationale ombudsman, lid Europese Rekenkamer
10.40-11.10 uur:	<i>Toezicht op de kwaliteit van het professioneel handelen in de zorg</i> Mw. dr. J.A.A.M. van Diemen-Steenvoorde , inspecteur-generaal voor de gezondheidszorg
11.10-11.30 uur:	Koffie
11.30-12.00 uur:	<i>Tuchtrecht voor accountants gezien door de tuchtrechter</i> Mr. M.B. Werkhoven , voorzitter Accountantskamer, Zwolle
12.00-12.30 uur:	<i>Leren van fouten</i> Drs. B.J.G. Wammes , Directeur Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, Amsterdam
12.30-13.00 uur:	Paneldiscussie
13.00-13.45 uur:	Lunch
13.45-14.15 uur:	<i>Professionaliteit in het medisch curriculum</i> Prof. dr. F. Scheele , hoogleraar medisch onderwijs, VUmc
14.15-14.45 uur:	<i>Wat de patiënt vraagt van het professioneel handelen</i> Mevr. drs. H. Post , manager kwaliteit, Patiëntenfederatie Nederland
14.45-15.10 uur:	Thee
15.10-15.40 uur:	<i>Tussen deugd en regel: ethiek in tuchtrecht?</i> Prof. mr. A.M. Hol , hoogleraar staatsrecht, bestuursrecht en rechtstheorie, Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht
15.40-16.10 uur:	<i>Professionaliteit/kwaliteitswaarborging voor juridische beroepsbeoefenaren</i> Mevr. mr. dr. N.C. Van Oostrom-Streep , executive director Law Firm School
16.10-16.40 uur:	Paneldiscussie
16.40 uur:	Borrel

Vreemde vogels en bijzondere mensen: tuchtrecht voor dierenartsen

Mr. ing. I.E. Boissevain¹

Inleiding

Niet alleen advocaten, artsen en accountants zijn onderworpen aan een tuchtrechtelijk systeem om hun professionele gedrag te toetsen en handhaven – en te normeren, waarover later meer. Diergeneeskundige beroepsbeoefenaars moeten zich bij klachten verantwoorden voor het Veterinair Tuchtcollege. Dierenartsen kennen een geheel eigen tuchtrechtelijk systeem, dat op veel punten overeenkomsten vertoont met het tuchtrecht voor andere beroepsgroepen, maar evengoed verschillen. Alleen al het feit dat de patiënt zelf niet degene is die kan klagen, en het gegeven dat we een deel van de patiënten die het betreft ook veilig willen kunnen opeten, geeft het diergeneeskundige tuchtrecht een iets andere kleur dan het tuchtrecht van andere beroepsgroepen. Daarnaast zijn er ook meer formeel-rechtelijke verschillen, zoals de mogelijke indieners van een klacht, de procedure en de organisatie.

Hoewel een vergelijking van het tuchtrecht van de verschillende beroepsgroepen zeker interessant zou zijn, zijn binnen het Nederlandse rechtssysteem de overeenkomsten tussen de tuchtrechtelijke toetsing in de verschillende beroepsgroepen groter dan de verschillen. Een meer interessante rechtsvergelijking is daarom een vergelijking tussen de toetsingssystemen van een beroepsgroep (dierenartsen) in twee verschillende landen die in opvattingen veel op elkaar lijken, maar geheel verschillende rechtssystemen kennen: Nederland en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK). Dit artikel geeft een overzicht van de formeel-rechtelijke kanten van de tuchtrechtelijke toetsing in beide landen.

Wettelijke inbedding

Een van de misvattingen die zowel bij dierenartsen als bij klagers leeft, is de aanname dat het tuchtrecht in het leven is geroepen om de verhouding tussen

1 Iaira Boissevain, UU faculteit Diergeneeskunde, departement Dier in Wetenschap en Maatschappij, i.e.boissevain@uu.nl. Dank is verschuldigd aan: prof. A.W. Jongbloed, UU, faculteit Rechtsgeleerdheid, Molengraaff Instituut; prof. J.W. Hesselink, UU, faculteit Diergeneeskunde; dr. J. Vaarten, Federation of Veterinarians Europe (FVE) te Brussel; dr. P.J.J. Mandigers, UU, faculteit Diergeneeskunde, Departement Gezelschapsdieren.

cliënt en dierenarts te regelen. Niets is minder waar. Het veterinaire tucht-recht kreeg voor het eerst gestalte in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 (WUD).² Deze wet regelde vrijwel alle onderdelen van de diergeneeskundige beroepsuitoefening: erkende diploma's, registratie, beroepsuitoefening door anderen dan dierenartsen, en meer. De belangrijkste vernieuwing was een wettelijk vastgelegde kwaliteitsnorm voor dierenartsen, met een tuchtrechtelijke toetsing. Het doel van dit systeem werd omschreven als het 'beteugelen van misslagen', maar ook het waarborgen van de hoge kwaliteit van de diergeneeskundige zorg in Nederland.³ De vraag is natuurlijk hoe de (Nederlandse) wetgever dat moet bewerkstelligen; het is onmogelijk om alle facetten van het diergeneeskundig handelen in een wet vast te leggen. Immers, tegen de tijd dat alle politieke poldermodellen zouden zijn afgewerkt, zijn de wetenschappelijke inzichten zodanig veranderd dat alle inspanningen achterhaald zijn.

Een norm moet voldoende concreet zijn om getoetst te kunnen worden, maar ook voldoende algemeen om wettelijk te kunnen vastleggen. Uiteindelijk is in de WUD bewust gekozen voor de open norm van 'zorgvuldig handelen': ten opzichte van het dier waarvoor hulp is ingeroepen, waaraan hulp is verleend, of waaraan in geval van nood hulp had moeten worden verleend, en daarnaast zodanig handelen dat het vertrouwen in de diergeneeskunde niet wordt geschaad en de gezondheidszorg voor dieren geen ernstige schade wordt of kan worden toegebracht. Een voorbeeld van deze laatste situatie is het invullen en ondertekenen van de 'noodslachtingsverklaring'. Dit document maakt het mogelijk dat een consumptiedier met een aandoening die transport onmogelijk maakt terwijl consumptie nog wel mogelijk is, op het bedrijf wordt geslacht waar anders slachten op het slachthuis wettelijk verplicht is. De noodslachtingsverklaring van de dierenarts verklaart dat het betreffende dier geen medicijnen toegediend heeft gekregen die het dier ongeschikt maken voor consumptie, en dat er ook geen aandoeningen zoals infecties en open wonden waarneembaar zijn met hetzelfde gevolg. Dat is voor onze volksgezondheid zeer belangrijk, maar voor het dier zelf maakt het wel of niet correct invullen van die verklaring natuurlijk geen verschil.

De wetgever heeft bewust gekozen voor de open norm 'zorgvuldig handelen', en de concretisering van deze norm overgelaten aan het Veterinair Tuchtcollege, dat in de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en tegenwoordig in de Wet dieren 2014⁴ zijn wettelijke grondslag vindt.

2 Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 21 maart 1990, *Stb.* 1990, 215.

3 Memorie van Toelichting bij de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde, *Kamerstukken II* 1982-1983, 17 646 nr. 3.

4 Wet dieren 2014, *Stb.* 2012, 659 en *Stb.* 2014, 211, alsook de memorie van toelichting bij de Wet dieren, *Kamerstukken II* 2007-2008, 31 389 nr. 3, par. 4.8.

Het Veterinair Tuchtcollege toetst uitsluitend het diergeneeskundig handelen van dierenartsen en enkele andere beroepsgroepen die zijn toegelaten tot uitoefening van de diergeneeskunde in beperkte omvang. Dit artikel beperkt zich tot dierenartsen.

In het VK is de wettelijke grondslag voor de kwaliteitszorg van het diergeneeskundig handelen te vinden in de Veterinary Surgeons Act 1966⁵. Ook deze wet vormt de grondslag voor de tuchtrechtelijke toetsing van dierenartsen, maar op een andere manier. De VSA bevat geen enkele norm, procedure of andere regulering van de diergeneeskunde, maar wijst het Royal College of Veterinary Surgeons (RCVS) aan als ‘statutory body’, publiekrechtelijke orde, om hieraan verder uitvoering te geven. Het RCVS reguleert daarmee de veterinaire beroepsgroep in het VK.

Krachtens de VSA 1966 houdt het RCVS het register van dierenartsen bij, houdt toezicht op de universitaire opleidingen en adviseert over erkenning van diploma’s, besluit over erkenning van diploma’s buiten de EU, en houdt toezicht op het professioneel handelen door dierenartsen.

Het grootste verschil tussen Nederland en het VK wordt daarmee direct zichtbaar, want alle genoemde activiteiten zijn in Nederland in handen van de overheid. Nederland kent voor dierenartsen geen publiekrechtelijke orde, zoals die wel bestaat voor advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders.

De toetsingsnorm die door het RCVS is vastgesteld, wordt samengevat met ‘duty of care’; ook een zorgplicht, maar deze is, in tegenstelling tot de Nederlandse zorgvuldigheidnorm, nader uitgewerkt in de Code of Conduct⁶.

Normstelling

Zoals al vermeld, heeft de Nederlandse wetgever bewust gekozen voor een open norm. In de voormalige Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de huidige Wet dieren 2014 is deze als volgt geformuleerd in artikel 4.2 van de Wet dieren:

1. Personen, die zijn toegelaten tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen, schieten niet door enig handelen of nalaten tekort in de zorg die zij in hun hoedanigheid:
 - a) behoren te betrachten ten opzichte van een dier met betrekking tot welke hun hulp is ingeroepen, en
 - b) verlenen of in geval van nood behoren te verlenen ten opzichte van een dier.
2. Personen die zijn toegelaten tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen, schieten niet zodanig tekort in hetgeen van hen

⁵ Veterinary Surgeons Act 1966, last amended January 2016, www.legislation.gov.uk.

⁶ Code of Professional Conduct for Veterinary Surgeons and Supporting Guidance, RCVS, geen jaartal.

in hun hoedanigheid mag worden verwacht dat daardoor ernstige schade kan ontstaan voor de gezondheidszorg voor dieren.

3. Het in het eerste en tweede lid bepaalde is tevens van toepassing ten aanzien van andere dan gehouden dieren.

De norm en het toetsingscriterium is 'zorgvuldigheid'. Het Veterinair Tuchtcollege toetst klachten aan deze open norm. Daarbij staat het belang van de gezondheidszorg voor het dier centraal. In de diergeneeskunde komt het nogal eens voor dat eigenaren klagen over de rekening of 'onaardig' gedrag van de dierenarts, maar zolang deze klachten niet direct verband houden met het diergeneeskundig handelen van de dierenarts worden dergelijke klachten als 'kennelijk ongegrond' afgewezen.

Een wat ouder maar klassiek voorbeeld hiervan is de dierenarts die twee trotse eigenaren van een Shar-pei-pup in zijn spreekkamer krijgt. Het stel heeft een bedrag van vier cijfers voor deze bijzondere rashond betaald. De dierenarts maakt een grappig bedoelde opmerking of er voor dat bedrag misschien ook een strijkijzer bij wordt geleverd, want het ras staat bekend om de vele rimpels en huidplooiën. Zeer beledigd verlaten de eigenaren de spreekkamer en dienen een klacht in tegen de dierenarts. De klacht wordt als kennelijk ongegrond afgewezen, want, hoe onaardig ook, deze betreft niet het 'diergeneeskundig handelen' van de dierenarts.⁷ Het is wel mogelijk dat een klacht wordt ingediend vanwege de attitude en/of de rekening als deze tevens een of meer elementen van diergeneeskundig handelen bevat. In dat geval wordt (dat deel van) de klacht wel in behandeling genomen en de vaste procedure gevolgd.⁸

De open norm brengt met zich mee dat het tuchtrechtelijk systeem niet alleen toetsend en handhavend werkt, maar ook normstellend, omdat invulling wordt gegeven aan de zorgvuldigheidsnorm naar aanleiding van een praktijk-situatie. In concrete gevallen doet het Veterinair Tuchtcollege namelijk een uitspraak die de gehele beroepsgroep raakt en daarmee direct de dagelijkse praktijkvoering beïnvloedt. Een voorbeeld uit de gezelschapsdierenwereld is het postoperatief meegeven aan de eigenaar van een dier dat nog niet (geheel) uit de narcose is ontwaakt. In het verleden gebeurde dat wel, in de verwachting dat het dier thuis wel verder wakker zou worden. Dat ging uiteraard regelmatig mis, en leidde tot klachten door eigenaren bij het Veterinair Tuchtcollege. In de uitspraken op deze klachten is door het Veterinair Tuchtcollege duidelijk gesteld dat een dier pas aan een eigenaar mag worden meegegeven als het volledig uit de narcose is ontwaakt: dus op zijn poten kan staan, alert reageert op de eigenaar c.q. zijn eigen naam, en zijn kop kan optillen. Een dier

7 VTC 2002/65.

8 VTC 2011/63.

slappend meegeven levert, ongeacht het gevolg, een tuchtrechtelijk verwijtbare handeling op. De doorwerking van zo'n norm staat of valt dan vervolgens met de publicatie en bekendwording ervan.

Het tuchtrechtelijk systeem is mede daardoor aanvullend op de bestaande opties van een civielrechtelijke of strafrechtelijke procedure. Een civielrechtelijke procedure is vanwege de kosten en de juridische vereisten voor veel eigenaren een te hoge drempel en zal zich in het geval van (vermeend) tekortschietende dierenartsen meestal richten op een schadevergoeding. Een strafrechtelijke procedure kan alleen plaatsvinden als er een wettelijke regel is overtreden. Bovendien heeft de strafrechter minder mogelijkheden in het opleggen van straffen omdat het strafvorderingssysteem alleen de boete, taakstraf en gevangenisstraf kent, en het opleggen van bijkomende maatregelen aan zeer strikte eisen is onderworpen.

In het VK is de handelingsnorm voor dierenartsen veel uitgebreider omschreven, maar in tegenstelling tot Nederland, niet wettelijk verankerd in de VSA. De zorgvuldigheidsnorm voor dierenartsen is uitgewerkt in de door het RCVS opgestelde 'Code of Professional Conduct for Veterinary Surgeons and Supporting Guidance'⁹. Dit 184 pagina's tellende document is alleen al vanwege de omvang het tegenovergestelde van de Nederlandse norm. In de Code of Conduct staan regels over ongeveer ieder onderdeel van de diergeneeskundige beroepsbeoefening. Dierenartsen zijn gehouden om de gezondheid en het welzijn te waarborgen van dieren die aan hun zorg zijn toevertrouwd, en gehouden om hun professionele verantwoordelijkheid te nemen door het in acht nemen van vijf 'principles of practice':

1. professional competence;
2. honesty and integrity;
3. independence and impartiality;
4. client confidentiality and trust; en
5. professional accountability.

Iedere dierenarts is verplicht tot 'duty of care', zorgplicht, te weten de gebruikelijke kennis en vaardigheid die van een redelijk bekwaam dierenarts mag worden verwacht. Deze zorgplicht is de dierenarts verschuldigd aan alle cliënten, patiënten en in voorkomende gevallen aan derden. De Code of Conduct formuleert verantwoordelijkheden jegens dieren, cliënten, de beroepsgroep, het eigen veterinaire team, het RCVS en de samenleving, en werkt deze verantwoordelijkheden vervolgens gedetailleerd uit.

Hier worden al enkele belangrijke verschillen zichtbaar: in Nederland zijn zowel de normstelling als de toetsing en handhaving in handen van de overheid;

9 Zie eerdere noot, te vinden op <http://www.rcvs.org.uk/advice-and-guidance/code-of-professional-conduct-for-veterinary-surgeons/>.

het VK kent een publiekrechtelijke orde. Waar Nederland kiest voor een ‘open norm’ van slechts enkele regels, en de uitwerking overlaat aan het Veterinair Tuchtcollege, gaat het VK veel verder in het opstellen van regels voor de praktijk, zelfs al zijn die niet concreet diergeneeskundig. De belangen van eigenaren, derden en de maatschappij worden in de Code of Conduct expliciet benoemd als verantwoordelijkheid van de dierenarts, terwijl in de Nederlandse Wet dieren het dier, en de gezondheidszorg voor dieren centraal staan. Geheimhoudingsplicht is in Nederland niet wettelijk vastgelegd voor dierenartsen, net zomin als onafhankelijkheid en onpartijdigheid en de verantwoording aan de eigen staf.

Tuchtprocedures in beide landen

Tuchtrecht, veterinaire of anderszins, komt pas in beeld als de praktijkuitoefening niet zo loopt als wettelijk, of in de ogen van een cliënt, zou moeten. Zowel Nederland als het VK kennen voor dierenartsen een tuchtrechtelijke beoordeling, en de procedure vertoont overeenkomsten en verschillen.

In Nederland functioneert het Veterinair Tuchtcollege bij en krachtens de Wet dieren. Alle regels voor de samenstelling van het college, de procedure, de maatregelen etc. zijn in de Wet dieren en bijbehorende besluiten en regelingen te vinden. In het VK geeft de VSA het RCVS de bevoegdheid tot het beoordelen van dierenartsen in de vorm van een ‘disciplinary committee’.

Klager

In Nederland kunnen slechts twee partijen een klacht indienen over een dierenarts. Ten eerste de ‘direct belanghebbende’, zijnde de eigenaar of langdurige verzorger van het dier. Als er schade kan (zijn) ontstaan aan de gezondheidszorg voor dieren in het algemeen, kan ook een speciaal hiervoor benoemde ‘klachtambtenaar’ de klacht aanhangig maken. Deze mogelijkheden zijn limitatief; fokkers, dierenbeschermers, bureaus, praktijkgenoten, paardenverzorgmeisjes, collega’s en andere derden hebben geen mogelijkheid tot klagen bij het Veterinair Tuchtcollege. Ook een wat oudere klassieker is de kattenliefhebster die met haar eigen kat in de wachtkamer van de dierenarts zit, en daar een vangkooi ziet staan met een verwilderde moederpoes met kittens. De kattenliefhebster vraagt belangstellend aan de dierenarts wat er met de dieren gaat gebeuren, wat door de dierenarts eerlijk maar weinig tactisch wordt beantwoord met ‘oh, die maak ik straks af’. Voor de kattenliefhebster reden tot een klacht bij het Veterinair Tuchtcollege, maar zij wordt niet als direct-belanghebbende gezien en niet-ontvankelijk verklaard.¹⁰

In het VK wordt dit niet expliciet beperkt, maar de klachtformulieren die nodig zijn om een klacht aanhangig te maken, zijn geheel opgesteld voor eigena-

¹⁰ VTC 97/0103.

ren. Voor dierenartsen en assistenten die willen klagen over een collega bestaat een speciale rapportagemogelijkheid.¹¹ Een speciale klachtambtenaar is nergens in de VSA of regels van het RCVS aangewezen.

In beide landen is de klachtprocedure, zodra deze aanhangig wordt, geen zaak meer tussen klager en dierenarts, maar tussen de toetsende instantie en de dierenarts. In Nederland is de klager meer leidend in de klacht; in het VK krijgt de klager de status van ‘witness’.¹²

Verloop procedure

In Nederland wordt de klacht eerst getoetst op de vraag of de klacht betrekking heeft op het diergeneeskundig handelen (zie de paragraaf ‘Normstelling’). Zo niet, dan wordt de klacht als ‘kennelijk ongegrond’ afgewezen. Daarna volgt de ontvankelijkheidstoets: is de klager bevoegd tot het indienen van een klacht, is de dierenarts praktiserend en ingeschreven in het register, en is de klacht binnen een redelijke termijn na het handelen ingediend (conform het EVRM werd maximaal twee jaar aangehouden, tegenwoordig wordt drie jaar nog acceptabel geacht). Als de klager ontvankelijk is, dan gaat de procedure vrijwel onherroepelijk lopen. Na de klacht krijgt de beklagde dierenarts de gelegenheid om een verweerschrift in te dienen. De klager mag daarop reageren met een akte van repliek, en de dierenarts met een akte van dupliek. Het opstellen van de stukken is, binnen de grenzen van redelijkheid en fatsoen, vormvrij. Na uitwisseling van de stukken worden klager en beklagde uitgenodigd om te verschijnen bij een hoorzitting, waar aan beide betrokkenen vragen worden gesteld. Zo nodig kan ofwel door betrokkenen, ofwel op initiatief van het Veterinair Tuchtcollege, een deskundige worden geraadpleegd. Geen van beide partijen is verplicht om te verschijnen bij de zitting. Na de zitting doet het Veterinair Tuchtcollege schriftelijk uitspraak.

In Nederland betekent dit dat zodra een klacht betrekking heeft op de uitoefening van de diergeneeskunde, de tuchtrechtelijke procedure in gang wordt gezet zodra de klacht op de juiste manier is ingediend. Behalve intrekking van de klacht door de klager, is er geen mogelijkheid om klachten die duidelijk een wat minder zwaar karakter hebben op een andere manier af te doen. Ook deze klachten en deze dierenartsen worden tuchtrechtelijk beoordeeld.

In het VK bestaat deze mogelijkheid wel; daar zijn diverse filters voordat een klacht werkelijk de zwaarder aangezette tuchtprocedure bereikt. Allereerst hebben dierenarts en eigenaar de mogelijkheid om het geschil voor te leggen aan de Veterinary Complaint Mediation Service (VCMS). Klachten die betrekking hebben op de service, de rekening, een kleine omissie in de behandeling, een vereiste vervolgbehandeling, of die zijn ingediend door een eigenaar

11 <http://www.rcvs.org.uk/concerns/im-a-vet-professional-and-i-want-to-raise-a-concern/>.

12 RCVS Witness information, Professional conduct department, november 2011.

die vooral een excuus wil voor de gang van zaken, lenen zich voor afhandeling door deze VCMS.

Het tuchtcollege van het RCVS houdt zich alleen bezig met serieuze klachten over professioneel gedrag, zoals ernstige nalatigheid, zware afwijkingen van de gedragscode, fraude, strafrechtelijke veroordeling van de dierenarts, en fysieke en mentale belemmeringen om het vak te kunnen uitoefenen.

Deze klachten worden dan nog eerst beoordeeld door een beoordelingspanel ('Case Examiner Group'). Als de klacht niet voldoende gewicht heeft om door te zetten, wordt het dossier gesloten, al dan niet met een advies aan de betreffende dierenarts. Als de klacht wel voldoende gewicht heeft, wordt deze vervolgens beoordeeld door een voorlopige onderzoekscommissie ('Preliminary Investigation Committee'). Deze commissie beoordeelt of er een reële mogelijkheid bestaat dat het gedrag van de dierenarts van invloed is op zijn geschiktheid om het beroep uit te oefenen. De onderzoekscommissie kan de klacht dan alsnog sluiten zonder verdere stappen, of een formeel advies aan de dierenarts verstrekken, of de klacht maximaal twee jaar aanhouden in afwachting van andere klachten of ontwikkelingen. Als de commissie besluit dat er een reële mogelijkheid is dat deze dierenarts ongeschikt is om het beroep van dierenarts uit te oefenen, dan wordt de klacht overgedragen aan het veterinaire tuchtcollege van het RCVS. De dierenarts wordt hiervan zo snel mogelijk op de hoogte gesteld, en kan aangeven of hij de klacht wel of niet ontkent. De dierenarts kan ook vragen om uitstel van de openbare hoorzitting.

Als het tuchtcollege van het RCVS overgaat tot behandeling van de zaak, wordt een openbare hoorzitting georganiseerd. Het verloop daarvan is formeler dan de Nederlandse situatie. Het tuchtcollege wordt bijgestaan door een jurist, en ook het RCVS is zelf aanwezig met een team van juristen. Een van hen vertegenwoordigt de eigenaar die de klacht aanhangig maakte, en een andere jurist is extern en presenteert de casus aan het tuchtcollege. De dierenarts wordt ook bijgestaan door een team van juristen. Op de zitting zijn ook een secretaris en een stenotypist aanwezig, en misschien de pers. Voorafgaand aan de zitting kunnen getuigen worden gevraagd een verklaring af te leggen.¹³

Samenstelling tuchtcolleges

In Nederland bestaat het Veterinaire Tuchtcollege uit vijf personen: de voorzitter is een jurist, bij voorkeur met ervaring in de rechterlijke macht. De andere vier zijn ofwel alle vier dierenarts of, in geval van een beklagde uit een beroepsgroep die is toegelaten tot uitoefening van de diergeneeskunde in be-

¹³ Disciplinary Committee Manual, RCVS, september 2013 and Disciplinary Committee Procedure Guidance, RCVS, september 2013.

perkte omvang,¹⁴ twee dierenartsen en twee leden van de beroepsgroep waartoe beklaagde behoort. Daarnaast kent het Veterinair Tuchtcollege de officiële functie van secretaris; wel jurist maar geen lid van het college.

In het VK komt het tuchtcollege pas in zicht als alle voorstadia zijn doorlopen. Het Britse tuchtcollege heeft twintig leden, die allemaal worden uitgenodigd om bij de openbare hoorzitting aanwezig te zijn, met een minimum van vijf leden. In de praktijk zijn dit er meestal zeven.

Beroep

In Nederland is binnen twee maanden na de uitspraak beroep mogelijk bij het Veterinair Beroepscollege. Voor de klager is dit alleen mogelijk als de klacht (gedeeltelijk) ongegrond is verklaard. Het is niet mogelijk om in beroep te gaan om een zwaardere maatregel te vragen. Wel is het mogelijk dat de dierenarts in beroep gaat tegen de opgelegde maatregel en dat deze in beroep onverhoopt een zwaardere maatregel krijgt opgelegd. De procedure verloopt in grote lijnen hetzelfde, alleen is het Veterinair Beroepscollege samengesteld uit drie juristen, en twee dierenartsen of een dierenarts en een beroepsbeoefenaar uit de beroepsgroep van beklaagde.

In het VK staat geen beroep open tegen de beslissing van het tuchtcollege. Als het Britse tuchtcollege besluit een dierenarts uit het register te schrappen, kan de dierenarts beroep aantekenen bij een ander orgaan van het RCVS, het 'Judicial Committee' van de 'Privy Council'.¹⁵

Tuchtrechtelijke maatregelen in beide landen

In Nederland kan een klacht niet-ontvankelijk of ongegrond worden verklaard. Is de klacht wel gegrond, dan kan aan de dierenarts een waarschuwing, berisping, boete, schorsing of ontzegging worden opgelegd. De boete, schorsing en ontzegging van de bevoegdheid kunnen gedeeltelijk worden opgelegd, en ook gecombineerd. Daarnaast kunnen deze laatste drie sancties ook voorwaardelijk, met een maximale proeftijd van twee jaar, worden opgelegd. Een dierenarts kan dan een voorwaardelijke boete en een gedeeltelijke schorsing krijgen opgelegd. Of een onvoorwaardelijke boete met een voorwaardelijke ontzetting.

De waarschuwing en de berisping zijn 'papieren maatregelen'. Deze kunnen niet voorwaardelijk worden opgelegd en ook niet worden gecombineerd met andere maatregelen. Op zichzelf staand hebben ze geen ander effect dan een gevoel van genoegdoening bij de klager en een paar slapeloze nachten bij de dierenarts, maar een waarschuwing of berisping kan wel gevolgen hebben als de klager alsnog een civielrechtelijke procedure aanspant om schadevergoe-

14 Bijvoorbeeld paraveterinair, diervetloskundigen, castrateurs, embryo-transplantateurs.

15 VSA, S17.

ding te krijgen. Er is geen direct lineair verband, maar de civiele rechter die moet beoordelen of de dierenarts 'heeft gehandeld zoals een redelijk bekwaam en redelijk handelend beroepsgenoot onder dezelfde omstandigheden zou hebben gedaan', zal deze vraag eerder ontkennend kunnen beantwoorden als er al een tuchtrechtelijke veroordeling ligt.

De maximale boete bedroeg in de oorspronkelijke WUD 1990 2.250,= gulden. De laatste jaren is dat steeds verhoogd, gelijklopend met boetes van de derde en vierde categorie zoals opgenomen in het Wetboek van Strafvordering. De 'gewone boete' is een boete met het maximumbedrag van de derde categorie (€ 8.300,=), maar als de waarde van de goederen die betrokken waren bij de laakbare gedragingen hoger is dan 25% van de maximale boete van € 8.300 (€ 2075,=), dan kan een maximale boete corresponderend met de vierde categorie, en kan dus maximaal € 20.750,= worden opgelegd.

Tot slot kan een dierenarts geheel, gedeeltelijk en/of voorwaardelijk de bevoegdheid om de diergeneeskunde uit te oefenen worden ontzegd. Dit is in Nederland zeer uitzonderlijk; in bijna 25 jaar is dat slechts enkele keren voorgekomen. De ontzegging is onomkeerbaar, tenzij er wegens bijzondere omstandigheden gratie wordt verleend. Deze gratie is nog nooit verleend.

Uitspraken kunnen al dan niet anoniem worden gepubliceerd in de Staatscourant en ter publicatie worden aangeboden aan diergeneeskundige tijdschriften. Bij een ontzegging van de bevoegdheid wordt een uitspraak altijd in de Staatscourant gepubliceerd. Daarnaast worden de uitspraken tegenwoordig online gepubliceerd via tuchtrecht.overheid.nl. Deze publicatie is geanonimiseerd.

Zoals vermeld, zijn er in het VK meer drempels voordat een klacht een officiële 'disciplinary' (tuchtrechtelijke) procedure wordt. Wordt het dat wel, dan heeft het tuchtcollege ('disciplinary committee') nog steeds de mogelijkheid om de zaak te sluiten zonder verdere maatregelen, of om een beslissing twee jaar op te schorten als de dierenarts stappen heeft gezet om zijn praktijkvoering te verbeteren. De opschorting van twee jaar kan verlengd worden met nog eens twee jaar. De opschorting is alleen mogelijk als dieren en de maatschappij geen risico lopen, als de dierenarts inzicht toont in de ernst van zijn nalatigheid en als er geen risico bestaat op recidive. De stappen die de dierenarts zet, moeten passend en meetbaar zijn, en er moet bereidheid zijn om te voldoen aan op te leggen maatstaven, zoals bijvoorbeeld sanitaire maatregelen, scholing of training.

Als het Britse tuchtcollege overgaat tot oordelen kan dat resulteren in een waarschuwing of berisping ('reprimand or warning'), een schorsing van maximaal twee jaar of een ontzegging. Daarbij wordt in de documentatie van het Britse tuchtcollege heel duidelijk aangegeven dat een waarschuwing of berisping alleen wordt opgelegd als de gedraging zich aan de 'lichtere kant' van het spectrum van ernst bevindt, als er geen toekomstig risico voor mens en

dier bestaat en als er aantoonbaar inzicht is van de kant van de beklaagde dierenarts. De waarschuwing of berisping kan alleen worden opgelegd als het Britse tuchtcollege dit voldoende acht voor de bescherming van mens en dier. Zo niet, dan moet het tuchtcollege zich afvragen of ontzegging van de bevoegdheid niet een meer passende maatregel is.

