

Vergaderjaar 2012–2013

32 382

Aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur)

Nr. 13

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 4 juni 2013

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding

1.1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie initiatieven die het functioneren van de advocatuur zouden kunnen verbeteren met instemming begroeten. Met deze leden ben ik van oordeel dat een onafhankelijke, integere en kwalitatief hoogwaardige advocatuur onmisbaar is voor het goed functioneren van de rechtsstaat. De in de tweede nota van wijziging opgenomen voorstellen moeten mede in dat licht worden gezien. Ook de leden van de PvdA-fractie geven aan van mening te zijn dat, daar waar het algemeen belang dat de samenleving heeft bij een goed functionerende advocatuur in het geding is, het op de weg van de wetgever ligt om passende maatregelen te nemen. De behartiging van dit belang kan niet alleen aan de sector zelf overgelaten worden. Ook personen van buiten de beroepsgroep moeten een rol kunnen hebben bij het toezicht op die beroepsgroep. Het is voorts verheugend dat de leden van de CDA-fractie de in het voorliggende wetsvoorstel neergelegde keuzes zien als een noodzakelijke verbetering en professionalisering van het toezicht. Volgens deze leden lijkt het voor het draagvlak voor de bijzondere positie van de advocatuur essentiële maatschappelijke vertrouwen in de beroepsgroep op dit moment soms te ontbreken. Terecht stellen deze leden vast dat het huidige toezichtssysteem is achtergebleven bij belangrijke ontwikkelingen, waaronder de groei van het aantal advocaten en de veranderende werkzaamheden van advocaten. Ook de leden van de SP-fractie vinden dat het toezicht op advocaten toe is aan vernieuwing en verbetering. Zij hebben echter twijfels over de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven met het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie menen dat het wetsvoorstel van vergaande strekking is en plaatsen kanttekeningen. De leden van de ChristenUnie-fractie ondersteunen het

uitgangspunt van versterking van het preventieve toezicht, maar hebben nog verschillende vragen. Naast de bovengenoemde fracties hebben ook de leden van de PVV-fractie en GroenLinks-fractie vragen gesteld in het nader verslag.

Veel van de aan het woord zijnde fracties stellen vragen over de aanleiding, het nut en de noodzaak van de voorstellen tot herziening van het toezicht op advocaten. Gelet op de aard en strekking van die vragen zal ik in het navolgende eerst daarop ingaan. Vervolgens zal ik de overige vragen beantwoorden. Ten behoeve van de leesbaarheid zal ik die vragen – waar mogelijk – bundelen naar onderwerp of thema en deze gezamenlijk behandelen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag van de Tweede Kamer aangehouden.

1.2. Toezicht

De advocatuur neemt binnen onze rechtsorde een bijzondere positie in en vormt een van de hoekstenen van de rechtstaat. Een onafhankelijke, integere en vakbekwame advocatuur is noodzakelijk om het recht van iedere burger op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter te kunnen waarborgen. Om met de eveneens in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen kernwaarden van de advocatuur te spreken: cliënten van advocaten moeten erop kunnen vertrouwen dat een advocaat onafhankelijk is van partijen en zaken, partijdig is bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt, deskundig is, integer is en optreedt als vertrouwenspersoon. De advocaat moet derhalve in vrijheid kunnen optreden, zo nodig ook tegen de overheid. Deze rol veronderstelt ook dat een advocaat bij zijn beroepsuitoefening niet onderworpen is aan het afleggen van verantwoording aan de rijksoverheid en dat diezelfde overheid voldoende afstand bewaart ten opzichte van de advocatuur.

Het voorgaande wil niet zeggen dat er in het geheel geen overheidsbemoeienis is of kan zijn met de advocatuur. Juist vanwege de bijzondere positie en rol van de advocatuur is het de taak van de wetgever om zorg te dragen voor de regelgeving die noodzakelijk is om ten behoeve van rechtzoekenden een onafhankelijke, integere en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening door advocaten te kunnen waarborgen.