Het RCVS publiceert alle uitspraken met naam en toenaam op de eigen website. Bij ontzegging van de bevoegdheid wordt de dierenarts doorgehaald in het register van het RCVS. Het Britse tuchtcollege moet ook toezicht houden op frauduleuze inschrijvingen in het register van het RCVS.¹⁶

Inhoudelijk onderzoek naar hoeveelheid, aard en uitkomst van de klachten zou een zeer interessant beeld kunnen geven van het inhoudelijk functioneren van het systeem en de verschillen tussen beide landen. Recent deden zich in Nederland en het VK twee vergelijkbare casus voor, met een heel andere uitkomst. In Nederland werd een dierenarts door de klachtambtenaar tuchtrechtelijk vervolgd vanwege verwaarlozing van zijn eigen dieren (koeien). Het Veterinair Tuchtcollege was echter van mening dat de gebrekkige verzorging van privé gehouden dieren geen grond vormt voor een tuchtrechtelijke klacht, nu dat geen betrekking heeft op uitoefening van de diergeneeskunde.¹⁷ De klachtambtenaar werd niet-ontvankelijk verklaard, en daarmee bleef het verwaarlozen van de dieren voor de dierenarts zonder verdere gevolgen. In het VK werden bij een dierenarts twee ernstig verwaarloosde honden aangetroffen. Vooral hun vachtconditie was dramatisch; zo dramatisch dat voor een van de twee, die ook al op leeftijd en ziekelijk was, euthanasie restte. Deze dierenarts werd vanwege deze ernstige verwaarlozing van haar eigen dieren 'unfit to practise' verklaard en uit het register verwijderd.¹⁸

Natuurlijk is dit een uitzonderlijk voorbeeld maar het behoeft weinig toelichting dat het vergelijken van klachten en oordelen veel inzichten kan geven in de opvattingen over een deugdelijke beroepsuitoefening in Nederland en het VK.

Conclusie

Zowel Nederland als het VK nemen diergeneeskunde als professie zeer serieus en hechten veel waarde aan een kwalitatief hoogstaande beroepsuitoefening. Toch hebben beide landen een zeer verschillend rechtssysteem, en daarmee ook verschillende systemen voor normering, toetsing en handhaving van de uitoefening van de diergeneeskunde.

Het belangrijkste verschil in inrichting met Nederland is de Britse structuur van een publiekrechtelijke orde die normering, toetsing en handhaving op

¹⁶ RCVS Disciplinary Committee Procedure Guidance, september 2013.

¹⁷ VTC 2010/106.

¹⁸ RCVS/Kerstin Vockert, 19/20 mei 2016.

zich neemt. Nederland kent zo'n organisatie bijvoorbeeld wel voor de advocatuur.

Een ander belangrijk verschil is de uitvoerige Britse 'Code of Conduct' versus de Nederlandse open norm van zorgvuldigheid die in een kort wetsartikel is weergegeven.

In de tuchtrechtelijke procedure zelf valt vooral op dat er in het VK veel mogelijkheden zijn om een klacht af te handelen of op te schorten voordat het Britse tuchtcollege overgaat tot openbare behandeling. Er zijn veel mogelijkheden om vragen van eigenaren die meer betrekking hebben op een verontschuldiging of een andere vorm van genoegdoening op te lossen zonder dat het tuchtcollege eraan te pas komt. In Nederland wordt een tuchtrechtelijke procedure bij een klacht die betrekking heeft op het diergeneeskundig handelen altijd doorgezet, ongeacht het belang of de omvang van de klacht.

In Nederland is na bijna 25 jaar tuchtrecht in grote lijnen wel duidelijk welke maatregel het Veterinair Tuchtcollege zal opleggen bij gegronde verklaring van de klacht. Toch is dit nergens openbaar vastgelegd. In het VK is in de openbaar toegankelijke procedureregels van het Britse tuchtcollege duidelijk vastgelegd wanneer een 'reprimand or warning' wordt gegeven, onder welke voorwaarden dat mogelijk is en welke verplichte afweging het Britse tuchtcollege moet maken om dit te kunnen doen.

Bij de meest drastische tuchtrechtelijke maatregel – ontzegging van de bevoegdheid – wordt in Nederland de dierenarts verwijderd uit het overheidsregister. In aansluiting bij de structuur van de publiekrechtelijke orde, wordt in het VK deze doorhaling uitgevoerd door het RCVS, daar deze ook het register beheert.

In Nederland worden uitspraken geanonimiseerd op internet geplaatst en daarnaast soms in de Staatscourant. In het VK worden alle uitspraken met naam en toenaam op de website van het RCVS geplaatst.

Al met al zijn er duidelijk overeenkomsten, maar zeker ook verschillen die de moeite van nadere studie waard zijn.

Discussie

Dit artikel geeft slechts een overzicht van de formeel-rechtelijke structuren van het veterinair tuchtrecht in Nederland en het VK. Een dergelijke studie geeft nog geen goed zicht op de praktijk. Het wordt pas echt interessant als de klachten, maatregelen, feiten en cijfers intensief worden bestudeerd. Hoeveel klachten worden ingediend, wat is de aard van de klachten of de situaties? Hoeveel uitspraken worden gedaan, welke maatregelen worden daarbij opgelegd? En is er iets te zeggen over hoe een vergelijkbaar tuchtrechtelijk 'vergrijp' in beide landen wordt beoordeeld?

Met meer onderzoek en meer gegevens kunnen we ook voor de diergeneeskunde een zinvolle discussie voeren over de vraag: wat bereiken we met ons

Nederlandse veterinaire tuchtrect? Doet dit systeem voldoende wat het moet doen? Hoe gaan wij om met diergeneeskundige normen en zijn daar veranderingen in? En vooral: veranderen dierenartsen hun gedrag naar aanleiding van tuchtrechtelijke maatregelen die hen zelf of anderen treffen? Met andere woorden: hoe essentieel is het tuchtrecht voor het waarborgen van de kwaliteit van de diergeneeskunde? Dat is onderzoek waard, want kwaliteit van de beroepsuitoefening, dat is waar het om gaat en waar ik in mijn proefschrift aandacht aan zal besteden.



‘Houd vast aan de tucht, want zij is uw leven’¹

De bewaking van de kwaliteit van professioneel handelen van medici, advocaten, notarissen en accountants in rechtshistorisch perspectief

Mr. dr. E.G.D. van Dongen²

1. Inleiding

Op 1 februari 2017 vond in Utrecht een interdisciplinaire conferentie plaats waarin het tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen van onder meer accountants, advocaten, artsen en notarissen werden vergeleken, en de consequenties voor de prestaties van de professional en de organisatie in beeld werden gebracht. Deze professionals behoren tot welomschreven beroepsgroepen en trachten met behulp van creativiteit en vaardigheden hun kennis te gebruiken en toe te passen om problemen van cliënten/patiënten op te lossen.³ Om een professie genoemd te kunnen worden, dient deze zijn basis te hebben in gesystematiseerde en gevalideerde kennis, dient er autonomie in de beroepsuitoefening te zijn en onafhankelijkheid van andere belangen dan die van de cliënt/patiënt, identificatie met de beroepsgroep en het volgen van gedragsregels van deze beroepsgroep, onder meer op basis van tuchtrecht, en een succesvolle domeinclaim, dat wil zeggen: een succesvolle uitsluiting van het uitoefenen van het beroep door mensen die niet formeel tot de beroepsgroep zijn toegelaten.⁴

Tuchtrecht is aldus een van de kenmerken van een professie. Tuchtrecht, en breder, het streven om de kwaliteit van professioneel handelen te bewaken, is

1 Naar Spreuken 4:13: ‘Houd vast aan de tucht, laat haar niet los, bewaar haar, want zij is uw leven.’

2 Mr. dr. E.G.D. van Dongen (e.g.d.vanDongen@uu.nl) is als universitair docent verbonden aan het Molengraaff Instituut voor Privaatrecht, het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (Ucall) en het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing van de Universiteit Utrecht. Een deel van dit artikel verscheen eerder in beknoptere vorm; zie E.G.D. van Dongen, ‘Some Historical Comparative Remarks on the Professional Performance of Medical Practitioners, Lawyers and Notaries in the Netherlands’, *Vergentis* 2018, 6, p. 65-101.

3 J.E. van Aken, ‘De Body of Knowledge van de organisatieadviseur. Mogelijkheid tot profilering van een prille en lichte professie’, *M&O* 2000, p. 238.

4 *Ibid.*; J.L. Millenaar, ‘Professionalisering van het adviesvak. Een vergelijking met de groei en bloei van drie andere professies’, *M&O* 2011, p. 20.

echter niet iets van de laatste jaren, maar heeft een lange geschiedenis. Tucht-recht is afgeleid van tucht; het woord tucht stamt af van het Nederduitse woord tocht, hetgeen ‘fatsoen, beschaafdheid, zedelijkheid’ betekende. Dit woord, dat via de Bijbelvertalingen in het Nederlandse woord tucht is overgegaan, had oorspronkelijk een religieuze en zedelijke inhoud.⁵ Hoewel het tuchtrecht, en de opgelegde tuchtmaatregelen in eerdere tijden in beginsel de bedoeling hadden een bepaalde mate van fatsoen te waarborgen (vgl. de eer van de stand – later meer hierover), lijkt het zwaartepunt tegenwoordig te zijn verschoven naar het waarborgen van vakinhoudelijke deskundigheid, waar- onder ook niet-ethische regelgeving en handhaving worden begrepen.⁶ Mid- dels het tuchtrecht tracht men een goede beroepsbeoefening te bevorderen in het openbaar belang en in het belang van de beroepsgroep zelf.⁷ Het tucht- recht is ontleend aan het doel van de tucht, zoals zojuist gesteld het stellen, bevorderen en bewaken van een in de groep geldende norm.⁸ De bestaansre- den van tuchtrechtspraak is de kwaliteitsbevordering van de beroepsuitoefe- ning.⁹

Deze bijdrage gaat nader in op de ontwikkeling van de wijze waarop men de professionele standaard van de accountants, advocaten, artsen en notarissen poogt te waarborgen. Tuchtrecht is een van de wegen die hiertoe zijn bewan- deld. Bij deze professies zal worden gekeken naar hun oorsprong, naar de ont- wikkelingsgeschiedenis en naar de huidige stand van zaken. De nadruk ligt hierbij niet op de volledigheid noch op de perfecte vergelijkbaarheid in be- handeling van dezelfde periodes, maar veeleer op het belang van bepaalde periodes voor de professie in kwestie. Nadat in afzonderlijke paragrafen nader is ingegaan op de kwestie van (het bewaken van) de kwaliteit van professio- neel handelen, zal een korte afsluiting volgen waarin enkele opvallende over- eenkomsten tussen de ontwikkeling van de wijze waarop men in deze profes- sies de kwaliteit van professioneel handelen trachtte te bewaken zullen worden belicht.

5 M. Philippa e.a., *Etymologisch woordenboek van het Nederlands*, 2003-2009, geraadpleegd via www.etymologiebank.nl, s.v. ‘tucht’; C.J.J.C. Arnouts, M.F. Mooibroek & J.G. Geertsma, ‘Het primaat van het tuchtrecht’, *WPNR* 2016/7119.

6 Arnouts, Mooibroek & Geertsma, ‘Het primaat van het tuchtrecht’.

7 J.B. Bitter, ‘Het advocatentuchtrecht’, in: Nederlandse Vereniging voor Procesrecht, *Tuchtrecht en Fair Play*, Zwolle 1984, p. 116; Commissie Advocatuur, *Een maatschappelijke Orde*, 2006, p. 61.

8 J. Soeharno, ‘Een nieuw panopticon. Over het doel van tuchtrecht’, *AA* 2016, p. 496.

9 H. den Tonkelaar, ‘Terugkerende vragen in het tuchtrecht’, *AA* 2016, p. 565.

2. Medici

2.1. Oorsprong van het artseneroep

Reeds in de prehistorie kende men een vorm van geneeskunde. Men geloofde dat ziekten door demonen werden veroorzaakt en daarom werden medicijnmannen in het leven geroepen – zij waren een combinatie van priester en arts. Meer dan 2.000 jaar voor onze jaartelling bestond er in Babylonië al een afzonderlijke artsstand.¹⁰ De bakermat van de westerse geneeskunde kan men echter vinden in de oude Griekse stadstaten, en begint met de Griekse arts Hippocrates van Kos (460-377 voor Chr.). De geneeskunde wordt door hem en zijn volgelingen losgemaakt van mystiek en irrationeel bijgeloof. Hippocrates heeft getracht de geneeskunde te verheffen boven het vlak van de grove empirie. Hij verlangde zowel dat de gegevens die vergaard waren door ervaring als het praktische handelen van de arts van een rationele grondslag zouden worden voorzien.¹¹ De raadgevingen van Hippocrates in zijn werk *De medico* omtrent de leefwijze van de arts, zijn houding aan het ziektebed en de inrichting van de onderzoekskamer zijn gericht op zijn leerlingen en bedoeld om hen tot volledige en waardige artsen te maken. In Hippocrates' raadgevingen zijn wijsheid en deskundigheid met elkaar verbonden.¹² Zijn raadgevingen zijn doortrokken van een hoogstaande, zedelijke opvatting van het beroep van arts. Een belangrijke bijdrage aan de professionalisering van de geneeskunde zijn dan ook de blijvende grondbeginselen van de medische ethiek die men terugvindt in het document met de naam de eed (*ius iurandum*) van, althans toegeschreven aan, Hippocrates¹³ het is echter onwaarschijnlijk dat de eed in de oudheid als standaard gold voor fatsoenlijk gedrag van artsen.¹⁴

In het vroege Rome waren er geen formeel opgeleide artsen. Hoewel Plinius de Oudere (23-79 na Chr.)¹⁵ verklaart dat de stad al meer dan 600 jaar geen artsen had gehad, betekende dit niet dat er in het geheel geen genezers waren.¹⁶ Met de veroveringen van de Romeinen, en de invoer van slaven uit de veroverde gebieden, gebruikte men bij medische kwesties de opgedane vaar-

10 P. Roodbol, *Dwaallichten, struikeltochten en zangsporen. Onderzoek naar taakherschikking tussen verpleging en artsen*, Groningen 2005, p. 33.

11 G.A. Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, 2e druk, Haarlem 1981, p. 11. In de eeuwen na Hippocrates bloeide de wetenschappelijke beoefening der geneeskunde in Alexandrië.

12 KNMG, *Nederlandse artseneed*, ed. 2004, p. 5.

13 G.A. Lindeboom, *Inleiding tot de geschiedenis der geneeskunde*, 7^e geheel opnieuw bewerkte uitgave door M.J. van Lieburg, Rotterdam 1993, p. 53.

14 KNMG, *Nederlandse artseneed*, ed. 2004, p. 6.

15 Plinius, *Naturalis historia*, XXIX, v, 11.

16 P. Prioreshi, *A History of Medicine: Roman Medicine*, III, Omaha 1998, p. 573-574.

digheden van de *servus medicus*. Deze slaven waren echter geen artsen als zodanig, maar veeleer genezers die volksgeneeskundige kennis en ervaring, opgedaan bij oudere slaven, toepasten (bijvoorbeeld het gebruik van medicinale kruiden). In de tweede eeuw na Chr. kwam daar verandering in met de komst van de Griekse arts Galenus van Pergamum (129-203) die de wetenschappelijke geneeskunde introduceerde.¹⁷ Na de val van het West-Romeinse Rijk ontbrak het in de middeleeuwen eerst eeuwenlang aan een wezenlijke beoefening van de medische wetenschap. Dit veranderde pas met de opkomst van de universiteiten.¹⁸ In de middeleeuwen werden de werken van Galenus, gericht op de structuur en functie van het menselijk lichaam, de belangrijkste autoriteit in de geneeskunde en werden ze door scholastici aangenomen en als een dogma onderwezen.¹⁹ Het Galenische beeld van de arts als een man van rede, ervaring en eruditie overheerste.²⁰ In de (late) middeleeuwen werd in de Lage Landen een zeer groot deel van de geneeskundige verzorging verzorgd door chirurgijns – meestal eenvoudige, ongeletterde lieden, die ook als medicijnman, en dikwijls ook als barbier, optraden.²¹ Behalve rondreizende kwakzalvers bestonden er ook geneesjoffers – vrouwen die medische adviezen gaven. Voor het gewone volk en de burgerij waren geen artsen met een universitaire opleiding beschikbaar – medici afgestudeerd aan een hogeschool (*doctores*) waren in de Lage Landen nog zeldzaam in de middeleeuwen. Bovendien gaven de *doctores* enkel adviezen en schreven zij medicijnen en kruiden voor, maar verrichtten zij operaties of aderlatingen niet zelf (dat deed de chirurgijn).²²

In de Renaissance werd de Hippocratische eed herontdekt, tegelijk met de neergang van de theorieën van Galenus. In het navolgen van Hippocrates streefde men naar een alles omvattende onkreukbaarheid. Na 1500 werd op vele Europese universiteiten het zweren van een eed, enigszins aangepast aan het christelijk geloof, ingevoerd.²³ De opkomst van de doelbewuste beoefening van de wetenschappen in de Nederlanden, waaronder de geneeskunde, hangt samen met het optreden van een aantal factoren die op hun beurt in onmiddellijk verband staan met de vorming van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden.²⁴ In de zeventiende eeuw werd begonnen met onderwijs

17 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 11.

18 *Ibid.*, p. 12-13.

19 J.G. Simmons, *Doctors and Discoveries. Lives that Created Today's Medicine*, Boston 2002, p. 34.

20 KNMG, *Nederlandse artseneed*, ed. 2004, p. 7.

21 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 16-17.

22 *Ibid.*, p. 17-18.

23 KNMG, *Nederlandse artseneed*, ed. 2004, p. 7.

24 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 29. In de Gouden Eeuw kwam een levendig debat op gang over de oude denkbeelden van Galenus en de nieuwere opvattingen van de ontleedkunde en de verrichtingsleer. Zie Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 39.

te geven aan het ziektebed.²⁵ Deze onderwijsvorm heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de verbetering van het niveau van de artsen, aangezien het medische onderwijs aan universiteiten voordien zuiver theoretisch was (praktijkervaring diende men na het beëindigen van de studie op te doen door enige tijd met een praktiserend arts mee te lopen).²⁶ De opleiding der heelmeeesters bestond er enkel uit dat zij enkele jaren als knecht, later als leerling, bij een chirurgijn in huis in de leer kwamen en de kunst bij hem afkeken. De eigen ervaring van behandeling van grote en ernstige verwondingen en van beenbreuken moesten zij vaak in de eigen praktijk opdoen (bijv. op zee, op een van de schepen van de Vereenigde Oostindische Compagnie).²⁷ Deze situatie van ondeskundigheid werd verbeterd doordat er geleidelijk leerboeken in de landstaal beschikbaar kwamen en doordat er in verschillende steden een voorlezer voor ontleed- en heilkunde werd aangesteld, ten dienste van het chirurgijns-gilde – de heelmeeesters waren sinds het einde van de middeleeuwen hierin verenigd.²⁸

Vanaf 1750 kreeg de Hippocratische ethiek een nieuwe wending in de richting van een humanistisch concept van het artsenberoep. De nadruk kwam te liggen op medemenselijkheid, geduld, discretie en geheimhouding, eer, soberheid en vooral sympathie met de patiënt.²⁹ Bovendien ging de (Hippocratische) eed dienen als vertrekpunt voor de formulering van een juiste invulling van de geneeskunde als openbaar ambt. Bij de aandacht voor de ontwikkeling van een beroepscode kwam het accent meer te liggen op *esprit de corps* dan op medische ethiek.³⁰

2.2. *Medici en kwakzalvers in de negentiende eeuw*

Bij decreet van 5 oktober 1798 werden alle nog bestaande gilden opgeheven, waaronder ook de eeuwenoude stedelijke chirurgijns-gilden en de wat jongere corporaties van doctoren (de *collegia medica*).³¹ Daarmee werd officieel ook de opleiding voor de niet-geleerde artsen opgeheven. Het begin van de negen-

25 Zo dateert het klinische onderwijs in Leiden van 1637.

26 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 81.

27 *Ibid.*, p. 111. Zie in het algemeen over de medische zorg aan boord van schepen van de VOC: J. de Hullu, *Ziekten en dokters op de schepen der Oost-Indische Compagnie*, 's-Gravenhage 1913; A.E. Leuftink, *Chirurgijns zee-compass: de medische verzorging aan boord van Nederlandse zeeschepen gedurende de Gouden Eeuw*, Baarn 1963; I.D.R. Bruijn, 'Chirurgijns op de schepen van de Vereenigde Oost-Indische Compagnie' in: *Tijdschrift voor medisch onderwijs* 2009 (28), 4, p.180-182.

28 De gilden namen ook examens af, nodig voor toelating tot het gilde, en langzaam aan werden de exameneisen verzawaard. Zie Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 114.

29 KNMG, *Nederlandse artseneed*, ed. 2004, p. 7.

30 *Ibid.* De eed kreeg een plaats in de Wet van den 1sten Juni 1865, *Stb.* 60, regelende de uitoefening der Geneeskunst.

31 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 145.

tiende eeuw kenmerkt zich bovendien door een inzinking op medisch-wetenschappelijk gebied.³² Met het decreet van 2 juli 1806, waarin de oprichting van geneeskundige scholen werd aangekondigd, trachtte de overheid verbetering te brengen in het medische onderwijs. Helaas werden er geen nieuwe scholen opgericht, alleen enkele scholen als geneeskundige school aangewezen. Na de restauratie werd, in 1823, een besluit afgekondigd ter invoering van scholen voor de opleiding van heelmeesters en vroedvrouwen (en ook voor apothekers).³³ In de jaren daarna werden diverse (klinische) scholen gesticht. Er bestonden diverse diploma's die afzonderlijke bevoegdheid verleenden voor de genees-, heel- en verloskunde, en die ook nog verschillen kenden voor stad en platteland. Deze veelheid in diploma's werd pas weer in 1865 (door J.R. Thorbecke (1798-1872)) van twaalf teruggebracht tot één, het artsdiploma, dat een algemene bevoegdheid inhield.³⁴

In de eerste helft van de negentiende eeuw verdween de klassieke kwakzalver-marktschreeuwer geleidelijk aan.³⁵ Destijds waren mensen op het platteland vaak verstoken van deskundige geneeskundige hulp en waren zij overgeleverd aan kwakzalverij; de paupers waren vaak aangewezen op de heel- en vroedmeesters. Tussen 1818 en 1865 bestonden zogenoemde *commissiën van geneeskundig onderzoek en toezicht*, die zo goed en kwaad als dat mogelijk was toezicht hielden op hun ambtsgenoten en hen vermaanden, terechtwezen of bemoedigden.³⁶ Uit het feit dat dit een erefunctie was die men als nevenbetrekking naast het eigen (dagelijkse) beroep of ambt verrichtte, zou men kunnen afleiden dat men aan deze bezigheid geen voorrang verleende en dat het weinig uitrichtte. Thorbecke schrijft daarover op 26 juli 1864:

*'De zorg voor de volksgezondheid eischt, zoo zij iets wezenlijks worden zal, meer studie, meer arbeid dan onbezoldigde personen, die hunne betrekking als bijzaak of eerepost beschouwen, daaraan kunnen wijden.'*³⁷

Van kort daarna stamt de Wet op de Uitoefening der Geneeskunst van 1865 – een wet mede ondertekend door dezelfde Thorbecke, destijds Minister van

32 Dit kan geplaatst worden in het kader van de invloed van het opkomende wijsgerige idealisme. Zie Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 145-146.

33 A.I. Bierman, *Van artsensjengkunde tot artsensjebereidkunde. Ontwikkelingen van de Nederlandse farmacie in de negentiende eeuw*, Amsterdam 1988, p. 171-172.

34 Lindeboom, *Geschiedenis van de medische wetenschap in Nederland*, p. 147.

35 C.N.M. Renckens, 'De geschiedenis van de Vereniging tegen de Kwakzalverij', 2001, raadpleegbaar via www.kwakzalverij.nl.

36 P. Muntendam, 'Woord vooraf', in: *25 jaar medisch tuchtrecht*, 1955, p. 5.

37 *Handelingen II 1863-1864 (MvA)*, p. 1819.

Binnenlandse Zaken.³⁸ Volgens artikel 1 van deze wet was iemand enkel bevoegd tot uitoefening van de geneeskunst als beroep (bedrijf)³⁹, waaronder ook het verlenen van geneeskundige raad viel,⁴⁰ als deze bevoegdheid bij wet was toegekend. Beoogd werd hiermee een einde te maken aan de 'welig tierende kwakzalverij'.⁴¹ De bevoegdheid tot uitoefening van de geneeskunst kwam te liggen bij artsen met een universitaire opleiding in de geneeskunde (en gedeeltelijk bij de vroedvrouwen). Deze erkenning was een van de belangrijkste doelstellingen van de Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (NMG, thans KNMG), opgericht in 1849.⁴²

De Wet op de Uitoefening der Geneeskunst werd echter veelvuldig overtreden en het Openbaar Ministerie bleek niet bij machte of achtte het onvoldoende opportuun om tegen onbevoegden op te treden.⁴³ De verontwaardiging leidde tot een in 1878 door de heren Bruinsma geschreven brochure,⁴⁴ en de door hen in 1881 opgerichte Vereniging tegen de Kwakzalverij.⁴⁵ Indien al vervolging plaatsvond, werd als verdediging wel aangevoerd dat de beoefenaar geen geneeskunst in de zin van de wet uitoefende, aangezien hij geen academische opleiding had genoten. De Hoge Raad verwierp dit verweer met het argument dat geneeskundige bijstand iedere bijstand inhield met de voorgewende of werkelijke strekking om een genezende werking op de zieke mens uit te oefenen.⁴⁶ Het gaat hierbij om het vestigen van de indruk dat mede door de behandeling de kwalen van de patiënt zouden worden genezen.⁴⁷

Volgens de Wet op de Uitoefening der Geneeskunst was onbevoegde uitoefening der geneeskunst zonder noodzaak reden voor het instellen van strafver-

38 Wet van den 1sten Juni 1865, *Stb.* 60, regelende de uitoefening der Geneeskunst. De wet is later nog meerdere malen aangevuld en aangepast. Zie L. Leijdesdorff, *Wetten betreffende Uitoefening der geneeskunst (Wetten van 1 juni 1965, S. 60 en 2 Juli 1928, S. 222)* [ed. Schuurman & Jordens], 17^e druk, Zwolle 1948, p. 9 e.v.

39 Onder bedrijfsmatige uitoefening werd ook het voortdurend uitoefenen der geneeskunst verstaan, zie Biesaat, 'Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG', p. 20.

40 Of heel- of verloskundige raad.

41 Biesaat, 'Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG', p. 20. Later werden ook bevoegdheden toegekend aan tandartsen (1876), paramedisch beroepsbeoefenaren (1963) en tandprotetici (1989).

42 A. Querido, *Een eeuw Staatstoezicht op de Volksgezondheid*, 's-Gravenhage 1965, p. 8.

43 De (K)NMG heeft zich ter bestrijding van de kwakzalverij meerdere malen tot de regering gewend met het verzoek om regels uit te vaardigen die een goede gezondheidszorg waarborgen door het bezit van een goede artsenstand en van een deskundig, krachtig en centraal geleid staatstoezicht. Zie Renckens, 'De geschiedenis van de Vereniging tegen de Kwakzalverij'.

44 V. Bruinsma & G.W. Bruinsma, *De kwakzalverij met geneesmiddelen en de middelen om haar te bestrijden*, Leeuwarden 1878.

45 Renckens, 'De geschiedenis van de Vereniging tegen de Kwakzalverij'.

46 HR 20 november 1911, W 9240; Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 209.

47 Zie ook HR 15 november 1937, NJ 1938, 346.

volging.⁴⁸ Het argument, aangevoerd door onbevoegden dat er geen sprake was van ‘buiten noodzaak’ (in artikel 436 Sr) en dat hulp noodzakelijk was aangezien patiënten tevergeefs hulp van artsen hadden ingeroepen, werd verworpen. Noodzaak werd door de Hoge Raad geïnterpreteerd als zijnde dringende geneeskundige hulp die nodig is en die echter niet terstond door een bevoegde te verkrijgen is.⁴⁹ Concluderend kan gezegd worden dat als al vervolging en berechting plaatsvond, de straf in het algemeen mild was. Enkel bij grove oplichting en ernstige schade, met name wanneer een arts een behandeling had nagelaten, werd tegen hem opgetreden.⁵⁰

In 1916 legde de regering de kwestie van de onbevoegden voor aan de Centrale Gezondheidsraad – ingesteld in 1902. Dit adviescollege constateerde dat onbevoegde uitoefening van de geneeskunst kennelijk niet was te voorkomen en dat er sprake was van een veranderende rechtsovertuiging in brede lagen van de bevolking. Twee staatscommissies werden ingesteld. Ze verschilden echter van mening over de vraag of onbevoegden beperkte vrijheid moest worden gelaten en of de wet in die zin moest worden aangepast.⁵¹ Er volgde in deze tijd geen nadere actie van de regering.

2.3. *Berechting van geschillen door de (K)NMG in de twintigste eeuw*

De Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (NMG, thans KNMG) heeft sinds haar reorganisatie van 1903 een instituut voor beslechting van geschillen. Hiermee verving zij de raad van discipline van vóór 1903. Hiermee werd voor de eerste keer in Nederland een vorm van tucht-

48 Zo bijvoorbeeld in een zaak uit 1931, waarin de Hoge Raad oordeelde dat een opticien, die met een optisch instrument een oogonderzoek verricht en op basis daarvan een bril aanraadt en verkoopt, geen geneeskundige raad geeft (hetgeen strafbaar zou zijn op grond van artikel 436 Sr). Het enkele aanraden en verkopen van een bril is daartoe onvoldoende; daarvoor is nodig dat de opticien op grond van zijn onderzoek een afwijking van het gezichtsvermogen heeft vastgesteld en een bril aanraadt met de werkelijke of voorgewende strekking genezing van die afwijking te bevorderen. Zie HR 9 november 1931, W 12419. Dit arrest maakte de weg vrij om zonder voorlichting van een geneeskundige een deels geneeskundig terrein te betreden. Hier kwam een eind aan door een wetswijziging in 1938. Er volgde toen een nadere afpaling van de wettelijke grenzen van artikel 1 ten aanzien van, onder meer, opticiens. Zie Leijdesdorff, *Wetten betreffende Uitoefening der geneeskunst*, p. 10-11.

49 HR 26 maart 1957, NJ 1957, 473; Biesart, ‘Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG’, p. 20. Overmacht in de zin van psychische drang, in de zin van een gevoelde redelijke verplichting van de onbevoegde om mensen te helpen werd afgewezen aangezien een dergelijke rechtvaardigingsgrond in de wet van 1865 ontbrak. Zie Biesart, ‘Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG’, p. 21.

50 Biesart, ‘Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG’, p. 20.

51 *Ibid.*

recht ingevoerd.⁵² Toch werd de macht van de KNMG, een particuliere organisatie, onvoldoende geacht om op den duur en toereikend het staatsbelang te kunnen handhaven (namelijk de inbreuk op de fysieke en morele kracht van de medische stand). Bovendien kon men vrijwillig het lidmaatschap van de KNMG opzeggen en waren er medici die geen lid waren.

Toch had de rechtspraak van de KNMG al vóór 1928, toen de Medische Tuchtwet tot stand kwam, een belangrijke ordenende functie.⁵³ Uit deze interne rechtspraak kwam in feite de Medische Tuchtwet voort.⁵⁴ Hiermee werd het aan verenigingsrechtspraak inherente gebrek, namelijk dat een lid van de vereniging vrijwillig de band met de vereniging kan verbreken en zich daardoor aan de interne rechtspraak kan onttrekken, verholpen en werd bovendien de mogelijkheid geschapen een bevoegdheid tijdelijk of voorgoed te ontnemen. Een klager kon een klacht indienen op grond van de Medische Tuchtwet indien:⁵⁵

- a) een geneeskundige een handeling had verricht, die het vertrouwen in de stand, waartoe de geklaagde behoort, ondermijnde;
- b) door zijn nalatigheid, ernstige schade was ontstaan⁵⁶ voor een persoon te wiens behoeve aan de aangeklaagde raad of bijstand was gevraagd of aan wie hij die raad of bijstand verleende;

52 A.C. Hendriks, 'Tuchtrecht – meer tucht dan recht. Voorzittersrede VGR 2015', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2015 (39) 5, p. 322. Uit particulier initiatief is hier een instelling ontstaan, die in de raden van toezicht en discipline voor advocaten min of meer een officiële voorloper had; zie Leijdesdorff, *Wetten betreffende Uitoefening der geneeskunst*, p. 350.

53 [Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid], *Volksgezondheidsnota 1966*, 's-Gravenhage 1966, p. 28. Er werden lovende woorden geuit over deze interne rechtspraak door minister Aalberse, onder meer: 'de organisatie van de maatschappij tot bevordering van de geneeskunst heeft in stilte gewerkt en menigmaal goed werk gedaan', '... door initiatief van een particuliere organisatie een steun tegen verval van de medische stand, die grote waardering verdient'. Zie B.J. Westerbeek van Eerten, 'De verhouding van de medische tot de interne medische rechtspraak', in: *25 jaar medisch tuchtrecht*, 1955, p. 61.

54 Wet van den 2den Juli 1928, *Stb.* 222, houdende nadere voorschriften ten aanzien van de uitoefening der geneeskunst. De Medische Tuchtwet is in werking getreden op 1 juli 1930, en is later nog tweemaal gewijzigd. Zie uitvoerig over de Medische Tuchtwet, D. Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, Deventer 1967.

55 Of tandartsen, vroedvrouwen, apothekers en bevoegde tandheelkundigen. In deze bijdrage zal de positie van tandartsen, vroedvrouwen, apothekers en tandheelkundigen verder buiten bespreking blijven.

56 Deze grond heeft in de praktijk zelden toepassing gevonden. Zie B. de Gaay Fortman, *Medisch tuchtrecht voor geneeskundigen, tandartsen en vroedvrouwen (en oplossing van geschillen)*, Zwolle 1947, p. 35; Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 103-104.

- c) hij in de uitoefening van zijn beroep blijkt had gegeven van grove onkunde^{57,58}

Er kon worden geklaagd bij de colleges voor de beslissing in eerste aanleg. Hoger beroep was mogelijk na afwijzen van de klacht en na de maatregel⁵⁹ van waarschuwing of berisping bij het Centraal College te 's-Gravenhage.⁶⁰ Hoger beroep diende bij diep ingrijpende maatregelen⁶¹ bij een der gerechtshoven te worden ingesteld, namelijk bij een geldboete van maximaal 2.000 (later 10.000) gulden, schorsing van maximaal één jaar of ontzegging van bevoegdheid het ambt uit te oefenen. Cassatieberoep was mogelijk bij de Hoge Raad.⁶² De rechtspraak over de handelingen die het vertrouwen in de stand ondermijnen⁶³ kan in dertien rubrieken worden onderverdeeld, waaronder onvoldoende zorg van de arts voor de patiënt, het onvoldoende voorbereiden van de patiënt op een operatieve ingreep en schending van de geheimhoudingsplicht.⁶⁴ In zijn preadvies betreurde B.V.A. Röling dat het medisch tucht-recht het eerbegrip niet heeft overgenomen: hoezeer het ook gaat om het belang van patiënten, toch kan niet gezegd worden dat het vertrouwen in de stand de kern raakt. Hij stelde dat het zou moeten gaan om het intact houden van de (groeps)eer. Röling beschrijft de rol van de eer op de volgende fraaie wijze:

“Zoolang het de trots is van den kruidenier zijn klanten voortreffelijk te bedienen en het zijn eer te na zijn zou het volle gewicht niet te geven, zoolang

- 57 Deze grond heeft zich in de praktijk (voor zover bekend) niet voorgedaan. Zie Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 104. Artikel 10 van de Medische Tucht-wet somt op wie klacht-gerechtigd zijn om een klacht bij het tuchtcollege in te dienen.
- 58 Artikel 1 Medische tucht-wet; Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 26, noemt ook nog: d) ongeschiktheid voor de uitoefening van het beroep wegens ziels- of lichaamsziekte of wegens ouderdoms- of lichaamsgebreken; e) het maken van een gewoonte van drankmisbruik of misbruik van verdovende middelen. Bij wet van 23 mei 1951, *Stb.* 171, werd de gelegenheid geop- perd om in geval van drankmisbruik of misbruik van middelen als bedoeld in artikel 2 en 3 van de Opiumwet (*Stb.* 1928, 167), ontzegging van de bevoegdheid geneeskunst of arseenijbereidk- unst uit te oefenen op te leggen, eventueel voorwaardelijk. Zie Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 21.
- 59 De mogelijk op te leggen maatregelen stonden opgesomd in artikel 5 van de wet: waarschuwing, berisping, geldboete van maximaal 2.000 gulden, schorsing voor maximaal één jaar en ontzegging van de bevoegdheid de geneeskunst uit te oefenen.
- 60 Deze bestonden alle in hoofdzaak uit vakgenoten: vier geneeskundigen (resp. twee geneeskundi- gen en twee tandartsen/vroedvrouwen) en één rechtsgeleerde, die voorzitter is.
- 61 Alzo Leijdesdorff, *Wetten betreffende Uitoefening der geneeskunst*, p. 367.
- 62 Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 26-27.
- 63 Om van ondermijning van het vertrouwen in de stand te spreken moet de handeling publiciteit hebben verkregen in de daders eigen stand; zie Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 97 e.v.
- 64 Zie voor alle rubrieken: Sanders, *De praktijk van het medisch tucht-recht*, p. 82 e.v.

*kan de gemeenschap op de groep der kruideniers vertrouwen: zij zal haar functie goed vervullen. En zoo met de anderen.*⁶⁵

Het eerbegrip knoopt volgens Röling niet alleen beter aan bij het bij medici levende begrip eer dan bij het bij leken levende begrip vertrouwen, maar het is ook een productief positief begrip dat van grote invloed kan zijn op de houding van het betreffende groepslid.⁶⁶ Een belangrijk element van rechtvaardigheid is het bestraffen van handelingen waarvan 'de ongeoorloofdheid (...) door de dader beseft is en door de beroepsgenoot-rechter gewogen wordt, in plaats van het gissen door de tuchtrechter naar de al dan niet aanwezigheid van ondermijning in het vertrouwen in de stand'.⁶⁷

Ook organisaties zelf zijn tuchtmiddelen gaan toepassen. Er zijn daardoor twee soorten tuchtrechtspraak ontstaan: de medische tuchtcolleges en de tuchtrechtspraak van de eigen organisatie.⁶⁸ Bij de KNMG stonden destijds zeven tuchtmiddelen ter beschikking om op te leggen voor zes specifieke gedragingen: het gedragen in strijd met de waardigheid van de geneeskundige stand, het vertrouwen in de geneeskundige stand ondermijnen, het zich gedragen in strijd met de belangen van de geneeskundige stand of van de KNMG, het zich schuldig maken aan oncollegiaal optreden, het niet naleven van een uitspraak in een geschil, een in het huishoudelijk reglement aan gewone leden opgelegde verplichting niet nakomen.⁶⁹ Het medisch tuchtrecht heeft ook met de eerste twee gedragingen te doen; in zoverre is er een overlap. De KNMG heeft voortdurend getracht meer rechtspraak naar zich toe te trekken, zowel ten aanzien van materiële als formele voorschriften, dan de oorspronkelijk getrokken scheidslijn die inhoudt dat de KNMG de beroepsbelangen beschermt, en dat de medische tuchtrechtspraak het algemeen belang beschermt.⁷⁰

65 B.V.A. Röling, preadvies, in: *Handelingen NJV 1936*, I, p. 39.

66 *Ibid.*, p. 41.

67 Zie ook Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 100. De memorie van toelichting legt de nadruk op gemeenschapsbelang; sancties zijn primair ter bescherming van de gemeenschap bedoeld; beoordeling primair in kader van aanspraak van het publiek op goede gezondheidszorg. Zie Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 101.

68 *Ibid.*, p. 202.

69 Dit zou hebben moeten gestaan in artikel 653 van het huishoudelijk reglement van de KNMG. Helaas was het voor mij niet mogelijk om dit te raadplegen.

70 Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 209. Sanders bepleitte dan ook in 1967 dat de KNMG zich met beroepsbelangen zou bezighouden (bijv. klachten tussen artsen) en de tuchtrechter met het algemeen belang, dus met al hetgeen waarbij de patiënt rechtstreeks is betrokken, het vertrouwen in de stand en de waardigheid (zie Sanders, *De praktijk van het medisch tuchtrecht*, p. 215).

2.4. *Recente(re) ontwikkelingen op het gebied van het tuchtrecht*

In de jaren zeventig werd de Wet op de Uitoefening der Geneeskunst steeds meer een dode letter en braken er gouden tijden aan voor kwakzalvers. Het verbod (in feite een beroepsbescherming) werd op ruime schaal overtreden en vervolging en berechting vonden nauwelijks plaats. Rechters konden er steeds meer van overtuigd worden dat toepassing van de wet de bevolking zou beroven van waardevolle, alternatieve behandelmethoden. In 1993 werd dan ook met de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) – een wet die 36 jaar van voorbereiding had gekend –⁷¹ de Wet op de Uitoefening der Geneeskunst vervangen.⁷² Het algemene verbod tot uitoefening van de geneeskunst door anderen dan degenen aan wie de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk is toegekend, werd niet meer in overeenstemming geacht met de heersende opvattingen van het publiek.⁷³ De nieuwe wet stelde een stelsel van titelbescherming in voor daarvoor in aanmerking komende beroepen (zgn. voorbehouden handelingen)⁷⁴. Anderen zijn onbevoegd deze handelingen te verrichten. Handelen in strijd met deze regel is strafbaar. Wat betreft het tuchtrecht kwam er een regeling die de regeling van de Medische Tuchtwet verving. De tuchtnorm werd gewijzigd van het zich schuldig maken aan handelingen die het vertrouwen in de stand ondermijnen naar het tekortschieten in de zorg ten opzichte van de patiënt en diens naaste omgeving.⁷⁵

Tegenwoordig wordt het terrein van de reguliere geneeskunde bestreken door de in de Wet BIG geregelde beroepsgroep, een bepaalde groep die tot de professionele standaard behoort, waarvan meestal het nut wetenschappelijk is aangetoond. Buiten deze groep bevinden zich de alternatieve geneeswijzen,⁷⁶ de groep die onder de Wet op de Uitoefening der Geneeskunst nog illegaal was. Dat is nu veranderd. Men heeft in 1997 met de (afsluiting van de gefaseerde) inwerkingtreding van de Wet BIG⁷⁷ de uitoefening van de geneeskunde (buiten het terrein van de voorbehouden handelingen) voor iedereen vrijgegeven en zo dus een integrale beroepsbescherming ingeruild voor een partiële beroepsbescherming. Met deze wet heeft men getracht de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en patiënten in de gezondheidszorg te beschermen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen. De Wet BIG

71 Biesart, 'Voorgeschiedenis en uitgangspunten van de Wet BIG', p. 19-20. De voorgeschiedenis begint zelfs al in 1913. Zie uitvoerig *Kamerstukken* 1985-1986, 19 522, nr. 3, p. 4-6.

72 Renckens, 'De geschiedenis van de Vereniging tegen de Kwakzalverij'.

73 *Kamerstukken* 1985-1986, 19 522, nr. 3, p. 2.

74 Zie over deze voorbehouden handelingen uitvoerig J. de Bie, *Reserved Procedures in Dutch Health Care. Practice, Policies and Perspectives of Physicians, Nurses and Management* (diss. VU Amsterdam), Amsterdam 2006.

75 *Kamerstukken* 1985-1986, 19 522, nr. 3, p. 3.

76 B. Sluijters, 'Koren en kaf, Over alternatieve geneeswijzen', *TvG* 2006, 5, p. 351.

77 Met uitzondering nog van artikel 8.

geeft voorwaarden aan 'gericht op het bevorderen van een beroepsuitoefening in de individuele gezondheidszorg, die aan eisen van kwaliteit beantwoordt, zoals deze in de huidige samenleving mogen worden verwacht'.⁷⁸ Met het oog hierop formuleert de Wet BIG opleidingseisen, worden titels van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren beschermd en heeft men het tuchtrecht vernieuwd.

Wat betreft de opheffing van het monopolie voor artsen heeft men in de Wet BIG beschermingsinstrumenten ingebouwd.⁷⁹ Recentelijk heeft ook een tweede evaluatie van de Wet BIG plaatsgevonden. Uit deze evaluatie blijkt dat de Wet BIG een belangrijke bijdrage levert aan het kwaliteitssysteem in de zorg, maar dat het niet op zichzelf het eindniveau voor kwaliteit in de individuele gezondheidszorg bepaalt. Het kwaliteitssysteem is opgebouwd uit diverse vormen van kwaliteitsregulering, waar onder andere ook normen van de beroepsgroepen deel van uitmaken. De belangrijkste onderdelen van de Wet BIG worden gevonden in de beroepenregulering (bestaande uit titelbescherming, (her)registratie, opleidingseisen en voorbehouden handelingen) en het tuchtrecht.⁸⁰

De tuchtrechter, in eerste aanleg een van de regionale tuchtcolleges en in hoger beroep het Centraal Tuchtcollege in Den Haag, beoordeelt het medisch handelen aan de hand van de normen van de beroepsgroep. Artikel 47 Wet BIG vertelt ons dat het gaat om handelen of nalaten in strijd met de zorg die behoort te worden betracht.⁸¹ Toch zijn correctiemechanismen door collega-vakgenoten (commentaar, adviseren tot na- en bijscholing, etc.), kwaliteitsvisitaties door beroepsverenigingen, periodieke herregistratie in een van de BIG-registers, functioneringsgesprekken e.a. aanzienlijk belangrijker dan wat tuchtrechtspraak ooit kan zijn gezien de jaarlijks tientallen miljoenen contacten tussen patiënten en BIG-geregistreerde beroepsbeoefenaren en het toch maar in verhouding zeer bescheiden aantal klachten bij de regionale tuchtcolleges.⁸² Naast het wettelijke geregelde tuchtrecht bestaat er voor leden

78 *Kamerstukken* 1985-1986, 19 522, nr. 3, p. 6.

79 Die bescherming wordt echter onvoldoende geacht; zie J.M. Cuperus-Bosma et al., *Evaluatie. Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag 2002, p. 217-218; zie ook De Bie, *Reserved Procedures in Dutch Health Care*, p. 355.

80 Uit de evaluatie blijkt dat de normontwikkende en corrigerende werking van het tuchtrecht nog onvoldoende tot zijn recht komt. Zie J.G. Sijmons et al., *Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag 2013; zie ook brief van minister E.I. Schippers d.d. 2 december 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

81 De klachtgerechtigden staan opgesomd in artikel 65 Wet BIG. De mogelijk op te leggen tuchtmaatregelen staan opgesomd in artikel 48 Wet BIG.

82 C.N.M. Renckens, F.S.A.M. van Dam & R.A.P. Koene, 'Strengere tuchtrechtelijke maatregelen in de zaak-Millecam: belangrijke jurisprudentie voor het aanscherpen van de gedragsregels door de wetenschappelijke verenigingen en de KNMG', *NTvG* 2006, p. 1849.

van de KNMG ook verenigingstuchtrecht voor artsen.⁸³ De Raad voor de tuchtrechtspraak KNMG toetst dan het vermeend oncollegiaal gedrag van het ene lid jegens het andere lid van de KNMG. Het gaat dan volgens artikel 2 van het Reglement tuchtrechtspraak KNMG om 'het weren en beteugelen van misslagen van een lid dat daardoor het vertrouwen in de geneeskundige stand ondermijnt of zich gedraagt in strijd met de waardigheid of de belangen van die stand dan wel zich schuldig maakt aan oncollegiaal optreden, onder meer zoals beschreven in de KNMG Gedragsregels voor artsen of andere KNMG Richtlijnen.'⁸⁴

3. Advocaten

3.1. Oorsprong van de advocatuur

De advocatuur heeft wortels in de Romeinse oudheid.⁸⁵ De advocatuur is in onze streken ontstaan in de late middeleeuwen en vroegmoderne tijd middels de receptie van het geleerde recht dat zich vanuit Noord-Italië, via Frankrijk, ook in Nederland verspreidde.⁸⁶ De term *advocatus* is van Latijnse oorsprong, en is afkomstig van een voltooid deelwoord dat in de oorspronkelijke context slechts een deel van meerdere woorden vormde. Het was een niet-technische term die werd gebruikt om de persoon aan te duiden die iets zegt voor een ander bij het gerecht.⁸⁷ In den beginne waren de bezigheden van de advocaten onbezoldigd. Vanaf keizer Claudius (41-54 na Chr.) wordt een honorarium wel toegestaan, maar met een wettelijk maximum.⁸⁸ Uit een constitutie uit de vierde eeuw na Chr. blijkt dat advocaten dienden te streven naar vermeerdering van hun lofwaardigheid. C. 2.6.6.5 luidt als volgt:

'Apud urbem autem Romam etiam honoratis, qui hoc putaverint eligendum, eo usque liceat orare, quousque maluerint, videlicet ut non ad turpe compendium stipemque deformem haec adripiatur occasio, sed laudis per eam

83 M.A. Kleiboer & N.J. Huls, *Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk, niet-hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse*, Utrecht 2001, p. 106-107.

84 Zie www.knmg.nl.

85 Zie ook F.A.W. Bannier, *Zoals een behoorlijk advocaat betaamt. Advocatengedragsrecht*, Apeldoorn/Antwerpen 2010, p. 14.

86 G. Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', *Pro Memorie* 2009, 11, p. 13.

87 T. van der Feen, *De Orde van Advocaten, derzelve oorsprong, geschiedenis, aanzien en verval*, 's-Gravenhage/Amsterdam 1841, p. 39-40 beschrijft de rol van advocaten als bijstandverlener in de huiselijke woning, maar ook al wandelende op het Forum waar burgers die vragen hadden te woord werden gestaan, hoofdzakelijk gebaseerd op diverse passages uit het werk van Cicero; zie ook G. Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', *Pro Memorie* 2009, 11, p. 16.

88 Zie ook J.A. Crook, *Law and Life in Ancient Rome*, London/Southampton 1967, p. 90.

*augmenta quaerantur. Nam si lucro pecuniaque capiantur, veluti abiecti atque degeneres inter vilissimos numerabuntur.*⁸⁹

Deze tekst laat zien dat als advocaten zich enkel lieten leiden door schandelijk gewin en smadelijk geldelijk voordeel, zij ontaard waren en geacht werden van het allerlaagste allooi te zijn.⁹⁰ Vanaf de vijfde eeuw diende men, om toegelaten te worden tot de advocatuur, katholiek te zijn en de nodige leertijd doorlopen te hebben om de *legum eruditio* te verwerven. Partijen en advocaten dienden op verzoek van de wederpartij (en onder keizer Justinianus (527-565) zelfs van rechtswege) de *calumni*-eed te zweren bij aanvang van het proces.⁹¹ Dit was een zekere waarborg dat men niet tergend of roekeloos procedeerde. In het Byzantijnse Rijk institutionaliseerde de advocatuur snel. In de zesde eeuw wordt een vierjarige juridische studie voorwaarde voor toelating tot het beroep.⁹² Na de val van het West-Romeinse rijk verdwijnt de advocatuur als professie zo goed als,⁹³ om weer opnieuw ten tonele te verschijnen in het romano-canonieke procesrecht voortkomend uit de ecclesiastische rechtbanken, nu als een bemiddelaar tussen God en mens.⁹⁴ Rond 1400 schrijft Jan Matthijssen, een Brielse schepenklerk, in *Het rechtsboek van Briel*:⁹⁵

[...] dat die taelman sal wesen habel van sinne ende begripelic om te denken ende te vinden, als trecht ende reden heysschen, listicheden, dair hy denghenen mede helpen mach dair hy voir sprekt, dat hij niet met recht onredeliken belast en worde, als eens een wijs taelman dede.⁹⁶

Als een *taelman* dus fatsoenlijk ingesteld is en hij voldoende kennis heeft om, zoals recht en rede eisen, de slimmigheden te bedenken waarmee hij de mensen die hij bijstaat kan helpen, wordt hij niet als onredelijk beschouwd en handelde hij zoals een wijs *taelman* behoort te doen.⁹⁷ Uit diverse ordonnaties blijkt dat er vanaf de zestiende eeuw een duidelijk beeld van de rol van de

89 P. Krüger (ed.), *Corpus iuris civilis, II. Codex Iustinianus*, Dublin/Zürich 1967, p. 98.

90 C. 2.6.6.5; C. Jansen, 'De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw', *Pro memoria* 2009, p. 159.

91 Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', p. 17-18.

92 Millenaar, 'Professionalisering van het adviesvak', p. 23; zie ook bijvoorbeeld J.A.S. Stevans, *The Emperor Justinian and the Byzantine Empire*, Westport, Connecticut/London 2005, p. 22.

93 J.A. Brundage, *The Medieval Origins of the Legal Profession. Canonists, Civilians, and Courts*, Chicago/London 2008, p. 59-61.

94 Millenaar, 'Professionalisering van het adviesvak', p. 24.

95 Zie over Matthijssen en het rechtsboek van den Briel, B.H.D. Hermesdorff, *Licht en schaduw in de advocatuur der lage landen*, Leiden 1951, p. 16-18.

96 J. Matthijssen, *Het rechtsboek van den Briel beschreven in vijf tractaten*, ed. J.A. Fruin & M.S. Pols, 's-Gravenhage 1880, p. 101.

97 Bannier, *Zoals een behoorlijk advocaat betaamt*, p. 15.

advocaat (en daarvan onderscheiden, de rol van de procureur) bestaat in de Nederlanden.⁹⁸ Vanaf het einde van de zestiende eeuw ontstonden er universiteiten in Nederland. In die tijd vond er een enorme groei plaats van het aantal advocaten en procureurs. De advocaten dienden jaarlijks de eed af te leggen.⁹⁹ Advocaten waren in die tijd rechtsgeleerden met een academisch diploma.¹⁰⁰ Zij gaven partijen inhoudelijk advies en bepleitten de zaak.¹⁰¹ In deze tijd hadden de advocaten de oude ‘taallieden’ geheel de markt uit geconcurrereerd. Critici schreven echter dat advocaten bereid waren elke cliënt die betaalde te vertegenwoordigen. Een voorbeeld is de middeleeuwse canonist Nicolaus de Tudeschis (Panormitanus, 1386-1453):¹⁰²

*‘Nam audiui a ualentissimis aduocatis, quod saepe per importunes preces amicorum assumunt causas iniustas scienter, et crederem ipsos teneri in foro animae ad interesse; quia per iniustas et falsas allegationes obtinent sententias pro eorum clientulo.’*¹⁰³

Vóór 1800 bestond er nog geen algemene regeling voor de advocatuur. Er bestonden diverse *Instructies* bij de gewesten, procesreglementen, zoals van het Hof van Utrecht,¹⁰⁴ waaruit onder meer blijkt dat advocaten zich behoorlijk dienden te gedragen. Advocaten dienden zich beschaafd uit te drukken, met respect voor de rechtsbedeling – niet interrumpen, niet beledigen – op straffe van een carolusgulden.¹⁰⁵ Een voorbeeld. In 1567 was er blijkbaar een zekere Thomas Uyttenbroek die in zijn pleidooi *irreverentelijk* gesproken had, en die door het Hof daarom een maand gesuspenseerd werd.¹⁰⁶ Verder blijkt hieruit dat feiten helder gesteld moesten worden, dat in schriftelijke stukken bondig geformuleerd moest worden, en zonder impertinente middelen; wer-

98 Martyn, ‘De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen’, p. 25.

99 Zie hierover ook Bannier, *Zoals een behoorlijk advocaat betaamt*, p. 16-17.

100 Zie M. Ahsmann, ‘Teaching the ius hodiernum: Legal Education of Advocates in the Northern Netherlands (1575-1800)’, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 1997, m.n. p. 453.

101 De nood aan een studie van procesrecht wordt door Elias Wigeri gemotiveerd met de stelling dat de beginnende raadsman anders tot schade van zijn cliënten grove fouten maakt en het vak leert op kosten van zijn cliënten. Zie T. Veen, ‘Elias Wigeri over het procesrecht als deel van de academische rechtenstudie (1772)’, *Pro Memorie* 2002, p. 97.

102 Zie over Nicolaus de Tudeschis bijvoorbeeld J.F. Schulte, *Die Geschichte der Quellen und Literatur des Canonischen Rechts*, II, Stuttgart 1877, p. 312-313.

103 Nicolaus de Tudeschis, *Commentaria ad X 2.7.1 §5*, ed. Venetië 1571, II, fol. 155vb; zie ook J.A. Brundage, ‘Vultures, Whores and Hypocrites: Images of Lawyers in Medieval Literature’, in: *Roman legal tradition* 1 (2002), p. 71.

104 Zie uitvoerig over het Hof van Utrecht: J.M. Milo & E.G.D. van Dongen, *Procesgids Hof van Utrecht. Hoofdpijnen van het procederen in civiele zaken*, Hilversum 2018.

105 *Instructie 4.3* (ed. J. van de Water, *Groot plaacaatboek, vervattende alle placaten, ordonnantien en edicten der... heeren ’s Lands van Utrecht ...*, II, Utrecht 1729).

106 Zie W. van der Meulen, *Ordonnantie ende instructie op de Stijl ende maniere van procederen voor den Hove van Utrecht zoo in Civile als Crimineele zaken*, Utrecht 1706, p. 280.

den feiten verdraaid dan volgden hoge boetes bij de eerste of tweede keer, en bij de derde keer volgde schorsing, bij de vierde keer volgde ontzetting uit het ambt.¹⁰⁷

Salariëring van advocaten was bij wet vastgelegd; het was een soort minimumvergoeding.¹⁰⁸ Over toelating tot het Hof van Holland besliste het gerecht zelf, men diende de christelijke religie aan te hangen, gepromoveerd te zijn en de eed af te leggen.¹⁰⁹ Advocaten waren onderworpen aan disciplinair toezicht van de rechter; zo hield het Hof van Holland toezicht op de advocaten die waren toegelaten tot de balie. Het hof mocht in geval van overtreding van instructies berispen, geldboetes opleggen, schorsen en zelfs advocaten schrappen uit het admissieregister.¹¹⁰ De jaarlijks af te leggen eed van advocaten bekrachtigde een positie van onderworpen zijn aan het toezicht en de regeling door het Hof van Holland.¹¹¹

(Vooral) vanaf de zestiende eeuw regelden diverse grafelijke ordonnanties aspecten van de rechten en plichten van de suppoosten van de Raad van Vlaanderen. Diverse malen volgden er vermaningen tot bondigheid. Uit de bewaarde archieven van de Raad van Vlaanderen blijken weinig sancties tegen tergend en roekeloos procederen, maar wel tegen andere meer concrete nalatigheden zoals niet aanwezig zijn wanneer de rol wordt afgelopen.¹¹² Uit het uit de procureurs en advocaten van de Raad van Vlaanderen gevormde corps werd een bestuur gevormd genaamd *deken ende eedt der practisijnen*. Dit was geen tuchtinstantie; tuchtrechtelijk (en civielrechtelijk) vielen de advocaten (en procureurs) onder de rechterlijke instelling waaraan ze verbonden waren.¹¹³

Aan het einde van het ancien régime was de advocaat iemand die behoorde tot de betere sociale klasse, tot de cultureel-intellectuele bovenlaag. Rechtsgeleerde commentaren propageerden nobele kenmerken van een goed advocaat (rechtschapenheid, eerste rechter in eigen zaak, gematigd in het begroten van het ereloon, etc.).¹¹⁴ Ook ordonnanties drongen aan op een deftige levenswandel. Helaas was het maatschappelijk beeld van de advocaat niet altijd fraai en

107 *Instructie* 4.4-4.6.

108 Zie hierover M.-C. le Bailly & P. Brood, 'Advocatuur in de Noordelijke Nederlanden tot 1838. Verkenning van een weinig betreden onderzoeksterrein', *Pro Memoria* 2009, p. 67.

109 *Ibid.*, p. 71.

110 *Ibid.*, p. 72. Beginnende advocaten stelden zich onder supervisie van meer ervaren advocaten of procureurs – in Friesland was dit zelfs wettelijk voorgeschreven.

111 R. Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces* (diss. Maastricht), Den Haag 2010, p. 62.

112 Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', p. 29-30.

113 *Ibid.*, p. 31.

114 Zie bijv. Ph. Wielant, *Practijcke civile*, Antwerpen 1573 (heruitgave Strubbe, Amsterdam 1968), tit. 5 kap. 10; J. de Damhouder, *Practycke in civile saecken*, 's-Gravenhage 1626, kap. 129. Zie ook Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', p. 33, 35.

werd geregeld verwezen naar de geldzucht van de pleiters.¹¹⁵ Hugo de Groot (Grotius, 1583-1645)¹¹⁶ was van mening dat om een goede reputatie als praktiserend advocaat te kunnen verwerven het vooral van belang was het ambt in de praktijk te leren. De omgang met ervaren confraters werd van cruciaal belang geacht voor een succesvolle praktijk.¹¹⁷ In 1827 schreef Johannes van der Linden (1756-1835) het boek *De ware pleiter* en daarin schrijft hij over de kennis en vaardigheden waarover een advocaat moet beschikken. Hij moet braaf en eerlijk zijn, de nodige kunde en juistheid van oordeel bezitten en niet verstoken zijn van welsprekendheid.¹¹⁸ In civiele zaken hoort *suum cuique tribuere* een heilig en onschendbaar gebod te zijn.¹¹⁹

3.2. *De advocaat in de negentiende eeuw*

Het beeld van de advocaat als geldwolf bleef bestaan. De Franse revolutionairen besloten zelfs tot afschaffing van (de orde van) advocaten en het instellen van volksrechtbanken – zij vonden dat advocaten misleidden en de rechtszoekende ruïneerden.¹²⁰ De advocatuur werd heringesteld bij de wet van 22 *Ventôse an XII* (13 maart 1804), die onder meer de vorming van een tableau en een tuchtreglement voor advocaten in het vooruitzicht stelde – dit werd uiteindelijk gerealiseerd bij wet van 14 december 1810.¹²¹ In 1809 kwam er een uniforme regeling voor de advocatuur, het *Wetboek op de regtelijke instellingen en regtspleging in het Koninkrijk Holland*¹²² dat door de inlijving bij Frankrijk in 1810 nooit is ingevoerd. Volgens deze wet dienden praktizijns meesters in de rechten te zijn en geadmitteerd en aangesteld te zijn bij een gerechtshof. In Nederland kwam met de Franse annexatie ook de Franse wetgeving over de balie. In Nederland werd het Franse (keizerlijke) decreet van 14 december

115 Martyn, 'De advocatuur in het oude graafschap Vlaanderen', p. 35. Advocaten worden zelfs vergeleken met gieren en prostituees; zie Brundage, 'Vultures, Whores and Hypocrites', p. 56-103.

116 Zie over Hugo de Groot bijvoorbeeld H.J.M. Nellen, *Hugo de Groot. Een leven in strijd om de vrede 1583-1645*, Amsterdam 2007; C.G. Roelofsen, 'Hugo de Groot (1583-1645)', in: T.J. Veen & P.C. Kop, *Zestig juristen. Bijdragen tot een beeld van de geschiedenis der Nederlandse rechtswetenschap*, m.m.v. C.H.N. Kwanten, Zwolle 1987, p. 113-119.

117 Le Bailly & Brood, 'Advocatuur in de Noordelijke Nederlanden tot 1838', p. 72; Roelofsen, 'Hugo de Groot (1583-1645)', p. 114.

118 Le Bailly & Brood, 'Advocatuur in de Noordelijke Nederlanden tot 1838', p. 65-66.

119 J. van der Linden, *De ware pleiter*, 1827 (fotomech. herdruk 's-Gravenhage 1989), p. 27.

120 Jansen, 'De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw', p. 159; B. Quintelier, 'Opkomst en ondergang van de Nationale Orde van Advocaten in België', *Pro Memorie* 2009, p. 342-344. Zie uitvoerig over de vestiging van de moderne advocatuur in Nederland in de periode 1795-1838: E.W.A. Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, met een ten geleide door P.A. Wackie Eysten, Deventer 1998, p. 1-27.

121 Quintelier, 'Opkomst en ondergang van de Nationale Orde van Advocaten in België', p. 344.

122 Zie over deze codificatie bijvoorbeeld J.M. Milo, 'The First Codification in the Netherlands. Legal Development through Channels of Tradition and Change', in: J.M. Milo, J.H.A. Lokin & J.M. Smits (Eds.), *Tradition, Codification and Unification. Comparative-Historical Essays on development in Civil Law*, Cambridge 2014, p. 145 e.v. en literatuur daar vermeld.

1810 ingevoerd,¹²³ een uitvoeringsbesluit van de wet van 22 Ventôse an XII (1804), dat heeft gegolden tot 1838. Napoleons keizerlijk decreet werd in 1811 van kracht in Nederland voor een tableau van advocaten, waarop advocaten naar anciënniteit vermeld stonden nadat ze de eed hadden afgelegd en drie jaar stage hadden gelopen.¹²⁴ Iedere balie met meer dan 20 leden kreeg een raad van discipline – het hoofd was de *bâtonnier* (nu: deken). Een orde van advocaten droeg de raad(sleden) en de *bâtonnier* voor, de procureur-generaal bij een hof benoemde vervolgens de leden.¹²⁵ De orde kreeg het toezicht op de standseer toebedeeld, zij het onder controle van de rechterlijke macht. Advocaten waren nu geen verantwoording meer schuldig aan het hof, maar de advocatuur werd een vrij beroep dat via tuchtrecht de naleving van eigen regels controleerde.¹²⁶ Artikel 23 van het keizerlijk decreet droeg het *Conseil de discipline* (of de rechter in kleinere jurisdicties) op toezicht te houden en de eer te waarborgen van de Nederlandse advocatuur:

'Le conseil de discipline sera chargé, de veiller à la conservation de l'honneur de l'ordre des avocats; de maintenir les principes de probité et de délicatesse qui font la base de leur profession; de réprimer ou faire punir, par voie de discipline, les infractions et les fautes, sans préjudice de l'action des tribunaux s'il y a lieu [...].'

In het 'Reglement III van de Orde en Discipline voor de Advocaten en Procureurs' uit 1838,¹²⁷ ontworpen door de Hoge Raad, wordt de basis voor het disciplinaire toezicht op advocaten gelegd.¹²⁸ De inhoud gaat terug via het Napoleontische decreet van 1810 op d'Aguesseaus rede over de eer van de stand en onafhankelijkheid van de advocaat (van materieel gewin en van zijn cliënt) uit 1693.¹²⁹ Het decreet van 1810 was sterk beïnvloed door Napoleon, die bevreesd was voor een te grote autonomie en vrijmoedigheid van de balie.¹³⁰ Het toezicht werd nu opgedragen aan de raden van toezicht en discipline, welke raden bestaan uit advocaten die, nadat ze middels een dubbele voordracht van de Orde zijn voorgedragen, worden benoemd door de rechter.¹³¹

123 *Décret imperial du 14 décembre 1810 contenant règlement sur l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*, BdL 332 (hierna: *Décret imperial du 14 décembre 1810*).

124 Le Bailly & Brood, 'Advocatuur in de Noordelijke Nederlanden tot 1838', p. 76.

125 Zie artikel 19 van het *Décret imperial du 14 décembre 1810*.

126 Le Bailly & Brood, 'Advocatuur in de Noordelijke Nederlanden tot 1838', p. 76.

127 KB van 14 september 1838, *Stb.* 36. Zie uitvoerig over het Reglement III: G.R. Rutgers, 'Reglement III. Een onderzoek naar het ontstaan van het Reglement van orde en discipline voor de advocaten en procureurs in Nederland rond 1838', *Advocatenblad* 1977, p. 171-188, Sanders, *Orde en discipline*, p. 16 e.v.

128 Zie ook Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 29 e.v.

129 R. Verkijk, 'De eer van de stand', *Pro Memorie* 2009, p. 173-174.

130 Rutgers, 'Reglement III', p. 172-173, 187.

131 Verkijk, 'De eer van de stand', p. 177.

Bepaald is in artikel 1 dat de advocaat een doctoraat of licentiaat in de rechten¹³² (of, volgens artikel 2, een buitenlandse gelijkstaande graad) diende te hebben om toegelaten te kunnen worden tot de advocatuur. De raden van toezicht en discipline bewaakten de eer van de stand der advocaten, hielden toezicht op de handelingen der advocaten en moesten inbreuken en misslagen weren en beteugelen.¹³³ Artikel 11 van het Reglement III vermeldt de disciplinaire norm:

*‘De raad van toezigt en discipline is belast met de zorg voor de eer van de stand der advocaten. Hij houdt toezigt over derzelver handelingen als zoodanigen. Hij weert en beteugelt de inbreuken en misslagen, en zal tot dat einde, naar gelang der omstandigheden, kunnen opleggen de straffen van enkele waarschuwing, berisping, schorsing in de uitoefening van de praktijk, ten hoogste gedurende een jaar [...]’*¹³⁴

De term ‘eer van de stand’ was onbekend in de Republiek, aangezien er geen orde noch stand der advocaten bestond, noch een georganiseerde balie – het is het resultante van een vertaling van een bepaling uit het decreet van Napoleon, een bepaling die echter geen betrekking had op de tuchtrechtelijke taak van de raad van discipline. Toch is deze term een eigen leven gaan leiden, via de Eregelen, tot in de huidige Advocatenwet.¹³⁵ Met uitzondering van de eed bevat het reglement geen wettelijke norm(stelling)en met betrekking tot tuchtrechtelijke normen zoals die worden gevonden in Reglement III – enkel verbodsbepalingen, straffen en bedreigingen.¹³⁶

De strikte scheiding tussen de functie van procureur – in feite de voortzetting van de taken van de Franse *avoué* – en die van advocaat in de Franse tijd en onder Reglement III eindigde aan het einde van de negentiende eeuw. Met het opheffen van de dubbele rechtsbijstand door de inwerkingtreding van de Procureurswet in 1879,¹³⁷ werd iedere advocaat tevens procureur en werd de advocaat tevens onderworpen aan streng disciplinair toezicht.¹³⁸ Aan het eind van de negentiende eeuw werden steeds vaker klachten vernomen van bur-

132 Het licentiaat is slechts korte tijd verleend, namelijk onder het Franse bestuur (sedert 1811 tot 1814). Zie J. van den Honert Thz, *Handboek voor de burgerlijke regtsvordering in het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam 1839, eerste stuk, § 35.

133 Artikel 11 Reglement III; Rutgers, ‘Reglement III’, p. 183; Verkijk, ‘De eer van de stand’, p. 177. Na diverse wijzigingen (in 1844, 1920 en 1929) is het Reglement pas met de invoering van de Advocatenwet in 1952 vervallen.

134 Zie ook Sanders, *Orde en discipline*, p. 69.

135 Verkijk, ‘De eer van de stand’, p. 178.

136 Sanders, *Orde en discipline*, p. 19.

137 Zie over het ontstaan van deze wet en de werking in de praktijk, Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 36 e.v., 47 e.v.

138 Jansen, ‘De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw’, p. 162.

gers die slachtoffer werden van de onkunde van beginnende advocaten. Daarom kwam het uitgangspunt dat universiteiten theoretische vorming dienden bij te brengen en dat praktische vaardigheden het beste in de praktijk konden worden geleerd, onder druk te staan. Vanaf de jaren tachtig van de negentiende eeuw kwamen er pleitcolleges en praktische oefeningen, onder verantwoordelijkheid van hoogleraren burgerlijke rechtsvordering en strafvordering.¹³⁹

3.3. *De advocatuur in de twintigste eeuw en de oprichting van de Orde van Advocaten*

Met de toename van het aantal advocaten en de behoefte aan inkomsten bij jongeren werd na het einde van de Eerste Wereldoorlog een mentaliteitsverandering onder advocaten teweeggebracht, omdat de *mores* niet langer vanzelfsprekend aanwezig waren bij iedere beginnende advocaat.¹⁴⁰ In 1913 schreef de Haagse advocaat en voormalig deken mr. J.M. van Stipriaan Luiscius (1859-1936) de eerste echte handleiding voor de jonge advocaat. Dit werk kreeg een brede verspreiding. Hij schreef dat de eerste plicht van de advocaat was de onvermogende cliënten even goed te behandelen als de vermogende cliënten. Jonge advocaten dienden bovendien een leertijd bij een oudere advocaat door te maken. Een advocaat mocht geen reclame maken, cliënten (behoudens uitzonderingen) niet thuis bezoeken, diende matig te declareren en niet praktijkziek te zijn, en geen praktijk na te jagen om geldelijk voordeel. Een advocaat diende betrouwbaar te zijn, niet te rekken, niet te schelden, niet te chicaneren, open kaart te spelen tegenover de cliënt, geheimhouding tegenover derden te betrachten en geen kwade zaken aan te trekken.¹⁴¹ Met het herziene Reglement III van 1929 wordt een raad van toezicht de bevoegdheid gegeven om maatregelen te nemen ter bevordering van een behoorlijke uitoefening van de praktijk, zoals het verzorgen van een goede opleiding en het geven van voorlichting aan (jonge) advocaten. Het duurt dan echter nog enkele decennia voordat deze idealen (enigszins) verwezenlijkt worden.¹⁴²

In 1915 werd de Nederlandsche Advocaten-Vereeniging (NAV) opgericht – een privaatrechtelijke instelling. Vanaf 1918 gaf zij een eigen tijdschrift uit, het *Advocatenblad*.¹⁴³ In 1921 kwam er door een uit haar midden samengestelde commissie een 'Ontwerp-verzameling Eereregelen' voor advocaten tot

139 *Ibid.*, p. 164.

140 *Ibid.*, p. 165.

141 J.M. Stipriaan Luiscius, 'De advocaat', *Themis* 1913, p. 79-100.

142 Jansen, 'De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw', p. 160, 166.

143 Zie over de stichting van de Nederlandsche Advocaten-Vereeniging en het eerste nummer van het *Advocatenblad*: Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 66-67.

stand,¹⁴⁴ beknopter en minder idealistisch dan die van Luiscius. Hierin staan onder meer gedragsregels voor de verhouding van de advocaat tot het publiek en het optreden in het publiek, de verhouding tussen advocaten en cliënten, confrères en de rechterlijke macht. Uit het preadvies van De Brauw uit 1936 blijkt dat er naar zijn mening gebrek aan eenheid bestaat en een tekort aan duidelijke regels over rechten en plichten van de advocaat op het gebied van de eer van de stand. Bovendien gaan de gedragsregels van 1921 zijns inziens niet ver genoeg aangezien een tot innerlijk aanvaarden overtuigende toelichting ontbreekt, die ertoe zou leiden dat advocaten de regels ook daadwerkelijk zouden willen naleven. De tuchtrechtspraak is bovendien zonder eenheid en zonder behoorlijke publicatie, aldus De Brauw.¹⁴⁵ Ook Van Kuyk is kritisch: in plaats van regels over wat advocaten niet mogen (bijvoorbeeld geen onnodig hoge kosten maken), zou het beter zijn idealen te stellen die uitstijgen boven wat fatsoenlijk is.¹⁴⁶ Een herziene en uitgebreide versie werd in 1939 gepubliceerd in het *Advocatenblad*.¹⁴⁷ In de volgende decennia vonden deze regels ingang in de praktijk.¹⁴⁸ De bevordering van de interne tucht werd vergroot door publicatie van met name principiële tuchtrechtelijke beslissingen in het *Advocatenblad*.¹⁴⁹

Met de herziening van Reglement III in 1929 werd in alle arrondissementen een raad van toezicht ingesteld die gerechtigd was maatregelen te nemen om de juiste uitoefening van het beroep te bevorderen.¹⁵⁰ In 1952 wordt de Nederlandse Orde van Advocaten opgericht, een publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Zij voerde met de zogenoemde Stageverordening van 1955 een verplichte stage in voor jonge advocaten.¹⁵¹ De Stageverordening werd in 1988 gewijzigd en er kwam een verplichte beroepsopleiding voor beginnende (eerstejaars) advocaten.¹⁵² Later werd daar nog de voortgezette stagiairopleiding voor tweede- en derdejaars advocaten aan toegevoegd. De opleiding van de advocaat geschiedt vakinhoudelijk door de universitaire studie en het stagetraject en de (beroeps)vorming door de opleiding van de advocaat in de

144 Zie hierover ook Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 83-84.

145 W.M. de Brauw, preadvies 'De Eer van den Advocatenstand', *Advocatenblad* 1936, p. 115-116; Verkijs, 'De eer van de stand', p. 181.

146 J. van Kuyk, 'Een eere-code voor de advocaten', *Advocatenblad* 1921, p. 58-61.

147 *Ontwerp herziene Eere-regelen voor de advocaten*, in: *Advocatenblad* 1939, p. 117-128; Jansen, 'De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw', p. 168.

148 Volgens de inleiding tot de *Ereregelen voor de advocaten 1968* (zie p. VII) had de inhoud van de herziene Ereregelen van 1939 sindsdien nagenoeg algemene ingang gevonden in de praktijk.

149 Het blad streefde ernaar om zoveel mogelijk een bron te zijn voor de disciplinaire rechtspraak van de balie. Zie Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 85.

150 Zie over deze herziening, Sanders, *Orde en discipline*, p. 31 e.v.

151 Zie over de verplichte beroepsopleiding en de Stageverordening, Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 195 e.v.

152 Verordening van 9 juni 1988, *Stcrt.* 1988, 127 (in werking getreden op 1 maart 1989). Zie over de stages, en breder de juridische opleiding: S.C.J.J. Kortmann, 'De juridische opleiding, pre- en postdoctoraal', *Njb* 1990, p. 587 e.v.

praktijk. Dit moest tot internalisering van de normen en waarden van de advocaat leiden.¹⁵³ De Verordening Permanente Opleiding (1996) heeft bepaald dat advocaten levenslang moeten leren. In praktijk houdt dat in dat ze ieder jaar een bepaald aantal studiepunten moeten behalen. In 2013 zijn de eenjarige beroepsopleiding advocatuur en de tweejarige voortgezette stagiairopleiding opgegaan in een geïntegreerde, driejarige beroepsopleiding advocaten (BA).

Met de oprichting van de Orde van Advocaten werd een verbeterde regeling van het tuchtrecht ingevoerd. De commissie-Drost, ontwerper van de Advocatenwet,¹⁵⁴ zag de disciplinaire rechtspraak, en daarmee het bewaken van de eer van de stand, als een taak die men zelf wenste te bewaken.¹⁵⁵ Het advocatentuchtrecht is dan ook vanouds gericht op het veiligstellen van de eer van de advocatenstand.¹⁵⁶ De Advocatenwet was een initiatief van de Advocatenvereniging. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de oorspronkelijke formulering van deze bepaling¹⁵⁷ blijkt een aspiratieve notie over de rol van de advocatuur in de samenleving en de verhouding ten opzichte van cliënten: de advocatuur werkt mee aan de rechtsbedeling, stelt eigen belangen achter die van cliënten en is zich ervan bewust het algemeen belang te dienen.¹⁵⁸ Sinds het nieuwe tuchtrecht, ingevoerd in 1986,¹⁵⁹ is de tuchtnorm gewijzigd en is de primaire doelstelling van de tuchtrechtspraak verschoven naar de waarborging van een behoorlijke beroepsuitoefening met het oog op de belangen van de rechtszoekende.¹⁶⁰ In een beslissing van het Hof van Discipline werd het doel van een tuchtprocedure geformuleerd als: 'het waarborgen van het publieke belang van een behoorlijke beroepsuitoefening door advocaten'.¹⁶¹ Het doel van een tuchtprocedure is dus om de kwaliteit van professioneel handelen te handhaven met het oog op het (publieke) vertrouwen in de professie, zowel de groep zelf als de individuele leden.¹⁶² Volgens de huidige formulering

153 Jansen, 'De opleiding van de Nederlandse advocaat vanaf het einde van de achttiende eeuw', p. 169, 170.

154 Wet van 23 juni 1952, *Stb.* 365.

155 Henssen, *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798-1998*, p. 180.

156 Artikel 9 en 11 Reglement III; H. de Bie, *Eenige beschouwingen over tuchtrecht* (diss. Rijksuniversiteit Utrecht), Utrecht 1904, p. 68-69.

157 Artikel 46 luidde bij invoering: 'De tuchtrechtspraak heeft ten doel het weren en beteugelen van inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en op de eer van de stand der advocaten en van misslagen door hen begaan in de uitoefening van de praktijk' (uit: Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces*, p. 64).

158 Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces*, p. 64-65.

159 Wet van 12 september 1984, *Stb.* 417, in werking getreden op 1 februari 1986.

160 Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces*, p. 69; A.G.M. Böcker & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten buiten de orde. De behandeling van klachten over advocaten via de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur*, 's-Gravenhage 2002, p. 3; Den Tonkelaar, 'Terugkerende vragen in het tuchtrecht', p. 567. Zie ook Kleiboer/Huls, *Tuchtrecht op de terugtocht?*, p. 13-14.

161 Hof van Discipline, 28 augustus 1989, n. 1169, *Advocatenblad* 1990, p. 418.

162 Zie Sanders, *Orde en discipline*, p. 2-3.

van artikel 46 van de Advocatenwet zijn advocaten aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen ter zake van inbreuken op het bepaalde bij of krachtens deze wet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt [mijn cursivering, EvD].¹⁶³

Uit de korte schets van de geschiedenis van de advocatuur kan een moraal worden afgeleid die het streven inhoudt meer te betekenen voor de rechtsbedeling dan het enkel verlenen van een juridische dienst, en om als bemiddelaars tussen het volk en het recht de rechtvaardigheid te dienen. Gedragsregels dient men in dit perspectief te plaatsen. Ze zijn ontstaan vanuit de wens de daarin opgenomen eisen aan zichzelf te stellen.¹⁶⁴ De gedragsregels – de huidige vervingen in februari 2018 die uit 1992 –¹⁶⁵ zijn niet allesomvattend of bindend, maar ze dienen als leidraad voor de tuchtrechter.¹⁶⁶ Aan de open norm van artikel 46 van de Advocatenwet, de belangrijkste bron van gedragsrecht, wordt door middel van de zojuist genoemde gedragsregels invulling gegeven door de Orde van Advocaten. Deze gedragsregels worden door de Orde van Advocaten gepresenteerd als opgeschreven gewoontes, een optekening van hetgeen leefde in een bepaalde periode als ‘ererecht’.¹⁶⁷ Daarnaast wordt invulling gegeven aan de tuchtnorm door het tuchtrecht – hierbij staat het openbaar belang centraal en is de verantwoordelijkheid van de advocaat voor (de bevordering van) een goede rechtspleging richtinggevend.¹⁶⁸

163 Artikel 48 van de Advocatenwet somt de maatregelen op die bij gegrondverklaring van de klacht kunnen worden opgelegd.

164 Verkijk, ‘De eer van de stand’, p. 171-172.

165 De gedragsregels uit 1992 vervingen destijds de regels uit 1980, welke regels in 1980 waren opgesteld ter vervanging van de Ereregelen voor advocaten uit 1968. De Commissie Gedragsregels 2017 heeft gezien welke gedragsregels uit 1992 aan herziening toe waren tijdsverloop, ingrijpende wijzigingen in de Advocatenwet per 2015 en veranderingen in de praktijk. De aangepaste set gedragsregels is te raadplegen via <http://regelgeving.advocatenorde.nl/content/gedragsregels-advocatuur>.

166 L. de Groot-Van Leeuwen, ‘Tuchtrecht voor de juridische beroepen: wee en wel’, AA 2016, p. 529-530.

167 Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces*, p. 74-75. Zie ‘Ten geleide’ bij Gedragsregels 1992, met verwijzing naar hetgeen de commissie Visser van IJzerdoorn schreef bij de gedragsregels in 1968, op www.advocatenorde.nl.

168 Verkijk, *De advocaat in het burgerlijk proces*, p. 144-146.

4. Notarissen

4.1. *Ontstaan en voorgeschiedenis van het beroep van notaris*

Het notarisambt gaat eeuwen terug, zelfs tot het Latijnse notariaat. Daar was de notaris een ambtenaar, betaald door de cliënt. Het (publieke) notariaat (*notarius publicus*) vindt zijn oorsprong, via de receptie, in handelscentra in Noord-Italië tijdens de elfde of twaalfde eeuw¹⁶⁹ – niet in het oude Rome.¹⁷⁰ Wel heeft het *Corpus Iuris* door het werk van de glossatoren (met name de passages die spraken over de Romeinse *tabelliones*¹⁷¹) mede de vorm van het notariaat bepaald.¹⁷² De receptie van het openbare notariaat in de Nederlanden vond plaats tussen 1250 en 1350 als een kerkelijk instituut.¹⁷³ Na ontwikkelingen in de bisschoppelijke officialiteitsrechtbanken vestigden keizerlijke en pauselijke publieke notarissen zich vanaf het einde van de dertiende eeuw in de bisschopszetels. Van daaruit verspreidde het notariaat zich nog vóór het midden van de veertiende eeuw. Er kwam een proces van notarialisatie op gang: eerst drongen publieke notarissen door tot in diverse kerkelijke, en daarna ook wereldlijke, landsheerlijke en stedelijke, kanselarijen, griffies en administraties. Vanaf de tweede helft van de vijftiende eeuw ging deze ontwikkeling gepaard met laïcisering, secularisering en professionalisering van het notarisambt.¹⁷⁴

Het notariaat kreeg in de middeleeuwen snel te kampen met wantoestanden veroorzaakt door nalatigheid en onwetendheid, onbekwaamheid, belangenvermenging en vervalsing. Dit leidde tot klachten die bijna altijd verbonden

169 Eerder al, aan het einde van de achtste eeuw, bestonden in Lombardije functionarissen die zowel rechter als notaris waren (*iudex-notarius*). Zij formuleerden notariële aktes als rechterlijke uitspraken; dit is cruciaal geweest voor de vorming van de *notarius publicus*, aldus C.M. Cappon, *Wat er is, was er al lang; wat zal komen, is eerder al geweest. Historische kanttekeningen bij de huidige staat van het Nederlandse notariaat* (oratie UvA), Amsterdam 2010, p. 11-12.

170 Zie over het notariaat vanaf de Romeinse oudheid en tijdens de middeleeuwen ook M. Oosterbosch et al., 'Het notariaat in de Belgische territoria tijdens de Middeleeuwen', in: Cl. Bruneel, Ph. Godding & F. Stevens, *Het notariaat in België van de Middeleeuwen tot heden*, Brussel 1998, p. 11 e.v.; B. Duinkerken, *Gelijkheid bevredigt. Een korte kroniek van het Nederlandse notariaat. Een geschiedenis vanaf de Oudheid tot heden, geschetst in cultuurhistorische perspectieven*, Deventer 2012, m.n. p. 1-113.

171 Zie over de Romeinse wetgeving over de *tabelliones* en de praktijk van de door hen opgemaakte akten in het Romeinse recht vanaf de derde eeuw na Chr.: H.A. Ankum, 'De Romeinse *tabelliones*, directe voorlopers van de moderne notarissen', in: E.M. van der Marck et al., *Atlas van het notariaat*, Deventer 1989, p. 415-427.

172 Cappon, *Wat er is, was er al lang*, p. 11. Duinkerken stelt een kiem van ons notariaat te vinden in de Egyptische wereld; zie Duinkerken, *Gelijkheid bevredigt*, p. 11 e.v.

173 Zie Cappon, *Wat er is, was er al lang*, p. 14; M. Oosterbosch, 'De regelgeving op het notariaat in de Nederlanden tijdens de late Middeleeuwen', in: P.L. Nève, J.A.E. Kuys & J.J. Verbeek (red.), *Quod notemus. Zes opstellen over de regelgeving betreffende het notariaat van de middeleeuwen tot vandaag*, Deventer 1993, p. 1.

174 Oosterbosch, 'De regelgeving op het notariaat in de Nederlanden tijdens de late Middeleeuwen', p. 1.

waren met de eis tot inperking van de excessieve honoraria, met als bijkomend probleem dat personen zonder rechtmatige aanstelling zich toch als publieke notaris gingen uitgeven. Uit studies blijkt echter dat het misbruik in de praktijk niet zo groot is geweest.¹⁷⁵ Vóór 1500 was er geen sprake van wetgeving in de Nederlanden in de strikte zin des woords, noch over de inrichting van het notariaat noch als deontologische richtlijnen en regels voor de praktische ambtsuitoefening. Tot die tijd was het instituut van het notariaat ingebed in het standensysteem, functioneerde het in kerkelijke context – waar het was gerecipeerd – en werd het bepaald door regels van het canonieke recht. Zolang het dat gebied niet overschreed, bleef het redelijk immuun voor regels opgelegd door de wereldlijke overheid.¹⁷⁶ Er was wel een amalgaam van vrij elementaire regels beschikbaar waartoe de notaris zich kon richten: synodale en andere statuten die de notaris raakten als geestelijke, de eed van trouw aan de benoemende overheid, zijn ambtseed, enkele bepalingen uit het *Corpus Iuris Canonici*,¹⁷⁷ meer in het bijzonder het *Liber Extra* van 1234, specifieke notariaatsliteratuur (traktaten over de *ars notariatus*, formulierboeken en modelverzamelingen).¹⁷⁸ Al deze regels konden niet volstaan om misstanden daadwerkelijk tegen te gaan en kwaadwillige overtreders terecht te wijzen. Wel waren er (met name repressieve) regelingen waarmee de kerkelijke overheid ingreep (officialiteitsstatuten).¹⁷⁹ Na de laïcisering en de secularisering van het notariaat grepen in de zestiende eeuw de keizers Maximiliaan I en Karel V in op de misbruiken rondom het benoemingsrecht.¹⁸⁰ De wijze waarop vele notarissen aan het begin van de zestiende eeuw hun werk verrichtten, was deplorabel – in het algemeen stond het juridisch bestel ver beneden de norm van wat wij thans normaal achten.¹⁸¹

De *Reichsnotariatsordnung*, uitgevaardigd te Keulen in 1512 door keizer Maximiliaan, de eerste voor het gehele Heilige Roomse Rijk tot stand gebrachte codificatie van het formele notariële recht, was in feite (slechts) een samenstel van normen die in die dagen onomstreden waren en die in de notariële laatmiddeleeuwse praktijk al lang gevolgd werden,¹⁸² de codificatie be-

175 *Ibid.*, p. 2-3.

176 *Ibid.*, p. 13.

177 Zie voor een gedetailleerde opsomming van de relevante teksten in het *Corpus Iuris Civilis* en *Corpus Iuris Canonici*: B.H.D. Hermesdorf, 'Het middeleeuwse notariaat', herdruk van verschillende edities van WPNR 1942 en 1943, in het bijzonder p. 35 en 28.

178 *Ibid.*, p. 4-5.

179 *Ibid.*, p. 6.

180 Zie hierover Oosterbosch, 'De regelgeving op het notariaat in de Nederlanden tijdens de late Middeleeuwen', p. 8-13.

181 J.C.H. Melis, *De Notariswet*, bewerkt door A.H.M. Santen & B.C.M. Waaijer, 6^e druk, Zwolle 1991, p. 23.

182 A.Fl. Gehlen, 'De Reichsnotariatsordnung van 1512', in: P.L. Nève, J.A.E. Kuys & J.J. Verbeek (red.), *Quod notemus. Zes opstellen over de regelgeving betreffende het notariaat van de middeleeuwen tot vandaag*, Deventer 1993, p. 15, 24.

vatte geen regels ten aanzien van toezicht op notarissen.¹⁸³ Karel V maakt in de zestiende eeuw het notariaat in Nederland definitief tot een gewestelijke instelling. De notaris bleef, ook na de Hervorming, een door de overheid bevoegd verklaarde en aangestelde schrijver die authentieke akten opstelde.¹⁸⁴ In het zestiende-eeuwse Holland wordt door de stedelijke magistratuur toezicht gehouden op notarissen. Later, in de achttiende eeuw, worden door de stedelijke overheden hieromtrent nadere regels gegeven, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de instructie van de Staten van Holland en West-Friesland voor de commissarissen die met dat toezicht belast waren – bekrachtigd door een plakkaat van de Staten van 22 december 1733.¹⁸⁵ De instructie gaat voor een belangrijk deel over belastingwetgeving, maar ook over de naleving van ambtsvoorschriften door notarissen. De commissarissen dienen te letten op alle door de notaris verrichte arbeid. Van dit toezicht is in de praktijk weinig terechtgekomen, maar als wel werd gehandhaafd, werden harde straffen opgelegd. Zo werd een zekere Arie Quikkenberg, notaris in Amsterdam, in 1701 onthoofd wegens het vervalsen van een testament.¹⁸⁶

In de hiervoor beschreven periode ontwikkelde het notariaat zich en verbeterde het zich in niveau en maatschappelijke positie. De situatie was anders in Friesland, Gelderland, Drenthe en Groningen. In Friesland bleef de notaris vanaf de zestiende eeuw een relatief zwakke rol innemen. Notarissen hielden zich daar ook slecht aan wettelijke voorschriften. In Gelderland, Drenthe en Groningen voerde het notariaat een zwak bestaan. Vaak werden opengevallen plaatsen tientallen jaren niet vervuld. Bovendien richtte men zich zelfs voor het maken van een laatste wil gewoonlijk tot een andere dignitaris, bijvoorbeeld de predikant.¹⁸⁷

4.2. *De notaris in de negentiende eeuw*

Tijdens de Bataafse Republiek wordt, in 1800, door de volksvertegenwoordiging een provisioneel *measure* afgekondigd, inhoudende toezicht en visitatie van het gerechtshof of andere daartoe gekwalificeerde personen van notariële

183 A.Fl. Gehlen, *Het notariaat in tweeherig Maastricht. Een rechtshistorische schets van de inrichting en praktijk van het Maastrichtse notariaat vanaf zijn opkomst tot aan het einde van de tweeherigheid over de stad (1292-1794)*, Assen 1981, p. 167. Zie ook uitvoerig Gehlen, 'De Reichsnotariatsordnung van 1512', p. 15 e.v.

184 Cappon, *Wat er is, was er al lang; wat zal komen, is eerder al geweest*, p. 14-15.

185 Opgenomen in A. Pitlo, *De zeventiende en achttiende eeuwse notarisboeken en wat zij ons omtrent ons oude notariaat leeren*, Haarlem 1948, p. 319 e.v.; B. Duinkerken, "'Een waakent oog': een schets van het notarieel tuchtrecht tot de invoering van de Kamers van Toezicht (I)", *WPNR* 1994/6135, p. 335.

186 Pitlo, *De zeventiende en achttiende eeuwse notarisboeken*, p. 228; Duinkerken, "'Een waakent oog' (I)", p. 335.

187 Melis/Santen/Waaijer, *De Notariswet*, p. 25-26.

akten.¹⁸⁸ Volgens het nooit in werking getreden ontwerp van wet op het notaris­schap in het Koninkrijk Holland, onder Lodewijk Napoleon (1809), werd tuchtrechtelijke controle aanvankelijk toebedeeld aan de (plaatselijke) autori­teit, waar de notaris zijn standplaats had. Volgens artikel 5:

'[...] kan en moet de <plaatselijk> autoriteit, welke daar mede door den Koning nader zal worden belast <en waar onder enig notaris is gedomicilieerd>¹⁸⁹ derzelve op hevig vermoeden van malversatie, pligtverzuim of nalatigheid, in deszelfs functies schorsen voor zodanige tijd en tot zodanig einde als nader door den Koning zal worden bepaald'¹⁹⁰

De praktijk bleef echter bij het oude. In 1808 werd bij reglement van de koning aan degenen die belast waren met de belastinginning ook de bevoegdheid tot toezicht op het notariaat gegeven. Dit was echter enkel een bevestiging van de al bestaande regels.¹⁹¹

Sinds het Franse recht is kenmerkend voor de notaris dat hij (semi)ambtenaar is, want aan hem is van overheidswege gezag toegekend, maar ook dat hij ondernemer is.¹⁹² De sinds 1842 in Nederland geldende Wet op het notaris­ambt¹⁹³ heeft wortels die gebaseerd zijn op de wet van 25 Ventôse An XII (16 maart 1803) *contenant organisation du notariat*,¹⁹⁴ ingevoerd in Nederland in 1810 na de inlijving door Frankrijk bij keizerlijk decreet van 8 november 1810 voor de Zuidelijke Nederlanden, respectievelijk van 6 januari 1811 voor de Noordelijke Nederlanden.¹⁹⁵ Het notariaat werd (weer) een ambt; bovendien werd het notariaat vermaatschappelijkt, met als eerste doel het geven van betere waarborgen voor het publiek. De Franse wet kende een leertijd, om zo het functioneren van het notariaat op een hoger plan te tillen. Het notariaat kreeg een hogere status (van koopman tot ambtenaar), een proces van sociale verheffing dat zich in de loop van de negentiende eeuw heeft voltrokken.¹⁹⁶ In 1842 verving men de leertijd (voorheen ten minste zes jaar onafgebroken) door een streng examen – hoewel er afkeurende reacties uit de praktijk waren

188 Opgenomen in: B. Duinkerken, *Notariaat in overgangstijd 1796-1842*, Deventer 1988, p. 206.

189 De tekens <> betekenen dat deze woorden zijn verwijderd.

190 Duinkerken, *Notariaat in overgangstijd 1796-1842*, p. 215; Duinkerken, “Een waakent oog” (I), p. 335-336.

191 Zie verder uitvoerig over de periode 1796-1842, Duinkerken, *Notariaat in overgangstijd 1796-1842*.

192 J.C.H. Melis, *De Notariswet*, bewerkt door B.C.M. Waaijer, 8^e druk, Deventer: Kluwer 2012, p. 1.

193 Wet op het notarisambt 9 juli 1842, *Stb.* 20.

194 BdL n. 258.

195 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 1-2.

196 *Ibid.*, p. 2.

gekomen op de voorgenomen afschaffing in het aan de wet van 1842 ten grondslag liggende wetsontwerp.¹⁹⁷ Later, in 1878, is de stage heringevoerd.¹⁹⁸ In de Franse tijd kwam er toezicht op notarissen middels de kamers van notarissen (*Chambres des notaires*). Daarmee kwam er een einde aan het voorheen veelal plaatselijk geregelde toezicht op notarissen. Artikel 50 van de Ventôse-wet gaf de opdracht aan de kamers om de interne discipline te handhaven, en daarmee in feite tuchtrechtspraak uit te oefenen:

'Les chambres [de discipline, EvD] qui seront établies pour la discipline intérieure des notaires, seront organisées par des règlements.'

Een uitvloeisel van deze bepaling, artikel 1 van het *Arrêté relatif à l'établissement et à l'organisation des Chambres des notaires* van 2 Nivôse an XII (24 december 1803), bepaalde vervolgens:

*'Il sera établi auprès de chaque tribunal civil de première instance et dans son chef-lieu, une chambre des notaires de son ressort, pour leur discipline intérieure.'*¹⁹⁹

De kamers werden enkel door notarissen gevormd en dienden zowel de interne discipline te handhaven als klachten van derden tegen notarissen te beoordelen.²⁰⁰ Dit toezicht gaf aanleiding tot misbruiken en veronachtzaming.²⁰¹ In 1842 werden de *Chambres des notaires* opgeheven en komt er in plaats daarvan toezicht door het Openbaar Ministerie (het Openbaar Ministerie werd ook verantwoordelijk voor het afnemen van examens). Bij constatering van handelingen in strijd met de waardigheid van het ambt was het Openbaar Ministerie verplicht de zaak aan te brengen bij de rechtbank – de rechtbank had vervolgens een discretionaire taak. Er ontstond al snel ontevredenheid over de Wet op het notarisambt van 1842. Bruno Tideman (1803-1881), notaris in Amsterdam, vreesde voor ongebreidelde onderlinge concurrentie, in het bijzonder door de zogenoemde zaakwaarnemerij.²⁰² Tegen het midden van de

197 B. Duinkerken, 'Noviteiten in de notariswet. Het wetsontwerp van 1842 en de kritiek op enige der daarin voorgestelde hervormingen', *WPNR* 92/6054.

198 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 3.

199 Bull. n. 332.

200 Duinkerken, "'Een waakent oog" (I), p. 336.

201 De Bie, *Eenige beschouwingen over tuchtrecht*, p. 84. Zie ook Duinkerken, 'Noviteiten in de notariswet'. De Kamer had bovendien ook tot taak examens af te nemen van kandidaat-notarissen; zie Duinkerken, "'Een waakent oog" (I), p. 336.

202 Zie ook H.W. Heyman, 'Het ontwerp voor een nieuwe notariswet van de Staatscommissie van 1867. Een blik op de problematiek van het notariaat rond het midden van de negentiende eeuw', in: P.L. Nève, J.A.E. Kuys & J.J. Verbeek (red.), *Quod notemus. Zes opstellen over de regelgeving betreffende het notariaat van de middeleeuwen tot vandaag*, Deventer 1993, p. 75-78.

negentiende eeuw klaagde men over het verval van het notariaat.²⁰³ Concurrentie met zaakwaarnemers leidde tot teruglopen van de praktijken en vervolgens ook weer tot een (problematische) toename van concurrentie tussen notarissen onderling.²⁰⁴ Tideman richtte in 1843 de Broederschap der Notarissen op om zo de cohesie binnen het notariaat te handhaven.²⁰⁵ Dit was van groot belang voor de ontwikkeling van het notariaat in Nederland. Deze broederschap heeft namelijk bijgedragen aan het vormen van een ‘*esprit de corps*’ als tegenkracht tegen de soms al te grote concurrentie en naijver.²⁰⁶ In 1878 werd de vermaatschappelijking, middels het scheppen van betere waarborgen voor het publiek, verder doorgevoerd: het aan de officier van justitie opgedragen toezicht over notarissen werd aangescherpt – er werden strengere sancties ingevoerd –, de exameneisen werden verzwaard, en er werd een leertijd opgelegd als eis voor benoembaarheid.²⁰⁷

4.3. *Veranderingen voor het notariaat in de twintigste eeuw*

In 1904 worden de kamers van toezicht heringevoerd en nemen zij de rol van het Openbaar Ministerie over. Toezicht door het Openbaar Ministerie werd blijkbaar gezien als een te grote drempel en misstanden in de praktijk werden niet opgemerkt. Daarbij werd nu, anders dan voorheen,²⁰⁸ een voordiploma vereist als voorwaarde om het notarieel examen te mogen afleggen en kreeg de kandidaat-notaris een officiële status.²⁰⁹ De kamers van toezicht waren niet enkel bevoegd, maar tevens verplicht om een waarschuwing uit te spreken indien de feiten vaststonden, inclusief gedragingen in de privé sfeer.²¹⁰ In 1931 volgde een wetswijziging die een toezicht op de vermogenstoestand van de notaris met zich meebracht. In 1933 werd een Centraal Bureau van Bijstand ingesteld, die (voor het Ministerie van Justitie) toezicht hield op de boekhouding van notarissen.²¹¹ De Koninklijke Notariële Broederschap (KNB) heeft een beroepsopleiding ingesteld, een verdieping van theoretische en praktische

203 Zie bijvoorbeeld over deze problematiek (de zaakwaarnemer als parasiet): W. de Gelder, *De zaakwaarnemer. Wet en regt*, Utrecht 1853.

204 H.W. Heyman, ‘Bruno Tideman (1803-1881). De oprichter van de Broederschap en zijn visie op het notariaat’, *WPNR* 93/6094.

205 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 3.

206 Heyman, ‘Bruno Tideman (1803-1881)’.

207 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 3.

208 Vanaf 1958 werd een universitaire studie en een universitair doctoraal examen in de rechten vereist, in plaats van het voorheen vereiste staatsexamen.

209 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 4.

210 Duinkerken, “Een waakent oog”: een schets van het notarieel tuchtrecht tot de invoering van de Kamers van Toezicht (II, slot), p. 352. In de periode vóór 1904 werd daar verschillend over gedacht.

211 R. de Jong, *Tussen ambt en vrij beroep. Het notariaat tussen 1842 en 1999*, Amsterdam 2002, p. 87-89; Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 4-5.

aard, voor de eerste jaren van de kandidaat-notarissen.²¹² In 1951 werd de Stichting tot bevordering der Notariële Wetenschap opgericht, een stichting die een serie geschriften uitgaf onder de naam *Ars Notariatus*.

Sinds het einde van de negentiende eeuw, maar met name in de tweede helft van de twintigste eeuw, kwamen er diverse voorstellen tot stand tot herziening van de Wet op het notarisambt.²¹³ Uiteindelijk kwam er een wet (swijziging) tot stand in 1999,²¹⁴ die was bedoeld om marktwerking te bevorderen, maar die tegelijkertijd ook werd ingegeven door deregulering.²¹⁵ Hiermee wordt de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (tot 1997 de Koninklijke Notariële Broederschap geheten) een (publiekrechtelijke) organisatie – voorheen was het een vereniging – waarvan alle (kandidaat-)notarissen van rechtswege lid zijn. Met de wet van 1999 werd ook het verenigingsstuchtrecht vervangen.²¹⁶ In 2005 vond een evaluatie van de nieuwe wet plaats door de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt,²¹⁷ onder voorzitterschap van A. Hammerstein, president van het Gerechtshof Amsterdam. Deze evaluatie leidde tot wet in 2012. Voorstellen van de commissie betroffen het bevorderen van de integriteit en kwaliteit van het notariaat. De wetgever koos voor versterkt, onafhankelijk (financieel) toezicht op notariaat door het Bureau Financieel Toezicht (BFT).²¹⁸

Met tuchtrecht wordt beoogd het niveau van het functioneren van het notariaat op peil te houden, en zodanig te verhogen om daarmee het belang te bewaken dat de maatschappij heeft bij een deugdelijk (integer en capabel) notariaat.²¹⁹ In de loop der tijd is meer aandacht gekomen voor de positie van de klager, en wordt het beschermen van de belangen van klagers als een (belang-

212 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 5.

213 Zie over de invloed van de KNB op de wetgeving in het algemeen, en op de Wet op het notarisambt in het bijzonder in de tweede helft van de twintigste eeuw: P. Brood, 'De invloed van de KNB op de wetgeving vanaf 1965', *WPNR* 2018/7193.

214 Wet van 3 april 1999, houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt).

215 Zie Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 7-8.

216 Dit was voorheen opgenomen in de statuten van de KNB en het Reglement voor Geschillen en Klachten. Procedures konden worden gevoerd voor zgn. scheidsgerechten. Zie Kleiboer/Huls, *Tuchtrecht op de terugtocht?*, p. 38.

217 *Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt. Het beste van twee werelden*, Den Haag 2005.

218 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 8.

219 *Ibid.*, p. 429; B.C.M. Waaijer, 'Het notariële tuchtrecht als bron van deontologie', *WPNR* 2008/6778, p. 957-958.

rijk) nevendoeel van het tuchtrecht beschouwd.²²⁰ Het handhaven van de eer en het aanzien van notariaat is geen doel op zichzelf, maar uitsluitend te bezien in het perspectief dat maatschappelijke schade kan worden opgelopen, zoals verlies van onontbeerlijk vertrouwen in notarissen en hun geloofwaardigheid.²²¹

Notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen zijn op grond van artikel 93 van de Notariswet aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van handelen of nalaten in strijd met hetzij enige bij of krachtens de Wet op het notarisambt gegeven bepalingen, hetzij met de zorg die zij als notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris behoren te betrachten ten opzichte van degenen voor wie zij optreden en ter zake van handelen of nalaten dat een behoorlijk notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris niet betaamt.²²² Uit tuchtrechtspraak blijkt op welke wijze de notaris in concrete gevallen invulling dient te geven aan zijn ambtsuitoefening. De notaris moet voor de (goede) vervulling van zijn ambt een aantal eigenschappen bezitten: kennis van zaken, deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid, zorgvuldigheid, voorzichtigheid, voortvarendheid, organisatorisch vermogen, inzicht in de notariële functie en integriteit.²²³ De aan de notaris gestelde plichten kunnen naast in de Notariswet, ook vinden in de Verordening beroeps- en gedragsregels – een wijziging en omzetting van de reeds onder de Koninklijke Notariële Broederschap bestaande beroeps- en gedragsregels –, de Verordening Interdisciplinaire Samenwerking, de tuchtrechtelijke jurisprudentie en de literatuur.²²⁴

5. Registeraccountants

5.1. *Het ontstaan van het accountantsberoep*

Comptabiliteit omvat de toepassing en het gebruik van een schriftelijk rekenstelsel door en ten behoeve van de particulier, het bedrijfsleven en de overheid.²²⁵ Na de uitvinding van het schrift tussen 3500 en 3000 v. Chr. in het nabije oosten werd daarmee ook een blijvend instrument tot waarneming en

220 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 430. Volgens de Hoge Raad heeft het wettelijk tuchtrecht (in het beoordeelde geval, bij notarissen) in de eerste plaats tot doel om in het algemeen een goede wijze van beroepsuitoefening te bevorderen. Hiermee strookt dat de tuchtprocedure niet in de eerste plaats ertoe dient om de klager genoegdoening te verschaffen. Zie HR 10 januari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF0690, NJ 2003/537.

221 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 430.

222 In artikel 103 van de Wet op het notarisambt staan de tuchmaatregelen opgesomd die, bij het gegronde bevinden van een tegen een notaris gerezen bedenking, kunnen worden opgelegd.

223 Melis/Waaijer, *De Notariswet*, p. 437-440.

224 *Ibid.*, p. 440-441.

225 J. de Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland. Aanvang en ontplooiing, 1895-1935*, Assen/Maastricht 1985, p. 1.

optekening geschapen dat de pure geheugenfunctie verving respectievelijk ondersteunde, en diende tot de ordening van een in beginsel chaotische wereld.²²⁶ Geld kreeg een dubbele functie, als ruilmiddel en als rekenmiddel, maar niet vóór de zevende eeuw voor Chr. De behoefte aan een instrument tot waarneming en optekening was nog beperkt in verband met het overwegend traditioneel-statisch karakter der vroegere samenlevingen.²²⁷ Comptabele optekening oversteeg slechts weinig de pure vervanging van de geheugenfunctie; dat geschiedde enkel daar waar beheersnotities mede de controle op de eerlijkheid mogelijk moesten maken, zoals bij de overheid en bij landgoederen (*latifundia*).²²⁸ In de oudheid noch in de middeleeuwen was het economisch leven zodanig door rationalistisch winststreven doordrongen dat het tot nauwgezette dispositie en calculatie van kosten noopte.²²⁹

In het gedecentraliseerde vronhoevestelsel van de middeleeuwen kon worden volstaan met toepassing van, of marginale verbetering van de bestaande comptabele praktijk.²³⁰ In deze feodale samenleving was de ratio van de comptabiliteit voor kerk, staat en vronhoevebezitter eerst en vooral gelegen in de controle van eerlijkheid en stipte naleving van de lager geplaatste door de hogere (en niet op economische vereisten van winst- en verliesbepaling, vaststelling van inkomen of kosten).²³¹

Kooplieden en bankiers brengen aan het einde van de middeleeuwen een netwerk van economische betrekkingen over de hele wereld tot stand, op deze wijze een goederen-, geld- en kapitaalstroom voortstuwend. Er vormt zich een speciaal type koopman in Europa, de koopman-bankier, die afstanden organisatorisch dient te overwinnen en risico's dient te dekken.²³² In dit tijdperk van commercieel en financieel kapitalisme worden vervolgens instituties en instrumenten van handel en bankwezen geschapen, bijvoorbeeld van risicospreiding: schaalvergroting in de goederenmarkt, grote handelshuizen en bankbedrijven die (Italiaanse) familievennootschappen vormen met beperkte aansprakelijkheid voor wat zij van partners en derden aan kapitaal opnemen. Als gevolg van eeuwenlang experimenteren met combinaties van personen en kapitaal ontstaat in 1602 de VOC (voorloopster van de naamloze vennoot-

226 *Ibid.*, p. 3.

227 *Ibid.*, p. 3-4.

228 *Ibid.*, p. 4. Zie over de betekenis van *latifundia* bijvoorbeeld S. Hornblower, A. Spawforth & E. Eidinow, *The Oxford Classical Dictionary*, 4th ed., Oxford 2012, s.v. *latifundia*, p. 794-795.

229 De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 10.

230 Zie over de landsheerlijke periode, de (volle) hoeve en boerenbedrijven in de middeleeuwen: De Monté ver Loren, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden*, p. 68 e.v., en over de geschiedenis van de late middeleeuwen bijvoorbeeld H.P.H. Jansen, *Geschiedenis van de Middeleeuwen*, 10^e druk, Utrecht 1995.

231 De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 5.

232 *Ibid.*, p. 6-7.

schap²³³).²³⁴ Het gebrek aan een betaalmiddel wordt opgelost door het toenemend gebruik van wissels (veelvoorkomende vorm van verstrekken van koopmanskrediet). Aan het einde van de zeventiende eeuw wordt deze rol geleidelijk overgenomen door bankbiljetten die werden uitgegeven door de circulatiebank (Bank of England).²³⁵

Uit de geschiedenis blijkt dat het rudimentaire boekhouden ontstaan is als gevolg van het instellen van de heffing van belastingen door vorsten en soevereine staten. Een van de voorwaarden om te kunnen spreken van een echte boekhouding is het bestaan van gemeenschappelijke eenheden in de vorm van munten.²³⁶ Boekhouden als systematische techniek was nodig om inzicht te krijgen in het vermogen en het resultaat van commerciële organisaties. Het systematisch boekhouden dateert uit de Italiaanse koopmansrepublieken van de late middeleeuwen, waar ze Venetiaans boekhouden verrichtten.²³⁷ In de comptabiliteit is de uitvinding van het dubbel boekhouden, aangevangen in de dertiende eeuw in de Italiaanse koopmanssteden (zgn. commerciële revolutie), een doorbraak geweest.²³⁸ Het bijhouden van transacties gebeurde hier niet meer enkel ter ondersteuning van het geheugen. Verfijning van de Venetiaanse methode geschiedde in de zestiende en zeventiende eeuw.²³⁹ Nederlandse boekhouders hadden grote faam in de zeventiende eeuw. Aan het begin van de negentiende eeuw bleef de economische ontwikkeling achter en zo stond ook het boekhouden stil. Rond 1880 kwam daar weer beweging in, en in die tijd ging men spreken van boekhouders en handelsbedienden als beroepsgroepen.²⁴⁰

Het (openbaar) accountantsberoep ontstond eind negentiende eeuw in Nederland uit de behoefte in het bedrijfsleven aan deskundige, onafhankelijke controle op de administratie.²⁴¹ Nederland maakte destijds een opmerkelijke bloei door: de internationale handel floreerde, de koloniën werden intensiever geëxploiteerd en de industrialisatie kwam op gang. Bedrijven werden groter, waardoor ook een groter vermogen was vereist. Dit leidde tot een opmars van de naamloze vennootschap als gekozen bedrijfsvorm (en de scheiding tussen eigendom en beheer van een onderneming).²⁴² Financiële verslaggeving bleek nodig omdat vermogensverschaffers hun kapitaal intact wensten te

233 Zie hierover ook H. de Heijer, *De geotrooieerde compagnie: de VOC en de WIC als voorlopers van de naamloze vennootschap*, Deventer 2005.

234 De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 7-8.

235 *Ibid.*, p. 9.

236 A.J. Blindenga, 'Het ontstaan van het beroep van accountant', in: *Handboek Accountancy*, A 2000, losbladig 2005, p. 4.

237 *Ibid.*, p. 1.

238 De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 10.

239 Blindenga, 'Het ontstaan van het beroep van accountant', p. 7.

240 *Ibid.*, p. 12-13.

241 P.E. de Hen, 'Een eeuw accountantswerk in Nederland', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 8.

242 *Ibid.*

houden. De leiding van deze ondernemingen moesten verantwoording afleggen van de manier waarop zij het kapitaal beheerden.²⁴³

Uit hetgeen aan dienstverlening op administratief en rekenkundig terrein aanvankelijk naast een hoofdfunctie in dienstverband (bij grotere ondernemingen) voor eigen rekening als nevenfunctie werd verricht, ontwikkelde zich een beroep dat economisch zelfstandig en onafhankelijk werd uitgeoefend. Op deze wijze ontstonden de boekhoudbureaus – het oudste ons bekende is het Bureel van Boekhouding (opgericht in 1883).²⁴⁴ Enkele jaren eerder, de affaire Pincoffs van 1879, hadden diverse knoeierijen plaatsgevonden, zoals flatteren van balansen en vervalsen van boeken. De achteraf geconstateerde fraude bedroeg ongeveer fl. 2,8 miljoen. In deze zaak waren twee boekhouders onder druk van Pincoffs gedwongen geweest tot valse boekhoudingen en had het toezicht van commissarissen gefaald.²⁴⁵ Dit was het laatste zetje dat nodig was voor het ontstaan van een nieuw beroep, de accountant(-controleur).²⁴⁶ In 1894 wordt voor de eerste keer de term accountant gebruikt, namelijk door de zelfstandig gevestigde boekhouders die als nevenactiviteit ook de controle van boeken aanboden als dienst (dat geschiedde steekproefsgewijs, op de juistheid van geboekte posten – pas aan het begin van de twintigste eeuw oordeelde men dat dit onvoldoende was en heeft men, op aangeven van Th. Limperg, erkend dat de accountantscontrole een systematische leer dienste te zijn).²⁴⁷

In 1895 werd op initiatief van vijf boekhouders van het Bureel van Boekhouding (inmiddels met de toegevoegde aanduiding *Confidentia*) het Nederlands Instituut van Accountants (NiVA) opgericht (sinds 1967 is dit instituut als publiekrechtelijke orde verder gegaan onder de naam van het Nederlands Instituut van Registeraccountants).²⁴⁸ Men liet zich door de Engelse accountant inspireren, niet alleen qua naam, maar ook wat de organisatievorm en doelstelling betreft.²⁴⁹ Door eisen te stellen aan het lidmaatschap wenste men zich af te schermen van niet-competente beroepsgenoten en de kwaliteit van de

243 Blindenga, 'Het ontstaan van het beroep van accountant', p. 9.

244 A.L. de Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland 1895-1975. Hoofdzaken uit de voorgeschiedenis en de beginjaren van het Nederlands Instituut van Registeraccountants*, Alphen aan den Rijn 1980, p. 11.

245 Zie over de Pincoffs-affaire: De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 34-36.

246 Zie over het ontstaan en de ontwikkeling van het accountantsberoep in Nederland ook H.H. Bos & J. Krikke (red.), *Regelen betreffende het accountantsberoep*, Deventer 1976, A, suppl. 28 (onder 'Historisch overzicht'), p. 1 e.v.

247 Blindenga, 'De geschiedenis van het accountantsberoep in Nederland', p. 4.

248 Blindenga, 'Het ontstaan van het beroep van accountant', p. 15. Zie uitvoerig over de geschiedenis van de beroepsorganisatie van accountants in Nederland in de periode van 1895 tot 1975: De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*. Vanaf 1895 werd het blad *De Accountant* uitgegeven. Hierin werden artikelen opgenomen ten behoeve van de versterking van het arbeidsethos, aldus Blindenga, 'De geschiedenis van het accountantsberoep in Nederland', p. 18.

249 Blindenga, 'Het ontstaan van het beroep van accountant', p. 13-14.

beroepsuitoefening te bevorderen. Bovendien stelde het bestuur een zwaar examen in en hoge toelatingseisen om lid te worden.²⁵⁰ Er bestond blijkbaar een noodzaak om meer inhoud aan de titel en de stabiliteit van het beroep te geven – de titel van accountant was in die tijd ‘soms niet meer dan de vlag, die gebruikt werd om de zeer heterogene lading af te dekken.’²⁵¹ Er volgden, in navolging van het NiVA, al snel vele andere accountantsverenigingen,²⁵² beginnend in 1899 met de Nederlandse Bond van Accountants. De accountants wilden zowel hoogwaardige vakkennis als onafhankelijkheid bieden. Zo stelde Reiman in 1896 over de onafhankelijkheid van de accountant in het rapport van expertise:

*‘Met de waarheid alleen, met niets meer, noch met iets anders mag hij rekening houden. Strikte rechtvaardigheid moet overal voorzitten in het rapport dat de controleur de schoonste gelegenheid aanbiedt, om te toonen, dat hij – vrij van ieder vooroordeel – geenerlei vreemde invloeden op zijn mening deed inwerken.’*²⁵³

5.2. *Tuchtspraak in de begintijd*

Het NivA oefende tucht uit over haar leden en was van mening dat het doel van de tuchthandhaving was om er zoveel mogelijk tegen te waken dat de leden niet in elk opzicht zouden voldoen aan de eisen van bekwaamheid, onpartijdigheid, eerlijkheid en onkreukbaarheid die aan de goede accountant mogen worden gesteld. Het werd van algemeen belang geacht dat het publiek de accountant ten volle en met recht zou kunnen vertrouwen.²⁵⁴ In de beginjaren (1895-1897) is nauwelijks sprake geweest van tuchtuitoefening in de zin van correctie op gedragingen van leden die in strijd waren met de regels van de discipline. De leden moesten van goede naam en faam bekend staan en blijven en zij konden geroyeerd worden indien zij zich schuldig hadden gemaakt aan onwaardige handelingen. De hantering van deze regeling was in handen van de algemene vergadering.²⁵⁵ De instelling van een (afzonderlijke) raad van tucht werd in 1895 door de algemene vergadering wenselijk geacht.

250 Blindenga, ‘De geschiedenis van het accountantsberoep in Nederland’, p. 18.

251 L.H. Belle, *Grondslagen der accountancy* (diss. Nederlandsche Handels-Hoogeschool Rotterdam), Rotterdam 1931, p. 3-4; Molenaar, ‘Professionalisering van het adviesvak’, p. 24.

252 Zie hierover De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 5-6.

253 J.D. Reiman, *De accountant als controleur*, Zwolle 1896, p. 111. Zie ook De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 59.

254 H.H. Bos, ‘De geschiedenis van de tuchtspraak van het Nederlands Instituut van Accountants (1895-1965)’, *De Accountant* 1964, p. 260, met verwijzing naar een propagandabrochure uit 1897.

255 *Ibid.*

Het bestuur diende een regeling te overwegen en overwoog in 1896 welke principes aan een dergelijke tuchtregeling ten grondslag dienden te liggen. E.J. Korthals Altes ontwierp met inachtneming van deze beginselen het eerste tuchtreglement, welk reglement eind 1896 werd aanvaard in de algemene vergadering en op 1 januari 1897 in werking trad.²⁵⁶

Aanvankelijk leverden de accountants met name accountantsrapporten en de aanvankelijk daarvan niet onderscheiden beknopte mededeling voor publicatie (de accountantsverklaring).²⁵⁷ Over de voor het publiek bedoelde verklaring werd rondom het jaar 1900 veel gediscussieerd. Volgens de leer van 'superaccountant' Th. Limperg jr. (1879-1961) uit de jaren twintig was de accountant de 'vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer'. Limperg benadrukte daarmee het aspect van onafhankelijkheid. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid niet de praktijk geweest zijn, waar de accountant vooral voor opdrachtgevers binnen bedrijven zijn diensten verrichtte en rekening hield met hun wensen.²⁵⁸ Toch blijkt dat ook in de jaren 1897-1905 weinig activiteiten op het gebied van de tuchtrechtspraak zijn verricht en dat pas in 1902 de raad van tucht zich genooddacht zag enkele malen op te treden, namelijk tegen assistenten die onbevoegd de accountantspraktijk uitoefenden.²⁵⁹

5.3. *Verdere ontplooiing en expansie van het accountantsberoep aan het begin van de twintigste eeuw*

In de periode tussen 1905 en 1912 bleek dat, hoewel het bestuur de reglementaire plicht had ingekomen klachten bij de raad van tucht aanhangig te maken, het in de praktijk alleen zaken aan de raad voorlegde die het dienstig achtte. Het bestuur behield zich tenminste het recht voor zelf bepaalde zaken te beoordelen.²⁶⁰ Het aanleggen van verschillende maatstaven heeft veel antipathie opgeroepen, en ook de juristen in de raad van tucht verweten het bestuur partijdig en inquisitoriaal optreden (en vroegen zelfs om ontslag). Daaropvolgend bleek het lastig nieuwe juristen te vinden, en het duurde tot 1911 voordat men tot een aanpassing van de tuchtregeling kwam. Toen kwam de tuchtrechtspraak weer volledig in handen van de eigen leden, men vond dat de gemengde rechtspraak had gefaald. In de daartussen liggende periode

256 *Ibid.*, p. 261.

257 De Hen, 'Een eeuw accountantswerk in Nederland', p. 9.

258 *Ibid.*, p. 10.

259 De wijziging van het tuchtreglement in 1904 leidde ertoe dat ook niet-leden van het Instituut (drie juristen – van de in totaal vijf leden) deel zouden kunnen uitmaken van de raad van tucht. Zie Bos, 'De geschiedenis van de tuchtrechtspraak van het Nederlands Instituut van Accountants', p. 262. Het gewijzigde tuchtreglement trad in werking op 1 januari 1905.

260 *Ibid.*, p. 263. In dezelfde periode traden een aantal leden uit, wat leidde tot de oprichting van de Nederlandse Accountants Vereniging in 1906.

kwam niets terecht van de tuchtrechtspleging.²⁶¹ Bij reglement van 1911 werden twee colleges ingesteld, een raad van tucht en een raad van discipline, elk met een afzonderlijk reglement. De twee raden traden in de periode tot en met 1919 sporadisch op. Tuchtrechtspraak was in die periode nog niet volkomen onafhankelijk, en het bestuur besloot nog steeds welke klachten door welke raad zouden worden berecht. In 1919 fuseerden het NivA en de NAV en werd het beginsel van gemengde tuchtrechtspraak heringevoerd. In de periode 1919-1928 werden de eenvoudiger zaken aangaande ethiek van het beroep door de raad van discipline berecht. Zwaardere tuchtvergrijpen, met name die waarin sprake was van beroepsfouten, werden door de raad van tucht berecht. De raad van discipline werd opgeven bij reglement van 1928. In plaats daarvan kwam de kamer voor geschillen, als deel van de raad van tucht.²⁶²

Met de verspreiding van het beroep nam ook het aantal kantoren met een breed aanbod aan dienstverlening toe. Een strikte visie daarop, door de reeds genoemde Limperg – een van de oprichters van de NAV –, werd neergelegd in het Reglement van Arbeid voor accountants (1910, 1948). Niet enkel de combinatie met andere professies, maar ook juridische banden met beoefenaren van andere vrije beroepen werden afgewezen.²⁶³ In de jaren 1910-1920 ontstond, naast de reeds bestaande opleiding verzorgd door het NivA in de vorm van een avondstudie en gekoppeld aan de praktijk, nu ook een accountancy-studie bij het toen nog zo geheten Hoger Onderwijs. Na de Eerste Wereldoorlog werd het rijksexamen ingesteld (het examenprogramma dateerde van 1922; het rijksexamen werd later, in 1946, praktisch geïncorporeerd in het NivA-examen – met uitzondering van het vak belastingrecht).²⁶⁴ In de jaren twintig en dertig kwamen de vele inmiddels opgerichte beroepsorganisaties²⁶⁵ weer dichterbij elkaar en vonden er een aantal fusies plaats. Uiteindelijk ontstonden er vanaf 1938 vier beroepsorganisaties: het NIVA, de Vereniging van Academisch Gevormde Accountants (VAGA), de Nederlandse Unie van Accountants en de Nederlandse Broederschap van Accountants.²⁶⁶

261 *Ibid.*, p. 262-263.

262 *Ibid.*, p. 264-265.

263 De Hen, 'Een eeuw accountantswerk in Nederland', p. 10.

264 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 43.

265 Zo werd in 1926 werd de Nederlandse Unie van Accountants opgericht, en in 1927 de Vereniging van Academisch Gevormde Accountants (VAGA). Laatstgenoemde vereniging werd behalve vanwege de behartiging van vakbelangen ook opgericht vanwege het bevorderen van de opleiding van accountant aan een erkende universiteit of hogeschool. Zie De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 32.

266 V. Bröcheler & R. Meuwissen, 'Accountant als beroep: veranderende markten en organisaties', in: W.A. Arts, R. Batenburg & P. Groenewegen (red.), *Een kwestie van vertrouwen. Over veranderingen op de markt voor professionele diensten en in de organisatie van vrije beroepen*, Amsterdam 2001, p. 75.

In de jaren twintig kreeg ook de beroepsreglementering veel aandacht. Enkele gedragsregels werden opgenomen in statuten, zoals bijvoorbeeld het verbod om in een accountantspraktijk schriftelijk of bij circulaire dienstaanbiedingen te doen.²⁶⁷ De werkzaamheden van de raad van tucht breidden steeds meer uit. Toch bestond er een algemene ontevredenheid over de tuchtrechtspraak, en met name over het ontbreken van vertrouwen in de tuchtrechter (d.w.z. de standsrechtspraak van het instituut), hetwelk noodzakelijk zou moeten zijn. Daarom stelde het bestuur in 1932 een commissie in die onderzocht of de bestaande regeling herziening behoeft. Onder de leden bestond verschil van mening over de vraag of tuchtuitoefening enkel door vakgenoten diende te geschieden of juist door rechtsgeleerden. Commissie, bestuur en een grote meerderheid van de leden kozen voor het geven van een aandeel in de tuchtrechtspraak aan juristen. Ook werd hoger beroep heringevoerd (raad van beroep) bij het nieuwe tuchtreglement van 1933 (hoger beroep van de klager volgde pas bij reglement van 1952).²⁶⁸

5.4. *De naoorlogse situatie*

Ook na de Tweede Wereldoorlog vond een ongereguleerd en vrij gebruik van de accountantstitel plaats, waardoor de functie niet voor iedereen duidelijk was.²⁶⁹ In de periode 1945-1967 ontstond voor het NivA een nieuwe reglementering van de beroepsuitoefening en groeide de samenwerking met de VAGA. Het waren overgangsjaren naar het NIVRA, naar de publiekrechtelijke status in 1962.²⁷⁰ De belangstelling voor de reeds bij oprichting bestaande doelstelling van het NivA om te komen tot een wettelijke regeling, herleefde na de Tweede Wereldoorlog. Zowel de besturen van het NivA en de VAGA hebben door de jaren heen deze wens uitgedragen, evenals de diverse kleine organisaties. Motief was met name bescherming van overheidswege, voor de grotere organisaties betekende dat bescherming tegen gebruik van de accountantstitel zonder de door hen daarvoor gestelde deskundigheid, voor de kleinere organisaties tegen huns inziens onredelijke discriminatie.²⁷¹ Die wettelij-

267 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 35.

268 Bos, 'De geschiedenis van de tuchtrechtspraak van het Nederlands Instituut van Accountants', p. 266-267, 269. Zie ook De Vries, *Geschiedenis der Accountancy in Nederland*, p. 193-194.

269 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 41.

270 *Ibid.*, p. 42. In 1962 kwam het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA), een publiekrechtelijk lichaam, tot stand. In 2009 zijn de NIVRA en de NovAA gefuseerd; sinds 2011 zijn zij opgegaan in de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

271 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 110.

ke regeling kwam enkele decennia later, in 1967, toen het beroep wettelijk werd gereguleerd in de Wet op de Registeraccountants (Wet RA).²⁷² Aanvankelijk kwamen in de statuten van het NivA enkele verspreide gedragsregels voor, onder meer over werkzaamheden waarvoor een algemeen verbod gold, samenwerking met onbevoegden, etc. Ten gevolge van de naoorlogse herziening kwamen de Ereregelen van het NivA (1947) tot stand. Hierin werd onder meer onderscheid gemaakt tussen het accountantsberoep en de accountantspraktijk. De accountant die een praktijk uitoefende werd de openbare accountant genoemd.²⁷³ Een belangrijke taak van openbare accountant is het verstrekken van accountantsverklaringen bij jaarrekeningen van huishoudingen.²⁷⁴ Later volgden de Regelen beroepsuitoefening van de VAGA van 1954, en in 1963 de Regelen Beroepsuitoefening Registeraccountants (RBR), in 1973 vervangen door de Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants (GBR) en in 2007 vervangen door de Verordening gedragscode (VGC). In de gedrags- en beroepsregels zijn diverse waarden neergelegd zoals onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De regels zijn opgesteld op basis van onderliggende principes die tot doel hebben de integriteit te verzekeren van de voor de Nederlandse economie zo belangrijke financiële informatie.²⁷⁵ In 1948 wordt bepaald dat de in de raden zittende juristen tot de zittende magistratuur moeten behoren.²⁷⁶ In 1952 werden bij reglement de eigenlijke tuchtrechtspraak en de geschillenrechtspraak gescheiden, en werd een afzonderlijke raad voor geschillen ingevoerd die sedert 1955 in functie is. Met het nieuwe regime van 1967 werd ook de tuchtrechtspraak in een verordening geregeld. De leden van de Raad van Tucht worden door de ledenvergadering benoemd. De Raad van Tucht bestaat uit acht registeraccountants en drie rechtsgeleerde leden en hun plaatsvervangers, uit de rechterlijke macht met rechtspraak belast die worden benoemd door de Minister van Justitie. In 1968 eindigde het assistentschap van het NivA en begon het bestuur van het NivRA met de voortgezette educatie voor registeraccountants door middel van applicatiecursussen.²⁷⁷

272 Wet op de Registeraccountants van 28 juni 1962, *Stb.* 258 (volledig in werking getreden op 6 maart 1967). Deze wet geeft bescherming aan de titel accountant en de daarvan afgeleide titel RA (voor registeraccountants) en AA (voor accountants-administratieconsulenten). In deze wet werd een grens getrokken tussen registeraccountants en accountants-administratieconsulenten. Bij Wet op de accountants-administratieconsulenten (*Stb.* 1972, 748) kwam er een decennium later nog een nadere regeling tot stand voor de laatste groep.

273 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 83.

274 Zie over de toekomst van het openbaar accountantsberoep: J.C.A. Gortemaker, 'De toekomst van het accountantsberoep', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 39 e.v.

275 D. Brugman & M.E.W. Weisfelt, 'Morele oordelen van registeraccountants', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 83.

276 Bos, 'De geschiedenis van de tuchtrechtspraak van het Nederlands Instituut van Accountants', p. 267-268.

277 De Bruyne, *De geschiedenis van de beroepsorganisatie der accountants in Nederland*, p. 135-136.

5.5. *Recente ontwikkelingen*

Er heeft een transformatie plaatsgevonden van traditionele maatschappen naar commerciële spelers. Controle is slechts een van de producten die worden aangeboden naast een scala van andere diensten (bijv. belasting- en organisatieadvies, human resource consulting). In het laatste deel van de twintigste eeuw deed zich een ontwikkeling voor in de accountantscontrole van professie naar markt, en van vertrouwensman naar koopman.²⁷⁸ Eind 1994 vond de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MWD) plaats. De betreffende aanbevelingen zijn in 1997 gepubliceerd. De rode draad van de aanbevelingen was het aanbrengen van een strikte scheiding tussen accountantscontroles en overige werkzaamheden van registeraccountants en accountants-administratieconsulenten (de adviesfuncties).²⁷⁹ In 1962 kwam de Wet op de Registeraccountants tot stand en kwamen de regels hierin vervat in de plaats van het voordien enkel privaatrechtelijk georganiseerde tuchtrecht. Artikel 1 van deze Wet op de Registeraccountants omschreef de taken van het Koninklijk NIVRA (de Orde), waaronder de bevordering van een goede beroepsuitoefening door registeraccountants. Tuchtrecht is een van middelen om de kwaliteit van een goede beroepsuitoefening te bevorderen.²⁸⁰ Hiermee kwam ook een einde aan de voorheen geldende gefragmenteerde institutionalisering. Iedereen kan een klacht indienen tegen een registeraccountant, maar ook het bestuur van de Orde kan qualitate qua een klacht indienen tegen een registeraccountant. Klachten kunnen worden aangebracht bij de Raden van Tucht, en hoger beroep kan worden ingesteld door de betrokken registeraccountant, de klager of het bestuur van de Orde bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 33 lid 2 WRA).²⁸¹ Tuchtrecht is de toetssteen voor professioneel gedrag. Het doel van het tuchtrecht (artikel 33 lid 1 WRA) is het weren en beteugelen van:

1. misslagen in de uitoefening van het beroep;
2. inbreuken op de verordening van de Orde (met name de gedrags- en beroepsregels); en
3. inbreuken op de eer van de stand van de registeraccountants.²⁸²

Met de eer van de stand wordt bedoeld dat accountants zekere verplichtingen hebben ten opzichte van elkaar en ten opzichte van anderen – met name in

278 S.J. Maijor, 'Accountantscontrole. Van professie naar markt', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 28-29, 33.

279 *Ibid.*, p. 34.

280 P.A.M. Diekman, 'De accountant en het tuchtrecht', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 70.

281 *Ibid.*, p. 71-72.

282 Zie Diekman, 'De accountant en het tuchtrecht', p. 73 e.v.

sociaal-maatschappelijke zin.²⁸³ De reikwijdte van het tuchtrecht strekt zich uit tot al het professionele handelen van de registeraccountant, ongeacht of deze een al dan niet controlerende functie heeft of al dan niet actief aan het arbeidsproces deelneemt.²⁸⁴

De opleiding tot registeraccountant omvat een opleiding in de bedrijfseconomie, aangevuld met de extra vakken externe verslaglegging, administratieve organisatie en controleleer. Hoewel het NIVRA een opleiding tot registeraccountant organiseert, kan ook gekozen worden voor de opleiding tot bedrijfs-econoom aan een universiteit met daarna een postdoctorale opleiding accountancy.²⁸⁵ Bovendien is ook een driejarige praktijkstage verplicht.²⁸⁶

De Wet op de Registeraccountants en de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten zijn in 2012 vervangen door de Wet op het accountantsberoep; hiermee is (in 2013) de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) opgericht en een fusie van de NIVRA en de NovAA tot stand gebracht, sinds 2015 met predicaat 'Koninklijk'. Artikel 3 van de Wet op het accountantsberoep zegt dat de NBA de taak heeft een goede beroepsuitoefening van accountants te bevorderen, onder meer door het vaststellen van beroepsreglementering, de gemeenschappelijke belangen van accountants te behartigen, zorg te dragen voor de eer van de stand van de accountants, en zorg te dragen voor de (ten minste drie jaar durende) praktijkopleiding. De praktijkopleiding wordt afgesloten met een examen.²⁸⁷ Tegen accountants die in strijd handelen met de gedrags- en beroepsregels dan wel anderszins in strijd handelen met de belangen van een goede uitoefening van het accountantsberoep kan een klacht worden ingediend. Tuchtrechtelijke klachten dienen bij de Accountantskamer te worden aangebracht. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.²⁸⁸ Sinds 2006 zijn bij wet regels gesteld voor accountantsorganisaties die wettelijke controles willen verrichten. Zij dienen daarvoor een vergunning te verkrijgen van de Autoriteit Financiële Markten.²⁸⁹ Externe accountants en accountantsorganisaties dienen zich bovendien op grond van het Besluit toezicht accountantsorganisaties te houden aan verordeningen en andere voorschriften die ingevolge de Wet

283 *Ibid.*, p. 76.

284 *Ibid.*, p. 73.

285 J.J.M. Poot, 'Het dagboek van een registeraccountant', *Justitiële verkenningen* 24, 3, 1998, p. 21; zie ook Kleiboek/Huls, *Tuchtrecht op de terugtocht?*, p. 78.

286 De accountant is tegenwoordig een grote zakelijke dienstverlener geworden, en specialisatie is het motto van deze tijd; zie Poot, 'Het dagboek van een registeraccountant', p. 24.

287 Zie artikel 47 van de Wet op het accountantsberoep.

288 Zie de Wet van 27 juni 2008, houdende nieuwe regels inzake tuchterspraak ten aanzien van accountants (Wet tuchterspraak accountants).

289 Zie Wet toezicht accountantsorganisaties. Per 1 oktober 2006 werd ook de Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA) ingesteld, die eindtermen vaststelt voor zowel de theoretische opleiding als de praktijkstage (ten minste drie jaar). Zie www.ceaweb.nl.

op de Registeraccountants en Wet op de Accountants-Administratieconsulenten zijn vastgesteld.²⁹⁰

6. Afsluiting

In deze bijdrage is de geschiedenis geschetst van medici, advocaten, notarissen en accountants. Hoewel de ontwikkeling bij ieder van de professies anders verliep, kan men voor de eerste drie vergelijkbare fasen aantreffen die min of meer in dezelfde periodes plaatsvinden – het accountantsberoep kwam later op. Veranderende opvattingen tijdens de Verlichting, de gevolgen van de industriële revolutie, wetenschappelijke veranderende inzichten en meer hebben geleid tot fundamentele veranderingen en een versnelde verandering op het gebied van de professionalisering van de besproken beroepen. De bewaking van de kwaliteit van professioneel handelen middels algemene wetgeving kwam bij de eerste drie professies tot stand in de negentiende eeuw. Na het ontstaan van die beroepen heeft men, in strijd tegen onbevoegden dan wel onbekwamen, beroepsverenigingen opgericht. Deze verenigingen stelden soms eigen opleidingen en examens in en eigen tuchtrechtspraak, en formuleerden beroeps- en gedragsregels. Regulatieve kaders geformuleerd door beroepsbeoefenaren zijn van groot belang voor beroepen waar expertise en betrouwbaarheid centraal staan, maar waar cliënten deze competenties niet zelf kunnen beoordelen. Voor deze regulering is homogeniteit binnen beroepsgroepen van belang – bij de accountants ontbrak het daar voor lange tijd aan.²⁹¹

Nadat privaatrechtelijke verenigingen publiekrechtelijk geworden zijn, is ook het tuchtrecht algemeen geregeld. Met dit alles is het doel van het tuchtrecht, het bewaken van de kwaliteit van de beroepsuitoefening en het hooghouden van de eer van de stand, nog steeds geldend. Hoewel in de loop der tijd meer aandacht is gekomen voor de positie van de klager, dient men te bedenken dat dit niet het doel is van het tuchtrecht. Tuchtrecht is normstellend, normbewakend, en ziet op de behoorlijkheid van de beroepsuitoefening. Bovendien dient men te zien dat, vanuit rechtshistorisch perspectief, de aspiratieve moraal, gericht op de kwaliteit van handelen, voorop dient te staan, en niet de klager. De klager heeft in die zin vooral de functie een potentieel gebrek aan professionaliteit voor het voetlicht van tuchtcolleges te brengen.

290 J.F.M. Pouw, *Wet toezicht accountantsorganisaties*, Deventer 2008, p. 5.

291 Millenaar, 'Professionalisering van het adviesvak', p. 30-31.



De normering van het tuchtrecht

Prof. mr. A.W. Jongbloed¹

Inleiding

Beroepsgroepen worden steeds vaker geconfronteerd met negatieve publiciteit als gevolg van incidenten rond ongewenst gedrag en integriteit. Dit ondermijnt het vertrouwen in en het gezag van die beroepsgroepen. Tuchtrechtspraak vervult een belangrijke rol bij de regulering van het gedrag van professionals. Die functie vereist dat tuchtrechtspraak leidt tot heldere en eenduidige (uitleg van) normen en de consequente toepassing en handhaving daarvan door het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen. Het ontbreken van duidelijke gedragsnormen heeft (negatieve) gevolgen voor het functioneren van de beroepsgroep.

De vraag is echter of tuchtrechtspraak in dit opzicht voldoet. Er rijzen diverse vragen. Wat willen we met het tuchtrecht bereiken? Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor gevonden verschillen? Wat is de impact van de tuchtrechtspraak op de betrokken beroepsgroep? Heeft tuchtrechtspraak invloed op de opvattingen bij betrokkenen over de doelen van tuchtrechtspraak? Welke juridische, communicatieve en andere verbeteringen zijn wenselijk en te verwezenlijken? Is het wenselijk te komen tot uniform tuchtrecht voor de diverse beroepsgroepen? Hoe dient een tuchtcollege eruit te zien? Moet de tuchtrechtspraak voldoen aan de eisen die aan (civiele) rechtspraak ten overstaan van de overheidsrechter worden gesteld en, zo ja, voldoet de tuchtrechtspraak daaraan? Wie is gekwalificeerd om in een tuchtcollege zitting te nemen? Juristen in het algemeen, beroepsgenoten en/of specifiek leden van de rechterlijke macht?

Tuchtrecht is er in vele soorten en maten. In deze bijdrage staat het niet-hiërarchische wettelijke tuchtrecht centraal. Het hiërarchische tuchtrecht, zoals het militaire, het politietuchtrecht² en het economisch tuchtrecht, die ook een

-
- 1 Hoogleraar executie- en beslagrecht Universiteit Utrecht en onder meer lid van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het Gerechtshof Amsterdam; voor notarissen en gerechtsdeurwaarders is dit de hoogste tuchtrechter; a.w.jongbloed@uu.nl.
 - 2 Zie M. van der Steeg, *Politietuchtrecht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk* (diss. VU Amsterdam), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004, en G.L. Coolen, *Militair tuchtrecht*, zesde herziene druk bewerkt door G.F. Walgemoed en J.J.M. van Hoek, Deventer: Kluwer 2013.

wettelijke basis kennen, komen nauwelijks aan bod. Voor het verenigings-tuchtrecht (of privaatrechtelijk tuchtrecht)³ is een bescheiden plaats weggelegd. Hiervoor zijn dusdanig veel vragen opgeworpen dat deze niet alle kunnen worden beantwoord, omdat er dan een rapport van mogelijk honderd pagina's zou verschijnen. Met name de juridisch/procesrechtelijke vragen zullen aan bod komen.

Tuchtrecht

Het recht wordt in tal van categorieën onderscheiden. Zo kennen we het onderscheid privaatrecht en publiekrecht, kunnen strafrecht, staatsrecht en bestuursrecht en privaatrecht tegenover elkaar worden gezet en kennen we ook het verschil tussen objectief en subjectief recht.

Maar waar moeten we het tuchtrecht plaatsen? Gezegd kan worden dat het gaat om het deel van het recht dat de bevoegdheid inhoudt het professioneel gedrag van personen die tot een bepaalde beroepsgroep behoren (zoals advocaten⁴, medici en notarissen) onder de loep te nemen en een oordeel over hun handelen uit te spreken ter bevordering van een behoorlijke vervulling van hun taak.

Daarmee is duidelijk dat het tuchtrecht zich onderscheidt van het strafrecht en het privaatrecht⁵ nu het tuchtrecht zich concentreert op het bevorderen van de beroepsbeoefening, terwijl het strafrecht leedtoevoeging als uitgangspunt heeft en het privaatrecht (meer in het bijzonder het aansprakelijkheidsrecht) tot schadevergoeding strekt. Het betekent ook dat de normen uit deze twee rechtsgebieden niet zonder meer gelden binnen het tuchtrecht en dat verschillende procedures naast elkaar kunnen worden gevoerd. Maakt een arts een fout bij de behandeling van een patiënt, welke fout tot de dood van de patiënt leidt, dan kunnen de nabestaanden in een civiele procedure schadevergoeding vragen, kan het Openbaar Ministerie overgaan tot strafvervolgning en kan de inspecteur voor de gezondheidszorg een tuchtrechtelijke procedure bij het medisch tuchtcollege starten. De betreffende arts kan zich niet beroepen op een regel als 'ne bis in idem', wat wil zeggen dat hij niet tweemaal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd (vgl. artikel 68 Wetboek van Strafrecht): in alle drie de procedures komen dezelfde feiten en gedragingen aan de orde,

3 Tuchtrecht gebaseerd op de statuten en reglementen van een vereniging en de aanvaarding daarvan door het lidmaatschap. Nadeel is dat men zich aan de werking (en met name de sancties) kan onttrekken door het lidmaatschap te beëindigen. Zie bijvoorbeeld M. van Dijk, 'Sporttuchtrecht 2.0', *RegelMaat* 2017, p. 91-104.

4 Vgl. R. Sanders, *Orde en discipline* (diss. UvA) 2017 (handelseditie: Boom juridisch, Den Haag 2017) en R. Sanders, 'Karakter en betekenis van de Gedragsregels voor advocaten', *Tijdschrift Tuchtrecht*, 2018, afl. 2, p. 6-16.

5 Zie bijvoorbeeld W.F. Hendriksen en L.H. Rammelo, 'Tuchtrecht en civiel recht: gescheiden systemen', *WPNR* 2008/6778, p. 952-957.

maar steeds vanuit het specifieke perspectief van die procedure.⁶ Het is mogelijk dat de tuchtrechter de betreffende handeling als een grove nalatigheid beschouwt en een tuchtrechtelijke maatregel oplegt, terwijl de strafrechter niet tot een veroordeling komt omdat het handelen niet onder een strafbepaling valt te scharen en de civiele rechter aansprakelijkheid afwijst omdat het oorzakelijk verband ontbreekt.⁷ Dat neemt echter niet weg dat voorkomen moet worden dat een beroepsbeoefenaar in onzekerheid verkeert over de toepasselijke norm. Het uiteenlopen van de tuchtrechtelijke en de civielrechtelijke maatstaf moet er niet toe leiden dat bijvoorbeeld een notaris tuchtrechtelijk gehouden is zijn dienst te weigeren, terwijl hij civielrechtelijk vanwege juist deze dienstweigering aansprakelijk kan zijn voor de schade die daardoor ontstaat. Voor notarissen was dit een probleem nadat de Hoge Raad in het zogenoemde *Novitaris*-arrest⁸ afstand had genomen van de tuchtrechtrechtspraak ter zake van het weigeren van ministerie indien een comparant zou profiteren van de wanprestatie van zijn wederpartij.

Hof Amsterdam 23 januari 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:166 was zich daarvan bewust en overwoog in r.o. 6.4.5: ‘Het hof is van oordeel dat in gevallen als in deze zaak aan de orde de tuchtrechtelijke maatstaf in overeenstemming dient te zijn met de civielrechtelijke maatstaf. Het uiteenlopen van de strengere tuchtrechtelijke maatstaf en de soepelere civielrechtelijke maatstaf kan in deze gevallen immers ertoe leiden dat de notaris tuchtrechtelijk gehouden is zijn dienst te weigeren, terwijl hij civielrechtelijk vanwege juist deze dienstweigering aansprakelijk kan zijn voor de schade die daardoor ontstaat. Dat bemoeilijkt op onaantvaardbare wijze een efficiënt en effectief optreden van de notaris en kan een belemmering vormen voor een ordelijk rechtsverkeer in

-
- 6 Het ‘ne bis in idem’-beginsel geldt wel in die zin dat niet tweemaal geklaagd kan worden bij dezelfde instantie. Vgl. voorzitter Raad van Discipline Amsterdam 18 maart 2016, ECLI:NL:TADRAMS:2016:61. Het beginsel is gecodificeerd in artikel 14 lid 7 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 4 Zevende Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens waarin is bepaald dat niemand voor een tweede keer mag worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. Zie voor toepassing van dit beginsel in het accountantstuchtrecht de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 18 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:339) en 20 februari 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:79).
- 7 Vgl. D.H. de Witte, ‘De betekenis van het tuchtrechtelijk oordeel in het civiele aansprakelijkheidsrecht’, *TvHB* 2018, p. 214-222. Zie ook R.P. Wijne, ‘De gerechtelijk medisch deskundige in aansprakelijkheidszaken; onaantastbaar of toch niet?’, *Verkeersrecht* 2018, p. 254-263.
- 8 HR 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:831 en herhaald in HR 10 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2850.

het geval dat de notaris gevraagd wordt een dienst te verlenen die wanprestatie of een onrechtmatige daad jegens een derde tot gevolg kan hebben (...).⁹ Anderzijds wordt met een zekere regelmaat eerst een tuchtklacht ingediend, waarna, als deze gegrond is bevonden, een civiele aansprakelijkheidsprocedure aanhangig wordt gemaakt waarbij klager/eiser ervan uitgaat al met 1-0 voor te staan. Of dat zo is, leent zich voor discussie, maar een geslaagde tuchtklacht betekent niet per definitie een geslaagde aansprakelijkstelling.¹⁰

In deze bijdrage besteed ik aandacht aan de relatie tussen tuchtrecht en de kwaliteit van het professioneel handelen. Daarbij worden het tuchtrecht en het professioneel handelen van onder meer accountants, advocaten, artsen en notarissen vergeleken met als doel de consequenties voor de prestaties van de professional en de organisatie in beeld te brengen. Vergelijking is nuttig omdat in vrijwel alle sectoren en professionele organisaties het streven naar excellentie, de menselijke maat en het afleggen van rekenschap een steeds grotere rol spelen. Dat biedt de nodige kansen voor interdisciplinair leren. Zoals vermeld richt ik me met name op het niet-hiërarchische tuchtrecht en is voor het hiërarchische tuchtrecht (zoals het militair en politietuchtrecht), het economisch tuchtrecht en het verenigingstuchtrecht een bescheiden plaats ingeruimd.

De specifieke positie van het tuchtrecht

Hiervoor is de specifieke positie van het tuchtrecht aangestipt. Dit is de plaats voor een meer uitgebreide schets.

Zoals al vermeld gaat om dat deel van het recht dat de bevoegdheid inhoudt het professioneel gedrag van personen die tot een bepaalde beroepsgroep behoren (zoals advocaten, medici en notarissen) onder de loep te nemen en een oordeel over hun handelen uit te spreken ter bevordering van een behoorlijke vervulling van hun taak.

9 Vgl. H.J. Delhaas en L.C. Dufour, 'Meewerken aan wanprestatie: het handelen van de notaris wordt ook tuchtrechtelijk getoetst aan de Novitaris-maatstaf', *JBN* 2018/12; H.J. Delhaas en L.C. Dufour, 'Invulling van de norm waaraan een redelijk handelend en redelijk bekwaam notaris moet voldoen', *MvV* 2018, p. 67-76. Zie ook de noot van E.J.M. van Rijkevorsel-Teeuwen en J. Mencke onder de uitspraak in *Tijdschrift Tuchtrecht* 2018/24.

10 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 20 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1706, r.o. 4.4: 'In de hiervoor weergegeven tuchtprocedures zijn de door [appellant] ingediende klachten tegen [geïntimeerde 1] gedeeltelijk gegrond verklaard en is aan [geïntimeerde 1] de maatregel van berisping opgelegd. Vooropgesteld moet worden dat de civiele rechter aan tuchtrechtelijke uitspraken belang kan hechten, maar die uitspraken niet steeds hoeft te volgen. Dat hangt daarmee samen dat de tuchtprocedure een ander doel dient, waardoor aan andere maatstaven wordt gemeeten. Aan het oordeel van de tuchtrechter dat in strijd is gehandeld met de voor de beroepsgroep geldende normen en gedragsregels, kan daarom niet zonder meer de gevolgtrekking worden verbonden dat de betrokkene civielrechtelijk aansprakelijk is wegens schending van een zorgvuldigheidsnorm (HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW 2080 inzake *Vie d'Or* en laatstelijk nog bevestigd in HR 22 september 2017, ECLI:NL:HR: 2017:2452).'

Een vraag die zich opdringt¹¹ is of die bevoegdheid uitsluitend toekomt aan de overheid. Oftewel: kan er sprake zijn van privaatrechtelijk tuchtrecht? Het is inderdaad mogelijk dat er sprake is van privaatrechtelijk tuchtrecht; er kan sprake zijn van zelfnormering. Omdat het gaat het om het reguleren van professioneel gedrag trekt de overheid die taak aan zich, maar het is evengoed mogelijk dat een beroepsorganisatie meent dat die taak in handen van de beroepsgroep moet worden gelegd. Het lijkt erop dat als er grote belangen in het spel zijn er sprake is van overheidstuchtrecht. Accountants,¹² advocaten, gerechtsdeurwaarders, medici (de BIG-geregistreerden)¹³ en veterinairen kennen een publiekrechtelijk tuchtrecht.¹⁴ Accountants stellen jaarverslagen op en op het oordeel van een accountant moet men blindelings af kunnen gaan. Want beleggers in beursgenoteerde vennootschappen vertrouwen erop dat de reële waarde van deelnemingen wordt vermeld. Banken financieren op basis van door de accountant opgestelde gegevens en mogen ervan uitgaan dat de daadwerkelijke waarde van de onderneming is vastgesteld.¹⁵ Ook bij de andere hiervoor genoemde beroepsbeoefenaren gaat het erom dat de kwaliteit wordt gewaarborgd en dat dit te belangrijk is om alleen aan de beroepsbeoefenaren zelf over te laten. Is het verantwoord aan enkel medici over te laten om te bepalen of een operatie al dan niet succesvol is uitgevoerd? Gaat het aan dat uitsluitend gerechtsdeurwaarders beoordelen of een exploit al dan niet geldig is betekend? Is het uitsluitend aan advocaten te beslissen of er al dan niet een beroepsfout is gemaakt door een collega die niet tijdig een rechtsmiddel heeft aangewend? In hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de ongelijkheid tussen een klager en een beroepsbeoefenaar die van de hoed en de rand weet?

-
- 11 Bijvoorbeeld na lezing van artikel 113 lid 2 Grondwet: 'Tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij de wet geregeld.' Daarmee is alleen gezegd dat als de overheid tuchtrechtspraak instelt dit een wettelijke basis moet hebben. Deze bepaling ligt in feite in het verlengde van artikel 107 Grondwet: 1 De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten. 2 De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.
- 12 Vgl. J.E. Brink-van der Meer, *Accountantsaansprakelijkheid*, Recht en Praktijk – Contracten en Aansprakelijkheidsrecht deel CA 20, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- 13 Waarover recent: J.G. Sijmons & J.H. Hubben, 'Nieuw medisch tuchtrecht; verbeteringen en gemiste kansen', *NJB* 2018, p. 3129-3132 en C.A. Bol & W.R. Kastelein, 'Kroniek Rechtspraak Tuchtrecht', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2018, p. 565-601.
- 14 De negen wettelijk tuchtrechtelijk genormeerde beroepen zijn: accountants, advocaten, dierenartsen, gerechtsdeurwaarders, loodsen, medici, notarissen, octrooigemachtigden en zeevarenden. De Accountantskamer maakt deel uit van de Rechtbank Overijssel, de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders is ondergebracht bij de Rechtbank Amsterdam en de kamers voor het notariaat zijn gekoppeld aan de hofessorten. De andere instanties staan losser ten opzichte van de rechterlijke macht. Bedacht moet worden dat deze beroepsbeoefenaren min of meer monopolist zijn.
- 15 Vgl. E.L. Zetteler en M. Pheijffer, 'Enige aspecten van het accountantstuchtrecht', *TvJ* 2016, p. 86-94 en L. van Almelo, *Uitglidders, Lessen uit accountantstuchtrecht*, NBA Amsterdam 2016.

Een voorbeeld ter illustratie uit de medische hoek¹⁶ ontleend aan HR 20 november 1987, NJ 1988/500 (*Timmer/Deutman*). Het betrof een kunstfout bij een heupoperatie. Mevrouw Timmer is door dr. Deutman aan de rechterheup geopereerd; er is een heupprothese aangebracht. Uiteraard was het de bedoeling dat zij na de operatie meer mobiel zou zijn dan daarvoor. Het tegendeel was waar; tijdens de operatie is de hoofdstam van de rechter nervus ischiadicus zo ernstig beschadigd dat alle spieren van het onderbeen en de voet onherstelbaar verlamd zijn geraakt, terwijl een groot deel van de voet volledig gevoelloos is geworden. De chirurg kan zich op het standpunt stellen: niet iedere operatie slaagt, dat hangt ook af van andere factoren zoals bijvoorbeeld de gezondheidssituatie van de patiënt. Maar is het voor een patiënt eenvoudig om aan te geven waar de chirurg mogelijk in de fout is gegaan? Wat de mogelijke oorzaken van de beschadiging c.q. verlamming zijn?¹⁷ Ik stel me zo voor dat mevrouw Timmer op zeker moment op herhalingsconsult bij dr. Deutman kwam en aangaf dat de operatie haar geen baat had gebracht. De reactie van deze medisch specialist laat zich raden, maar uiteindelijk is er een procedure gevoerd die leidde tot het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad. Bij rechtbank en gerechtshof had Timmer nog ongelijk gekregen omdat zij de stellingen van haar wederpartij niet voldoende had ontkracht en de hare niet voldoende had onderbouwd, maar de Hoge Raad oordeelde dat in gevallen als deze van de arts kan worden verlangd dat hij voldoende feitelijke gegevens verstrekt ter motivering van zijn betwisting van de stellingen van de patiënt teneinde deze aanknopingspunten voor eventuele bewijslevering te verschaffen. In concreto betekent dit dat de bewijslast op Timmer bleef drukken, maar dat dr. Deutman de patiëntenadministratie, het operatieverslag, etc. ter beschikking moest stellen opdat een door Timmer in te schakelen deskundige die bescheiden kon raadplegen. Aldus werd de positie van Timmer aanzienlijk comfortabeler, omdat zij niet de nodige medische kennis heeft, niet kon beschikken over patiëntenadministratie, operatieverslag, etc. en geen aankno-

16 Het is geen tuchtuitspraak maar een baanbrekende uitspraak uit het civiele recht op het gebied van de bewijslastverdeling.

17 In casu: a. te veel rekking op de ischiadicus, hetzij b. een directe doorsnijding ervan, hetzij c. verhit uithardend botcement, waarvan een 'vrij flinke klodder' ... 'wel erg dicht in de buurt van het foramen ischiadicum' (de botopening van de zenuw) terecht is gekomen waardoor de zenuw thermisch is beschadigd.

pingspunten had.¹⁸ Juist in situaties als deze spreekt dat voor zich: wie onder narcose is weet niet wat er om hem heen gebeurt, terwijl het voor de behandelend arts geen probleem moet zijn om patiëntgegevens, operatieverslag etc. aan een medisch deskundige ter hand te stellen. Het resulteerde erin dat dr. Deutman het operatieverslag ter beschikking stelde, Timmer(s advocaat) een deskundige inschakelde die bij lezing van het operatieverslag de vinger op de zere plek kon leggen, namelijk dat er uithardend botcement zo dicht in de buurt van het foramen ischiadicum (de botopening van de zenuw) terecht is gekomen dat daardoor de zenuw thermisch is beschadigd.

Zouden enkel medici over een geval als dit beslissen, dan is de kans gering dat zij tot een versterkte stelplicht voor de arts komen.

Houdt niet enkel de eigen beroepsgroep zich bezig met het tuchtrecht, maar is er ook inbreng van anderen, dan kan de inbreng van die anderen ertoe leiden dat ervaringen uit andere beroepen c.q. procedures worden meegewogen. Het verhoogt ook de acceptatie van de uitspraken, want anders wordt al snel gedacht dat men elkaar de hand boven het hoofd houdt.

Volgens <https://www.zorgkaartnederland.nl/cardiooloog> waren er op 25 mei 2018 926 cardiologen en 116 hartchirurgen in Nederland werkzaam. Als op regionaal niveau door vakgenoten geoordeeld zou moeten worden, ligt het voor de hand dat de kans dat men elkaar kent aanzienlijk is, ook al omdat medici vaak hun praktijk uitoefenen in de streek waar zij hun specialistenopleiding kregen.

18 Een ander illustratief voorbeeld geeft HR 13 januari 1995, NJ 1997/175 (*De Heel/Korver*), waarbij het ging om de val uit een ziekenhuisbed. Na afloop van een kaakoperatie is Korver onder invloed van de narcose waaronder hij de operatie had ondergaan uit een bed in de zogenoemde uitslaapkamer gevallen, welk bed geen of onvoldoende beveiliging kende tegen een dergelijke val. Ten gevolge van de val heeft Korver een sleutelbeenletsel opgelopen, alsmede een zodanige beschadiging van de hoofdslagader naar het rechteroog dat hij aan dit oog blind is geworden. Om te slagen in zijn vordering tegen het ziekenhuis moest Korver stellen en bewijzen dat het ziekenhuis in zorg tekort was geschoten.

Een onder narcose gebrachte patiënt pleegt na de operatie in de uitslaapkamer twee fasen door te maken: een eerste fase waarin de patiënt nog in diepe slaap kan verkeren en de mogelijkheid bestaat dat hij onwillekeurige bewegingen maakt en daardoor uit bed valt en een tweede fase waarin hij slechts licht slaperig is, en het niet waarschijnlijk is dat hij uit bed zal vallen. In casu draaide het erom of Korver zich in de eerste of de tweede fase bevond toen hij uit het bed viel. Bevond hij zich in de eerste fase dan zou het ziekenhuis aansprakelijk zijn, terwijl dat niet het geval zou zijn als hij zich in de tweede fase zou bevinden. De Hoge Raad neemt ook in dit geval aan dat het ziekenhuis niet kon volstaan met de enkele betwisting dat het ongeval in de eerste fase had plaatsgevonden, maar dat het die betwisting diende te motiveren met voldoende feitelijke gegevens om aan Korver aanknopingspunten te verschaffen voor eventuele bewijslevering.

Ontwikkelingen binnen het tuchtrecht

Opvalt dat de laatste jaren er meer aandacht bestaat voor het tuchtrecht.¹⁹ De overheid legde een toenemende belangstelling²⁰ aan de dag vanuit het perspectief dat de kosten van de tuchtrechtspraak niet volledig 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.²¹ 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 ga-

- 19 Sinds enkele jaren bestaat de website <http://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 07/08), p. 490 e.v. en begin 2017 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 en 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 en J.G. Geertsma, 'Het primaat van het tuchtrecht', *WPNR* 2016/7119, p. 711-721.
- 20 Op vrijdag 10 maart 2017 organiseerde SSR een themamiddag 'Bewijsstandaarden in het tuchtrecht' bedoeld voor de tuchtrechtelijke colleges belast met het niet-hiërarchisch tuchtrecht (vrije beroepen). Volgens de aankondiging zou de waarde van de bijeenkomst worden gevormd door het naast elkaar leggen van de werkwijzen op het gebied van het bewijs en de bewijswaardering, onder andere op basis van casuïstiek, vanuit drie tuchtdisciplines en ze van daaruit te ontmoeten en te kijken waar ze elkaar vinden en waar verschillen zijn. Of die verschillen te verklaren zijn en of eventueel aanbevelingen kunnen worden gedaan. Misschien heeft de toegenomen belangstelling te maken met diverse wetswijzigingen. 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.* 500, en Kamerstuk 34 629 Wijziging van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg in verband met de verbeteringen die worden doorgevoerd in het tuchtrecht alsmede verbeteringen ten aanzien van het functioneren van de wet. Vgl. M.F.J.N. van Osch, 'Bewijslevering en bewijsmaatstaf in het advocatentuchtrecht', *NJB* 2017, p. 2320-2324.
- 21 Zie bijvoorbeeld <http://www.knvb.nl/themas/sportiviteit-en-respect/tuchtrechtspraak> en <https://www.knhb.nl/kenniscentrum/competities/tucht-wangedrag>.

randeren, waarbij dan met name ook het 'ne bis in idem'-aspect aan de orde wordt gesteld.

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.²² Gelden die beginselen 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.²³

Aan het uitgangspunt van hoor en wederhoor wordt voldaan doordat zowel de klager als de beklaagde in de gelegenheid worden 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). 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)vervolgning. 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.²⁴ 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 beroepsgenoten van degene die zich moet verantwoorden.

22 Vgl. C.J.M. Klaassen, in: F.A.W. Bannier e.a., *Tuchtrecht*, Procesrechtelijke reeks NVvP 21, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2009, p. 10.

23 <http://www.advocatie.nl/010notaris-strikes-again-geslaagde-wraking-leden-kamer-voor-het-notariaat; kamer voor het notariaat in het resort 's-Hertogenbosch, wrakingskamer, 4 april 2017, ECLI:NL:TNORSHE:2017:11>.

24 Vgl. P. Ölcer, 'Eerlijk proces en tuchtrechtelijke procedures', *Ars Aequi* 2016, p. 506-526.

Behandeling geschiedt in het openbaar,²⁵ de uitspraken vinden in het openbaar plaats en publicatie vindt plaats op www.tuchtrecht.nl. Zoals aan de orde komt, wordt soms zelfs publicatie van de uitspraak in een specifiek tijdschrift c.q. een speciale website bevolen en soms wordt de anonimisering opgeheven.²⁶ Gaat het om 'spraakmakende' zaken dan wordt hiervan mededeling gedaan in de pers en soms zijn radio en televisie aanwezig.²⁷ 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.²⁸

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 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.

De impact van het tuchtrecht

Op 12 juni 2017 kwam een publicatie van het NIVEL²⁹ in het nieuws,³⁰ 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. Aanleiding voor het onderzoek was een toezegging van minister Schippers om onderzoek te laten doen naar de gevolgen van het openbaar maken van berispingen en geldboetes. Sinds een wetswijziging in 2012³¹ is het regime van openbaarmaking van tuchtmaatregelen uitgebreid en worden berispin-

25 Bij zittingen van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het Gerechtshof Amsterdam is met een zekere regelmaat een auditor aanwezig. Gerechtsdeurwaarders moeten iedere twee jaar hun bedrijfsvoering laten toetsen door het College toetsing gerechtsdeurwaarders en dit kan via een goedkeurend toetsingsverslag van een auditor. Deze auditor is kennelijk van mening dat ook van andermans fouten kan worden geleerd.

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

27 Bijvoorbeeld bij de tuchtzaken tegen neuroloog Jansen Steur. Regionaal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg Zwolle 20 december 2013, ECLI:NL:TGZRZWO:2013:66-70. Het ingestelde hoger beroep werd begin 2014 door Jansen Steur ingetrokken.

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

29 Het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg. Er vindt toegepast beleidsonderzoek plaats voor beleidsmakers in de gezondheidszorg.

30 R.D. Friele e.a., *Zorgverleners en burgers over het openbaar maken van door de tuchtrechter opgelegde berispingen en geldboetes*, NIVEL Utrecht 2017.

31 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 opnemings van de mogelijkheid tot taakherschikking.

gen en geldboetes openbaar gemaakt ter wille van de transparantie voor burgers, maar waarschuwingen worden niet openbaar gemaakt. 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 tuchtrechtprocedure inclusief openbaarmaking. Dit zijn vooral zorgverleners ouder dan 60 jaar. Van de zorgverleners onder de 60 jaar met een berisping of geldboete zegt 4% gestopt te zijn met werken als gevolg van de tuchtrechtprocedure. Daarbij moet bedacht worden dat de tuchtrechter de klacht weliswaar gegrond heeft verklaard, maar niet heeft besloten tot het schrappen van de betreffende zorgverlener uit het BIG-register.

Openbaarmaking heeft ook zakelijke gevolgen: kwijtraken van patiënten, minder nieuwe patiënten 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.

In reactie op dit rapport wil de KNMG³² dat de politiek *namings and shaming* van artsen via openbaarmaking van berispingen en boetes afschaft. Deze openbaarmaking in zowel het BIG-register als lokale kranten brengt onevenredig veel schade toe aan artsen en hun omgeving. Een patiënt zou met deze informatie niets opschieten: een tuchtmaatregel na een individuele klacht zou niets over de totale kwaliteit van zorg door die arts zeggen. De maatregel van berisping of boete (en ook waarschuwing) heeft, anders dan bijvoorbeeld een schorsing, geen gevolgen voor de beroepsuitoefening van de arts. Het openbaar maken zou volgens de KNMG voor de patiënt dan ook geen zinvolle keuze-informatie opleveren, maar is voor artsen wel onevenredig belastend en stigmatiserend. Het is logisch dat patiënten zullen denken ‘waar rook is, is vuur’ wanneer ze de naam van hun arts in de krant lezen.

De vraag rijst of de openbaarmaking van berispingen en boetes inderdaad moet worden afgeschaft. De KNMG geeft terecht aan dat de artsen die de kwaliteit van zorg in gevaar brengen aangepakt moeten worden.

32 De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst is een federatie van beroepsverenigingen van artsen en behartigt de belangen van artsen in Nederland.

Op grond van artikel 48 BIG kunnen de volgende maatregelen worden opgelegd als een klacht gegrond is:

- Een waarschuwing; de beroepsbeoefenaar wordt erop gewezen dat het gedrag onjuist was.
- Een berisping; het college veroordeelt het gedrag van de beroepsbeoefenaar: hij heeft ernstig verwijtbaar gehandeld en wordt daarvoor terechtgevoerd.
- Een boete; de beroepsbeoefenaar moet een boete van maximaal € 4.500 betalen aan de Staat der Nederlanden.
- Een waarschuwing; de beroepsbeoefenaar wordt erop gewezen dat het gedrag onjuist was.
- Een berisping; het college veroordeelt het gedrag van de beroepsbeoefenaar: hij heeft ernstig verwijtbaar gehandeld en wordt daarvoor terechtgevoerd.
- Een boete; de beroepsbeoefenaar moet een boete van maximaal € 4.500 betalen aan de Staat der Nederlanden.
- Een schorsing van de inschrijving van de beroepsbeoefenaar in het BIG-register; de registratie van de beroepsbeoefenaar kan voor maximaal één jaar worden geschorst. Gedurende die periode mag hij zijn titel niet gebruiken en verliest hij dus ook de daaraan verbonden rechten. Deze maatregel kan ook in combinatie met een geldboete worden opgelegd.
- Een gedeeltelijke ontzegging beroepsbeoefening; de beroepsbeoefenaar blijft wel geregistreerd staan, maar mag bepaalde handelingen niet meer verrichten. Welke handelingen dat zijn, wordt in het register aangetekend. Een huisarts kan bijvoorbeeld verboden worden nog langer bevallingen te begeleiden, terwijl hij andere werkzaamheden als arts mag blijven uitvoeren.
- Doorhaling van de inschrijving van de beroepsbeoefenaar in het BIG-register; de beroepsbeoefenaar wordt geschrapt uit het BIG-register. Hij raakt zijn titel kwijt en mag het beroep niet langer onder die titel uitoefenen. Gebruikt hij de titel of de daaraan verbonden rechten toch, dan is hij strafbaar.

Het is goed een vergelijking te maken met de tuchtmaatregelen uit de Wet op het notarisambt. Volgens artikel 103 lid 1³³ kunnen de volgende tuchtmaatregelen worden opgelegd:

- a) een waarschuwing;
- b) een berisping;
- c) een geldboete;

33 De leden 2 en 3 van artikel 43 Gerechtsdeurwaarderswet houden een vergelijkbare regeling in.

- d) de ontzegging van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een toegevoegd notaris, voor bepaalde of onbepaalde duur;
- e) de schorsing in de uitoefening van het ambt voor de duur van ten hoogste zes maanden;
- f) de ontzetting uit het ambt.

Het tweede lid voegt daaraan toe dat een klacht ook gegrond verklaard kan worden zonder oplegging van een maatregel.

In het register voor het notariaat zijn gegevens opgenomen over notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen zoals de datum van benoeming, ontslag, waarneming en nevenbetrekkingen. In het register zijn ook maatregelen opgenomen die de tuchtrechter heeft opgelegd. In de wet is bepaald dat een deel van die maatregelen openbaar is. Zichtbaar zijn:

- waarschuwingen en berispingen waarvan de tuchtrechter expliciet heeft bepaald dat deze gepubliceerd moeten worden;
- schorsingen voor een bepaalde tijd die zijn opgelegd door de tuchtrechter; en
- schorsingen met een onmiddellijke werking die zijn opgelegd door de voorzitter van de kamer voor het notariaat (ordemaatregel).

Het spreekt voor zich dat schorsingen openbaar moeten worden gemaakt, maar artikel 103 lid 5 Wet op het notarisambt houdt in dat bij het opleggen van een waarschuwing, berisping of geldboete *kan* worden besloten tot openbaarheid van de opgelegde maatregel.³⁴ Dat betekent dat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Overigens worden vele uitspraken van de kamers voor het notariaat en alle uitspraken van het gerechtshof in hoger beroep geanonimiseerd gepubliceerd. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt de beklagde notaris met naam en toenaam aangeduid. Het betekent dat van geval tot geval kan worden gezien in hoeverre publicatie noodzakelijk is en daarbij kunnen alle omstandigheden van het geval worden afgewogen, ook de mate waarin dit de notaris persoonlijk raakt in zijn levenssfeer c.q. zijn kantooromzet. Voor medici zou het kunnen betekenen dat als de behandeld arts 'kapot' is van het gebeurde, slapeloze nachten heeft, etc. alleen geanonimiseerde publicatie plaatsvindt.

34 Artikel 43 lid 4 Gerechtsdeurwaarderswet houdt in: '(...) Bij de beslissing tot oplegging van een maatregel als bedoeld in het tweede lid kan worden bepaald dat deze wordt openbaar gemaakt op een daarbij voorgeschreven wijze, indien enig door artikel 34, eerste lid, beschermd belang dat vordert' (namelijk: ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met enige bij of krachtens deze wet gegeven bepaling en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk gerechtsdeurwaarder, waarnemend gerechtsdeurwaarder, toegevoegd gerechtsdeurwaarder of kandidaat-gerechtsdeurwaarder niet betaamt).

Hierbij 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. ‘Toppunt’ 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.³⁵

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat tuchttuitspraken 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.

Is uniform tuchtrecht wenselijk?

Uit het voorgaande blijkt dat de impact van het tuchtrecht sterk verschilt, van betrekkelijk gering (de sporter die een wedstrijd langs de kant staat, de notaris die berispt is omdat hij onvoldoende informatie heeft ingewonnen omtrent waardestijgingen van onroerende zaken die op dezelfde dag van eigenaar verwisselden) tot de facto beroepsbeëindiging (de arts ziet zich gedwongen zijn werkzaamheden te stoppen omdat zijn praktijk te gering in omvang wordt of omdat collega's niet meer willen samenwerken). De vraag rijst of uniform tuchtrecht mogelijk is.

Daarbij moeten we ons realiseren dat het tuchtrecht aan de orde kan komen bij (het is geen uitputtende opsomming) accountants, advocaten, apothekers, architecten, bedrijfsjuristen, belastingconsulenten, dierenartsen, gerechtsdeurwaarders, huisartsen, journalisten, loodsen, makelaars, mediators, medisch specialisten, notarissen, octrooigemachtigden, onderwijzend personeel, sporters, verzekeringstussenpersonen en zeevarenden. Wie de website [http://tuchtrecht.overheid.nl/nieuw raadpleegt](http://tuchtrecht.overheid.nl/nieuw-raadpleegt), vindt daar dat er tuchttuitspraken zijn c.q. komen over producenten in de sectoren akkerbouw, biologische producten, bloembollen, pluimvee en eieren en vee en vlees. Het betreft het economisch tuchtrecht. Een gevarieerd palet! Op het eerste gezicht zal gedacht worden dat uniformering een onmogelijke opgave is. Desondanks is circa tien jaar geleden gewerkt aan een kaderwet tuchtrechtspraak.

Dit was naar aanleiding van een rapport van de zogeheten commissie Huls, die in december 2006 een rapport had gepubliceerd onder de titel ‘Beleidsuit-

35 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. <https://www.volkskrant.nl/sport/doodschop-maakt-einde-aan-carriere-kokmeijer~a689411/> en https://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.

gangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht.³⁶ Het wetsvoorstel voor een Kaderwet tuchtprocesrecht werd op 7 december 2007 aangekondigd in het kabinetsstandpunt met betrekking tot het rapport-Huls.³⁷ Het rapport heeft ertoe geleid dat er de nodige aandacht werd besteed aan het tuchtrecht.³⁸

*Op welke onderdelen is uniform tuchtrecht mogelijk?*³⁹

Allereerst moet worden opgemerkt dat het met name gaat om het tuchtprocesrecht dat zich voor uniformering leent. De materiële normen zullen verschillen. Het niet op korte termijn reageren door een arts zal mogelijk zwaarder worden gewogen, omdat dit grote gevolgen op het gebied van de gezondheid kan hebben, dan het pas na enkele dagen reageren door een notaris. Bovendien zal het ook van geval tot geval verschillen welke impact het niet tijdig reageren heeft.

Ook mag harmonisatie niet gericht zijn op blinde uniformiteit, omdat sommige procesregelingen voor een specifieke beroepsgroep zinvol zijn, maar andere waarschijnlijk niet. En bij de harmonisatie moet de verbetering van het tuchtprocesrecht een belangrijke plaats innemen. Verbetert bijvoorbeeld de toegankelijkheid en neemt de effectiviteit van het tuchtrecht voor de klager toe?⁴⁰

Belangrijk is dat een rechter deel uitmaakt van een tuchtcollege. De rechter kent het beslisproces, weet hoe hij moet motiveren, weet hoe het eerlijke proces te waarborgen (*fair trial, equality of arms*) en hij zorgt voor een objectief element, hetgeen vooral voor de legitimiteit van belang is, want de samenleving moet vertrouwen hebben in de wijze van behandeling. In eerste aanleg

36 Het rapport is op 12 februari 2007 (Kamerstuk 29 279, nr. 48) door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer 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.

37 Kamerstuk 29 279, nr. 61.

38 Vgl. F.A.W. Bannier, H.F.M. Hofhuis en A.T. Ottow, *Tuchtrecht*, Procesrechtelijke reeks NVvP 21, Boom Juridische Uitgevers Den Haag 2009; E. Elenbaas, 'Schadevergoeding in het wettelijk geregeld tuchtrecht', in: W. Dijkshoorn e.a. (red.), *Waar gehakt wordt Acht bijdragen over beroepsaansprakelijkheid*, Boom Juridische Uitgevers Den Haag 2009, p. 209-227; *Tuchtrecht in transitie*, themanummer WPNR 2008/6778, p. 919-961.

39 Wat hierna wordt genoemd heb ik natuurlijk niet allemaal zelf bedacht; ik grijp terug op de hiervoor genoemde Kamerstukken en literatuur. Verder geldt dat de wetgever in de loop der jaren met wetswijzigingen al uniformerend is opgetreden.

40 Op de website www.internetconsultatie.nl is in juli 2016 een ontwerp van de Wet bevordering mediation gepubliceerd. In dat ontwerp wordt een regeling getroffen voor tuchtrechtspraak aangaande zogeheten registermediators. Bereikbaarheid voor de klager is een groot goed en daarom kan landelijke spreiding een optie zijn. Als er veel klachten zijn in de advocatuur of de gezondheidszorg is dat een goed uitgangspunt. Maar naar verwachting zal de beroepsgroep van registermediators beperkt zijn. Een klager is er niet bij gebaat dat een klacht pas na enkele maanden wordt behandeld omdat er dan enkele zaken op de zitting kunnen worden gepland. In dat geval zou één instantie een mogelijkheid kunnen zijn, waarbij de voorzitter c.q. de juristen ook deel uitmaken van een ander tuchtorgaan. In de ochtend zouden enkele zaken van dat andere tuchtorgaan kunnen worden behandeld en in de middag twee of drie mediationzaken.

zou ervoor kunnen worden gekozen dat de beroepsbeoefenaren in de meerderheid zijn, terwijl voor het hoger beroep het omgekeerde kan gelden. In ieder geval moet worden voorkomen dat specifieke kennis van de beroepsuitoefening wordt geëlimineerd doordat enkele juristen zich met de tuchtrechtspraak bezighouden. Bovendien gaat het in het tuchtrecht om verschillende gedragsnormen, te weten de behoorlijkheid van het handelen van de beroepsbeoefenaar, zijn vakmanschap en de geoorloofdheid van zijn handelen op grond van de toepasselijke regelgeving. Het zijn de beroepsgenoten die met name de beroepsuitoefening beoordelen (Is sprake van een redelijk bekwaam en zorgvuldig handelende beroepsgenoot? Hoe is het met de integriteit gesteld?), terwijl de externe rechter het algemeen belang vertegenwoordigt en toetst of aan de geldende regelgeving is voldaan.

De tuchtcolleges zouden echter geen deel uit moeten maken van de rechterlijke macht,⁴¹ maar kunnen daar soms bij worden 'aangehaakt', zodat er wel sprake kan zijn van ondersteuning. Zouden de tuchtcolleges formeel onderdeel uitmaken van de rechterlijke macht, dan bestaat het risico dat te veel de nadruk komt te liggen op de juridische aspecten en dat de inbreng van de beroepsgroep minder wordt. Ook zou een zekere eenzijdigheid kunnen ontstaan: het tuchtcollege dat is ondergebracht bij de rechtbank X zal mogelijk met name rechters uit die rechtbank inzetten, terwijl het goed is om te werken met rechters die een verschillende achtergrond hebben. Anders bestaat ook het risico dat 'geconcurrereerd' moet worden met plaatsing in de andere sectoren en dat juist degenen die weinig op hebben met tuchtrechtspraak daarmee belast worden en mogelijk voor een belangrijk deel van hun aanstelling. Voor de rechterlijke leden zou het gerecht waaraan zij zijn verbonden een vergoeding moeten ontvangen, terwijl voor de overige leden een vacatieregeling gaat gelden.⁴² Sommige colleges kunnen echter autonoom functioneren. Het aantal klachten in advocatuur en medische beroepen is ruim voldoende om een eigen Hof van Discipline respectievelijk Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg te hebben. Zo blijken de Raden van Discipline in 2017 circa 1.000 zaken behandeld te hebben en het Hof van Discipline circa 350 zaken.⁴³ De regionale medische tuchtcolleges kregen in 2016 en 2017 circa 1.650 klachten binnen. Bij het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg werden in die jaren 520 en 554 klachten ingediend. Wie klaagt over gerechtsdeurwaarders richt zich tot de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders die is onderge-

41 Dat was ook de mening van de Tweede Kamer, vgl. Kamerstuk 29 279, nr. 68, Verslag van een algemeen overleg.

42 Zodat weeffouten worden opgelost. Wie deel uitmaakt van de hoogste tuchtrechter voor de advocatuur, het Hof van Discipline, ontvangt een vergoeding als rechter-plaatsvervanger van € 299 per zitting, terwijl in andere gevallen wordt aangesloten bij een raadsheer-plaatsvervangerschap ad € 393.

43 <http://hofvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2017/04/jaarverslag-HRvD-2016.pdf> en <http://hofvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2018/04/Jaarverslag-2017.pdf>.

bracht bij de Rechtbank Amsterdam. In 2017 was dat 1.278 maal het geval. Het overgrote deel daarvan werd ingetrokken (245) of afgedaan met een voorzittersbeslissing als kennelijk ongegrond (739). In hoger beroep oordeelt het Gerechtshof Amsterdam. In 2017 betrof het 41 ingekomen zaken en 27 uitspraken. Ook in notariszaken is dit gerechtshof de hogerberoepsinstantie. In 2017 kwamen 75 zaken binnen en werd in 77 zaken uitspraak gedaan. In eerste instantie oordelen vier Kamers van toezicht over 485 ingekomen zaken (waarvan 76 werden ingetrokken en 126 bij voorzittersbeslissing als kennelijk ongegrond werden beoordeeld). De Accountantskamer is gevestigd in het gebouw van de Rechtbank Overijssel te Zwolle. In 2018 werd in 82 zaken uitspraak gedaan (waarbij gelijklopende klachten tegen individuele accountants enkelvoudig zijn geteld).⁴⁴

Voordat de klacht formeel wordt behandeld als een tuchtklacht moet eerst door de voorzitter van het tuchtcollege (of een daaraan verbonden secretaris) bezien worden of een schikking mogelijk is. In de praktijk blijkt dat een klager vaak niet goed op de hoogte is van de precieze taak van degene tegen wie de klacht zich richt. Ook blijkt dat via tuchtprocedures uiting wordt gegeven aan gevoelens van onbehagen: de klager voelde zich niet gehoord en wil dat dit via de tuchtprocedure alsnog geschiedt. Soms wordt het ‘probleem’ opgelost doordat een nadere toelichting wordt gegeven, excuses worden aangeboden of een declaratie wordt bijgesteld. Ook zou de niet-ontvankelijkheid moeten kunnen worden uitgesproken wegens onvolledigheid van de klacht doordat die niet adequaat is onderbouwd met bescheiden. Daar staat tegenover dat de voorzitter een onderzoeksbevoegdheid toegekend moet worden en dat de tuchtrechter niet enkel van klachten afhankelijk is. Het kan zijn dat uit een dossier een mogelijke ongerechtigheid blijkt, maar dat de klacht zich niet op dat punt richt. Omdat een dergelijke onderzoekstaak van de tuchtrechter op gespannen voet kan komen te staan met zijn onpartijdigheid als beslisser moet worden voorkomen dat de onderzoeker ook beslist.⁴⁵ Nog beter zou het zijn als een externe organisatie belast kan worden met het onderzoek, zoals bijvoorbeeld het Bureau Financieel Toezicht,⁴⁶ of als de beroepsorganisatie kan worden ingeschakeld.

44 De cijfers zijn ontleend aan <http://hofvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2017/04/jaarverslag-HRvD-2016.pdf>, <http://hofvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2018/04/jaarverslag-2017.pdf>, <https://www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/documenten/jaarverslagen/2016/maart/31/jaarverslag-2016>, <https://magazines.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl/jaarverslagen/jaarverslag/2017/index> en <http://www.accountantskamer.nl/index.php/nieuws/nieuws-2018>. Zie ook de WODC-webpublicatie ‘Rechtspleging Civiel en Bestuur’ waarbij in tabel 8.1 e.v. vergelijkende cijfers zijn opgenomen; vgl. <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/index.aspx>, en <https://tuchtrecht.overheid.nl>.

45 Vgl. Hof Amsterdam 30 september 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BF3825.

46 Vgl. Hof Amsterdam 4 december 2012, ECLI:NL:GHAMS:2013:2450.

Evenmin moet worden afgestapt van het uitgangspunt dat tuchtrecht zich richt op individuen. Zou het mogelijk worden een klacht in te dienen tegen een samenwerkingsverband (zoals een artsenmaatschap en een notariskantoor) dan dreigt al snel ‘verwating’: ieder was een beetje verantwoordelijk. De klager weet soms niet wie de (eind)verantwoordelijkheid droeg en richt zijn pijlen op het samenwerkingsverband. In dat geval moet één persoon worden aangewezen tegen wie de klacht zich richt. Het is beter om in geval meer klachten worden gericht tegen de leden van zo’n samenwerkingsverband de zaken gevoegd te behandelen.⁴⁷ Uit het gepresenteerde feitencomplex blijkt bij een klacht tegen een samenwerkingsverband in de regel voor de tuchtinstantie om welke beroepsbeoefenaar het gaat.⁴⁸ Het is dan aan de beroepsbeoefenaren om duidelijk te maken dat een ander lid van het samenwerkingsverband de (eind)verantwoordelijkheid had.

Er moet een grens worden getrokken wat betreft de termijn waarbinnen moet zijn geklaagd. In de praktijk is dat inmiddels vaak drie jaar nadat de betreffende handeling heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt voorkomen dat zaken uit een ver verleden worden opgerakeld, maar in verband met het tijdsverloop in ieder geval een van de partijen zijn betoog niet meer feitelijk kan onderbouwen omdat bijvoorbeeld de administratieve gegevens inmiddels zijn vernietigd (mogelijk in verband met de privacybescherming) en eventuele getuigen ofwel niet meer beschikbaar zijn ofwel zich te weinig kunnen herinneren. Bij accountants, advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen wordt een termijn aangehouden van drie jaar na de dag waarop de klager kennis heeft genomen of redelijkerwijs kennis heeft kunnen nemen van de klachtwaardige

47 Vgl. Hof Amsterdam 13 juli 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN5963.

48 Vgl. Hof Amsterdam 7 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:694. Zie ook Hof Amsterdam 8 augustus 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3175 r.o. 6.2. ‘Het tuchtrecht heeft tot doel in het algemeen belang een goede wijze van beroepsbeoefening te bevorderen door toe te zien op het optreden van de individuele gerechtsdeurwaarder. Op grond van het bepaalde in artikel 34, eerste lid, en artikel 49 van de Gerechtsdeurwaarderswet (Gdw) zijn slechts gerechtsdeurwaarders, waarnemend gerechtsdeurwaarders, toegevoegd gerechtsdeurwaarders en kandidaat-gerechtsdeurwaarders aan tuchtrechtspraak onderworpen. Een gerechtsdeurwaarder kan worden aangesproken voor zijn eigen handelen of nalaten, maar ook voor dat van anderen voor wie hij de verantwoordelijkheid draagt.

6.3. Klagers hebben – blijkens hun klaagschrift van 9 oktober 2015 – hun klacht gericht tegen gerechtsdeurwaarder 1 en een medewerker van het gerechtsdeurwaarderskantoor die in hun dossier werkzaamheden heeft verricht, te weten de heer X.

6.4. De voorzitter heeft in de beschikking gerechtsdeurwaarder 1, gerechtsdeurwaarder 2 en gerechtsdeurwaarder 3 als beklagden aangemerkt, aangezien – zo blijkt uit rechtsoverweging 4.2 van de beschikking – niet duidelijk is welke gerechtsdeurwaarder verantwoordelijk is voor het handelen dat door klagers ter discussie wordt gesteld.

6.5. De gerechtsdeurwaarders hebben in hoger beroep, onweersproken door klagers, aangevoerd dat de heer X, uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van gerechtsdeurwaarder 1, de invorderingskosten van € 18.537,20 in rekening heeft gebracht. Het hof zal dan ook de klacht, voor zover gericht tegen gerechtsdeurwaarder 2 en gerechtsdeurwaarder 3, ongegrond verklaren.’

gedraging, tenzij de gevolgen pas nadien bekend zijn geworden, in welk geval de verjaring pas na verloop van een jaar na het bekend worden intreedt.⁴⁹

De behandeling van tuchtklachten dient in het openbaar te geschieden. Voorkomen moet worden dat een 'ons kent ons'-sfeer wordt gecreëerd, omdat in eerste aanleg de beroepsbeoefenaren de meerderheid in het tuchtcollege vormen. Wat voor procedures bij de overheidsrechter geldt, geldt ook bij de tuchtrechtspraak. Het betekent dat degenen die aanwezig willen zijn niet van tevoren behoeven te worden ingelicht over wat op de zitting aan de orde zal komen en wiens zaak het betreft. Daarmee wordt ook duidelijk dat collega's, familie en journalisten, maar ook belangstellenden, zonder meer toegang hebben.⁵⁰ Daarnaast zouden termijnen van orde kunnen worden opgenomen voor behandeling en uitspraak. Een wel gehoorde klacht is dat de (tucht)rechter wel allerlei verplichtingen oplegt aan de bij de procedure betrokkenen, maar een eigen koers vaart, wat tot uiting komt in uitspraken die bij herhaling worden opgeschort.

Veel aan tuchtrecht onderworpen beroepsbeoefenaren hebben een verschooningsrecht c.q. een geheimhoudingsplicht. Daarom zou moeten worden bepaald dat ten behoeve van de uitoefening van de tuchtrechtspraak er geen geheimhoudingsplicht bestaat.

Ook de procesgang kan uniform geregeld worden. Er lijkt weinig op tegen te zijn een soort modelprocedure in te richten waarbij uitgegaan wordt van vaste termijnen voor het indienen van stukken,⁵¹ spoedvoorzieningen en waarbij met name ook de mogelijkheid van het digitaal procederen wordt geregeld. Ook kan daarbij aan de orde komen of het noodzakelijk is voor klagers om in geval van meer tuchtklachten ter zake van hetzelfde feitencomplex ervoor te zorgen dat deze gelijktijdig worden ingediend bij de tuchtrechter. Wanneer in een later stadium alsnog nieuwe klachten bij de Accountantskamer worden ingediend tegen dezelfde accountant over hetzelfde feitencomplex, leverde dit in het verleden steevast niet-ontvankelijkheid op, maar in een uitspraak van 4 april 2018 is deze vaste rechtspraak door het College van Beroep voor het

49 Vgl. artikel 22 lid 1 Wet tuchtrechtspraak accountants, artikel 46g Advocatenwet, artikel 37 lid 2 Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 99 lid 15 Wet op het notarisambt.

50 Ik herinner eraan dat bij zittingen van de notaris- en gerechtsdeurwaarderskamer van het Gerechtshof Amsterdam met een zekere regelmaat een auditor aanwezig is.

51 Er zou gewerkt kunnen worden met blokken van vier weken. Resteert de vraag: tot hoeveel dagen voor de zitting kunnen nog aanvullende stukken worden ingediend?

bedrijfsleven genuanceerd.⁵² Gelijkijdige indiening is doelmatig, omdat de tuchtrechter dan alle klachten – en met name de zwaarte daarvan – in zijn oordeel kan betrekken, wat tot uitdrukking kan komen in de sanctionering. Maar het is ook mogelijk om bij opvolgende klachten rekening te houden met het eerder gegeven oordeel. Met gelijkijdige indiening kan voorkomen worden dat in verschillende samenstellingen wordt geoordeeld met uiteenlopende uitkomsten, maar een goed registratiesysteem kan dat voorkomen. Belangrijk is ook dat de drempel om een tuchtklacht in te dienen laag blijft, want doel van het tuchtrecht is te komen tot een ‘zelfreïnerend vermogen’ van de beroepsgroep. Een en ander laat onverlet dat niet-ontvankelijkheid kan volgen omdat sprake is van misbruik van tuchtrecht.⁵³

De treffen maatregelen kunnen worden geïnformeerd. Gekozen kan worden voor de volgende in zwaarte oplopende sancties:

- a) een waarschuwing;⁵⁴
- b) een berisping;⁵⁵

52 ECLI:NL:CBB:2018:99; AB 2018/332, m.nt. A.C. Hendriks. Zie ook A.C. van Campen, ‘Geen absolute plicht tot concentratie van tuchtklachten’, noot bij de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven d.d. 4 april 2018 (16/1293), *Tijdschrift voor Jaarrekeningsrecht* 2018, p. 187-190. Daarmee werd gevolgd Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg 8 maart 2018, ECLI:NL:TGZCTG:2018:69, AB 2018/331, m.nt. A.C. Hendriks en Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg 15 mei 2018, ECLI:NL:TGZCTG:2018:135: het is wenselijk dat klagers in een medische tuchtzaak hun klachten bundelen, maar zij zijn daartoe niet verplicht. De uitspraken berusten erop dat er geen (wettelijke) bepaling bestaat op grond waarvan een klager gehouden is zijn klachten alle tegelijk en in één tuchtprocedure aanhangig te maken.

53 Accountantskamer 3 juni 2016, ECLI:NL:TACAKN:2016:43. Het betrof een zaak waarin door een ex-deurwaarder maar liefst zeven keer een tuchtklacht werd ingediend tegen drie registeraccountants. De Accountantskamer oordeelde dat de klager indiening van deze zevende klacht achterwege had moeten laten wegens misbruik van het klachtrecht. De klager wist of had moeten weten dat de klacht op onjuiste feiten was gebaseerd en geen kans van slagen had.

54 De beroepsbeoefenaar wordt erop gewezen dat zijn gedrag onjuist was. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde komen als de beroepsbeoefenaar de fout zelf heeft hersteld c.q. adequate maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat de fout nogmaals wordt gemaakt. De beroepsbeoefenaar licht klager niet tijdig in, bijvoorbeeld omdat de oudste post als eerste wordt behandeld. Maar klager reageert op een gegeven antwoord en stelt een simpele nieuwe vraag, waarna hij lang op antwoord moet wachten.

55 Er valt de beroepsbeoefenaar een verwijt te maken: er is onjuist gehandeld hetgeen de beroepsbeoefenaar zich had moeten realiseren en daarvoor wordt hij terechtgewezen.

- c) een geldboete en/of schadevergoeding;⁵⁶
- d) een gedeeltelijke ontzegging beroepsbeoefening;⁵⁷
- e) de schorsing in de uitoefening van het beroep voor een bepaalde duur;⁵⁸
- f) de ontzetting uit het ambt.⁵⁹

Ook zou een klacht gegrond verklaard moeten kunnen worden zonder oplegging van een maatregel. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in een proefprocedure of als een uitleg wordt gegeven die afwijkt van hetgeen in een toelichting is opgenomen.

Het kan gewenst zijn dat als de klacht gegrond is de betrokkene onder zeker toezicht wordt gesteld doordat bijvoorbeeld een (stille) bewindvoerder wordt benoemd. In dezelfde lijn zou de mogelijkheid liggen dat de beroepsbeoefenaar een bepaalde cursus moet volgen.⁶⁰

Doel van het tuchtrecht is te zorgen voor een goede beroepsuitoefening en het publiek dient in voorkomende gevallen te kunnen nagaan dat aan de betreffende persoon een sanctie is opgelegd. Daartoe zou een centraal openbaar (tucht)register in het leven moeten worden geroepen. Het zou aan de rechter moeten worden overgelaten welke sancties in dat register worden opgenomen en gedurende welke periode. Ook zou de tuchtrechter moeten kunnen beslui-

56 Een geldboete zou moeten worden betaald aan de Staat en schadevergoeding aan de klager. De geldboete kan er mede toe strekken om ten onrechte verkregen voordeel ongedaan te maken, terwijl schadevergoeding het aan de klager toegebrachte leed kan verzachten. Deze maatregel zou in combinatie met de andere maatregelen opgelegd kunnen worden. Er wordt wel op gewezen dat de artikelen 17 en 112 Grondwet bepalen dat de gang naar de burgerlijke rechter open moet blijven, maar als de beroepsbeoefenaar daarop een beroep zou doen, zou de sanctie kunnen worden aangepast. Bijvoorbeeld als schadevergoeding wordt betaald een schorsing voor één week en anders schorsing voor twee weken. Dat de geldboete een straf zou zijn, is geen overtuigend argument nu iedere sanctie als een straf zal worden gezien. Hetzelfde geldt voor het argument dat binnen het tuchtcollege alleen de juristen zouden kunnen overzien hoe de schadevergoeding is opgebouwd. Zou het gaan om een onevenredige belasting om de hoogte vast te stellen, dan zal de tuchtrechter doorverwijzen naar de civiele rechter zoals dat op grond van artikel 361 lid 3 Sv ook gebeurt met dergelijke vorderingen van een benadeelde partij in de strafprocedure (vgl. artikel 51f Sv). Van de mogelijkheid schadevergoeding toe te kennen zal in de gezondheidszorg beperkt gebruikgemaakt worden, gelet op de aard, omvang en complexiteit van de schade in dat soort zaken.

57 De registratie blijft bestaan, maar de beroepsbeoefenaar mag bepaalde handelingen (die in het register worden aangetekend) niet meer verrichten of hij kan geen toegevoegd beroepsbeoefenaar (bijvoorbeeld bij notarissen en gerechtsdeurwaarders) aanwijzen c.q. mag niet de functie van opleider vervullen (bijvoorbeeld bij artsen en advocaten).

58 De beroepsbeoefenaar mag gedurende een bepaalde periode zijn beroep niet uitoefenen. Hij mag gedurende die periode zijn titel niet gebruiken en verliest de daaraan verbonden rechten voor die periode. Het zal hierbij vaak om een relatief beperkte duur gaan.

59 De beroepsbeoefenaar raakt zijn titel kwijt, mag het beroep niet langer uitoefenen en wordt geschrapt uit het betreffende beroepsregister. Gebruikt hij de titel of de daaraan verbonden rechten toch, dan is hij strafbaar. Discussiepunt is of dit voor een bepaalde of ook voor een onbepaalde periode moet zijn. In ieder geval dient de beroepsbeoefenaar als die de gelegenheid krijgt zijn beroep weer uit te oefenen aan de dan geldende regels c.q. de bijscholingsverplichting te voldoen.

60 Dat zou bijvoorbeeld een cursus gesprekstechniek kunnen zijn, maar ook een cursus op een bepaald onderdeel van het vakgebied.

ten tot actieve openbaarmaking door publicatie.⁶¹ Het is denkbaar dat een uitspraak niet wordt opgenomen in het centrale tuchtregister maar geanonimiseerd wordt gepubliceerd in een vaktijdschrift. Ook – het zal de ernstige gevallen betreffen – moet kunnen worden besloten tot niet-geanonimiseerde openbaarmaking.⁶² Daarnaast houdt de tuchtrechter een eigen register bij waarin alle sancties worden opgenomen, zodat bezien kan worden of er sprake is recidive.

Er kan gedacht worden aan één centrale organisatie waar klachten kunnen worden ingediend en die dan de juiste instantie kan aanwijzen. Daarmee kan voorkomen worden dat er parallelprocedures worden gevoerd. Denk aan het geval dat een advocaat samenwerkt met een notaris of een accountant of een gerechtsdeurwaarder inschakelt. Moet over de handelingen van de accountant, de gerechtsdeurwaarder of de notaris geklaagd worden bij het specifieke tuchtcollege? Of mag alles aan de advocaat worden toegerekend en moet worden geklaagd bij de deken en daarna de Raad van Discipline? Het lijkt me niet nodig om de mogelijkheid van cassatie te openen tegen de beslissingen van de hoogste tuchtrechters.⁶³ Er kunnen inderdaad algemene, zuivere rechtsvragen spelen die een groot belang hebben voor de groep van beroepsbeoefenaren of zelf voor ‘het algemeen belang’.⁶⁴ Maar in de regel zijn de uitspraken zeer feitelijk en er zijn voldoende (andere) mogelijkheden om de Hoge Raad tot een oordeel te bewegen. Bijvoorbeeld door een proefprocedure te starten waarin op grond van artikel 392 Rv een prejudiciële vraag wordt gesteld. Ook tegen de mogelijkheid van cassatie pleit dat de tuchtrechtspraak in de regel geen formele plaats inneemt binnen de rechterlijke macht, maar daaraan is ‘aangehaakt’.

Ook zou het mogelijk moeten worden dat een onherroepelijke tuchtuitspraak wordt herzien.⁶⁵ Het kan zijn dat op grond van latere wetgeving, een uitspraak

61 Door een wettelijke regeling kan een goede verhouding tot de privacy worden bewerkstelligd.

62 Bijvoorbeeld een arts die zich stelselmatig aan patiënten vergrijpt.

63 Zie ook ECLI:NL:HR:2019:52 en ECLI:NL:HR:2019:53. Het beroep in cassatie was niet-ontvanke-lijk nu rechtsmiddelen tegen beslissingen in hoger beroep in notariële tuchtzaken worden uitge- sloten (vgl. artikel 94 lid 1 Wna).

64 Notarissen kunnen worden geconfronteerd met situaties waarbij de belangen van derden in het geding zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het niet doorgeven van een kettingbeding in de leve- ringsakte of de vestiging van een tweede hypotheek zonder toestemming van de eerste hypotheek- houder. Steeds is de vraag hoe de notaris hiermee moet omgaan. Dient hij medewerking te verle- nen aan het plegen van wanprestatie door zijn cliënt of heeft de notaris dan dienst te weigeren? Deze vraag kan niet duidelijk worden beantwoord. De jurisprudentie van de notariële tuchtrech- ter (de Notariskamer van het Hof Amsterdam) en die van de civiele rechter (Vgl. HR 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:831 (*Novitaris*)) botsen op dit punt met elkaar en verlangen, in dezelfde situa- tie, tegengesteld gedrag van de notaris. Dit betreft echter een uitzonderingssituatie en waarschijn- lijk zal de tuchtrechter zich meer naar de Hoge Raad richten.

65 Vgl. In een notariszaak Hof Amsterdam 6 september 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3598 en Hof Amsterdam 13 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2148.

van een hogere rechter of gewijzigde maatschappelijke inzichten alsnog het klachtwaardige element vervalt c.q. geringer wordt.⁶⁶

Geen uniformering hoeft plaats te vinden wat betreft de door de verschillende tuchtcolleges gehanteerde toetsingsaspecten. Zonder diepgaand onderzoek komt het mij voor dat de tuchtcolleges met name aandacht besteden aan (i) professionele autonomie en oordeelsvorming, (ii) zorgvuldige omgang met de belangen van de cliënt, (iii) vaktechnische kwaliteit, (iv) geheimhouding en zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie, en (v) professioneel gedrag.⁶⁷ Het ene tuchtcollege zal mogelijk meer aandacht besteden aan het ene aspect, een ander tuchtcollege misschien meer aan een ander facet, maar daarbij gaat het om de marge die een tuchtcollege moet hebben om eigen accenten te plaatsen en die aspecten zijn vaak nauw verbonden met een specifiek beroep.⁶⁸

Hoe verder?

Zoals vermeld is indertijd gewerkt aan een kaderwet, maar zijn de werkzaamheden gestaakt.⁶⁹ Wel zijn veel wetten die tuchtrechtelijke bepalingen bevatten aangepast of zullen worden aangepast.

Er zijn twee opties. Allereerst er genoeg meenemen dat door de wijzigingen in de hiervoor bedoelde wetten er voldoende harmonisatie heeft plaatsgevonden nu de wetgever uiting heeft gegeven aan de filosofie die ten grondslag lag aan de kaderwet. De andere optie is alsnog tot een kaderwet te komen. Dat zou passen in het beleid om zoveel mogelijk algemeen geldende regelingen te ontwerpen en aan te sluiten bij het bepaalde in artikel 107 Grondwet.⁷⁰

Wordt gekozen voor de tweede optie dan zou meertrapswetgeving kunnen worden ontworpen. De kaderwet zou de hiervoor genoemde procesrechtelij-

66 Per 1 januari 2018 geldt de 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.* 500. Daarmee is de discussie achterhaald of die kosten niet uit de algemene overheidsuitgaven moeten worden gedaan nu het algemeen belang ermee gemoeid is.

67 Dit wordt inmiddels bevestigd door R.L. Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberoepen. Tuchtrechtelijke uitspraken over de tuchtnormen voor accountants, advocaten en artsen*, diss. RU Groningen 2019.

68 Zo geldt in gerechtsdeurwaarderszaken dat de deurwaarder de beslagvrije voet moet respecteren en als die niet meteen in acht is genomen die op het eerste verzoek van de beslagene die aannemelijk maakt dat de beslagvrije voet is geschonden binnen korte tijd moet rechtzetten.

69 Kamerstuk 34 145, nr. 3, p. 16: in verband met herprioritering en het feit dat ten gevolge daarvan de voor het tuchtprocesrecht noodzakelijke wijzigingen veelal al in de diverse betreffende beroepswetten zijn of nog worden doorgevoerd, wordt afgezien van invoering van een dergelijke kaderwet. Vgl. D.J. Hessemans en N.J.H. Huls, 'Naar een verdere modernisering van het tuchtrecht', *RegelMaat*, p. 79 e.v.

70 Vgl. noot 6.

ke punten moeten bevatten.⁷¹ Vervolgens kan een onderscheid worden gemaakt voor de typen van tuchtrecht: wettelijk tuchtrecht (met een andere onderverdeling in hiërarchisch, niet-hiërarchisch en economisch tuchtrecht) en verenigingstuchtrecht. Binnen het niet-hiërarchisch tuchtrecht zou een volgende onderverdeling kunnen worden gemaakt:⁷²

- medische beroepsbeoefenaren (apotheker, arts, dierenarts, fysiotherapeut, gezondheidszorgpsycholoog, physician assistant, psychotherapeut, tandarts, verloskundige, verpleegkundige);
- juridische beroepsbeoefenaren (advocaat, bedrijfsjurist, belastingconsulent, gerechtsdeurwaarder, mediator, notaris, octrooigemachtigde);
- beroepsbeoefenaren met een financieel-economisch beroep (accountant, bankier,⁷³ boekhouder);
- overige beroepsbeoefenaren (architect, journalist, loods, makelaar, onderwijzend personeel, vastgoedmakelaar, verzekeringstussenpersoon).

De opzet van de kaderwet zou kunnen zijn:

- 1 Algemene regels
- 2 Wettelijk tuchtrecht
 - 2.1 Hiërarchisch tuchtrecht
 - 2.2 Niet-hiërarchisch tuchtrecht
 - 2.2.1 Medische beroepsbeoefenaren
 - 2.2.2 Juridische beroepsbeoefenaren
 - 2.2.3 Beroepsbeoefenaren met een financieel-economisch beroep
 - 2.3 Economisch tuchtrecht
- 3 Overige beroepsbeoefenaren
- 4 Verenigingstuchtrecht⁷⁴

Ik vrees evenwel dat de diverse ministeries hiervoor geen wetgevingscapaciteit vrij willen (of kunnen) maken en al snel van mening zullen zijn dat de huidige situatie voldoet. Bovendien betreft het dan interdepartementale wetgeving en dat is extra belastend: het is niet eenvoudig iedereen op delfde lijn te krijgen. Nadeel is dat dan geen algemene regels zullen gelden voor het verenigingstuchtrecht, terwijl het goed zou zijn om bijvoorbeeld het sporttuchtrecht van algemene regels te voorzien.

71 Mogelijk zouden ook enkele algemene regels kunnen worden opgenomen, bijvoorbeeld over non-discriminatie. Omdat dit uitgangspunt behoort te zijn bij beroepsbeoefenaren zou dat punt ook bij het verenigingstuchtrecht kunnen worden opgenomen.

72 Ook hier is geen sprake van een uitputtende opsomming.

73 Vgl. E.T. Visser, 'Tuchtrecht banken: de eerste uitspraken', *Tijdschrift voor Arbeid en Onderneming* 2017, p. 62-66 en P. Laaper en J.W.P.M. van der Velden, 'Twee jaar bankentuchtrecht onder de loep', *Tijdschrift voor Financieel recht* 2017, p. 267-276.

74 Iedere categorie kan nader worden onderverdeeld. Dus bijvoorbeeld § 2.2.1.1 Apothekers, § 2.2.2.2 Artsen, § 2.2.2.3 Dierenartsen, § 2.2.2.4 Fysiotherapeuten, etc.

Wordt niet overgegaan tot uniformerende wetgeving dan kunnen problemen ontstaan als iemand twee aan tuchtrecht onderworpen beroepen uitoefent. In de regel zal duidelijk zijn in welke hoedanigheid wordt opgetreden. Iemand kan zowel arts als advocaat zijn en er zal weinig twijfel zijn als betrokkene iemand in het ziekenhuis behandelt dan wel in de rechtszaal optreedt. Maar hoe te denken over iemand die zowel advocaat als accountant is? Van een accountant wordt onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid verlangd. Voor een advocaat ligt dit anders. De advocaat is partij en belangenbehartiger en daarmee per definitie niet onafhankelijk. De Accountantskamer van Rechtsbank Overijssel moest op 26 juli 2017, ECLI:NL:TACAKN:2017:48 oordelen over een klacht gericht tegen iemand die beide functies verenigde.

R.o. 4.1.2 ‘(...) dat het al dan niet in rechte innemen van (civielrechtelijke) standpunten door een als advocaat werkzame accountant in business, die namens een cliënt procedeert en/of daarmee samenhangende handelingen verricht, in het kader van de door een accountant in acht te nemen fundamentele beginselen van integriteit en professionaliteit – behoudens bijzondere omstandigheden – niet tot een gegronsd tuchtrechtelijk verwijt kan leiden. Van zulke bijzondere omstandigheden is onder meer sprake indien geoordeeld zou moeten worden dat een door een accountant (als advocaat) ingenomen standpunt bewust onjuist of misleidend – en dus te kwader trouw – blijkt te zijn of naar zijn aard gezien door een objectieve, redelijke en goed geïnformeerde derde, die over alle relevante informatie beschikt, zal worden opgevat als (in de terminologie van de VGBA) het accountantsberoep in diskrediet brengend. In dit verband kan ook het beginsel van vakbekwaamheid en zorgvuldigheid zijn geschonden, te weten in een geval waarin de betrokkene weliswaar niet bewust onjuist of misleidend een standpunt heeft ingenomen, maar haar/hem wel in sterke mate verweten kan worden een onjuist of misleidend standpunt te hebben ingenomen.’

R.o. 4.13: ‘De Accountantskamer hecht eraan nog het volgende op te merken. Vastgesteld moet worden dat het tuchtrecht voor accountants en dat voor advocaten toepasselijk is op hetzelfde handelen of nalaten van een accountant die als advocaat optreedt. Gelet op de uiteenlopende eisen die voortvloeien uit de beroeps- en gedragsregels voor accountants en die voor advocaten, waaraan dat handelen door de onderscheidenlijke tuchtrechters moet worden getoetst, bestaat er een gereede kans op tegenstrijdige beslissingen. Vooral de van een advocaat verlangde partijdigheid bergt het risico in zich van het ontstaan van onoplosbare bedreigingen voor de accountant van het zich houden aan de eisen die voor hem voortvloeien uit het fundamentele beginsel van objectiviteit. De Accountantskamer vraagt zich dan ook af of het voor accountants die het beroep van advocaat wensen uit te oefenen, niet opportuun is, zolang zij advocaat zijn, zich te laten uitschrijven als accountant in de registers bedoeld in de Wab en/of de Wta.’