Om hun bijzondere positie binnen de rechtsorde te kunnen waarmaken, moeten advocaten beschikken over in regelgeving neergelegde bevoegdheden en verplichtingen. Deze komen de advocaat veelal toe ten behoeve van diens cliënt en de goede beroepsuitoefening. Eén van de belangrijkste daarvan is de geheimhoudingsplicht voor advocaten en, om deze geheimhoudingsplicht te kunnen waarmaken, het verschoningsrecht. De geheimhoudingsplicht en het daaraan gekoppelde verschoningsrecht waarborgen dat rechtzoekenden in vrijheid en openheid met hun advocaat kunnen spreken, zonder dat zij bevreesd hoeven te zijn dat de met de advocaat gedeelde informatie bij derden belandt. Alleen met die zekerheid kan bijvoorbeeld een verdachte van een strafbaar feit zijn verdediging in rechte goed voorbereiden. Een aan de advocatuur voorbehouden bevoegdheid is het (overigens op onderdelen beperkte) domeinmonopolie op verschillende rechtsgebieden. Met dat monopolie wordt verzekerd dat procespartijen in een rechtsgeding beschikken over de voor de juridische procedure vereiste kennis en kunde.

Een bijzondere positie die gepaard gaat met onder meer een verschoningsrecht en een domeinmonopolie, dient niet zomaar aan een ieder te worden toegekend. Een dergelijke positie kan het rechtsgeding immers op verschillende manieren beïnvloeden. Voor de toetreding tot het beroep van advocaat is daarom een juridische vooropleiding vereist. Degenen die

toetreden tot de advocatuur moeten vervolgens een driejarige advocatenopleiding volgen, en ook daarna jaarlijks de vakbekwaamheid onderhouden en actueel houden. Hiermee wordt beoogd de kwaliteit van de dienstverlening op peil te brengen en te houden. Daarnaast zijn advocaten bij de beroepsuitoefening aan tal van normen onderworpen. De advocaat is onder meer gebonden aan de verordeningen en (overige) gedragsregels die hem vanuit de beroepsgroep zelf, verenigd in de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) worden opgelegd. Om de goede beroepsuitoefening en de naleving van de beroeps- en gedragsnormen te waarborgen, zijn advocaten bovendien onderworpen aan toezicht en tuchtrecht. Het toezicht vormt het geheel van controle op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift, waaronder in dit verband ook de naleving van beroepsnormen moet worden verstaan. Wanneer (al dan niet in het kader van de uitoefening van het toezicht) blijkt van normschendingen door advocaten, kan een tuchtrechtelijke procedure tegen de betrokken advocaat worden gestart. Het tuchtrecht kan leiden tot het opleggen van maatregelen aan een beroepsbeoefenaar, met als uiterste consequentie de ontzetting uit het beroep.

Het geheel van beroeps- en gedragsnormen, toezicht op de naleving daarvan en tuchtrecht als sluitstuk, is noodzakelijk voor het behoud van het maatschappelijk vertrouwen in de beroepsgroep. Dat vertrouwen is, zoals de leden van de CDA-fractie in het nader verslag terecht stellen, essentieel voor het draagvlak voor de bijzondere positie die het beroep heeft. Wanneer dit vertrouwen afneemt, bestaat het risico dat de bijzondere positie, en daarmee de bevoegdheden en verplichtingen die daarbij horen, ter discussie komt te staan. Het toezicht op en tuchtrecht voor advocaten maken derhalve deel uit van het samenstel van factoren dat bijdraagt aan het behoud van de bijzondere positie van de advocatuur en de essentiële rol die advocaten vervullen binnen de rechtsorde.

1.3. Ontwikkelingen binnen de beroepsgroep

De huidige inrichting van het toezicht op advocaten dateert van ruim een halve eeuw geleden. Het werd ingevoerd in een periode waarin de advocatuur nog uit ca. 1.500 advocaten bestond en de werkzaamheden van de advocatuur zich voornamelijk beperkten tot het klassieke beeld dat men van de advocaat heeft: procesvertegenwoordiging, het optreden in rechte. Advocaten waren veelal zelfstandig of in kleine samenwerkingsverbanden werkzaam en voerden een algemene praktijk. Sinds de invoering van het huidige toezicht hebben zich binnen de advocatuur grote veranderingen voorgedaan: het aantal advocaten is meer dan vertienvoudigd, tot ca. 17.000, en er zijn grote (vaak internationaal georiënteerde) kantoren ontstaan. De werkzaamheden van de advocaat beperken zich niet langer tot voornamelijk procesvertegenwoordiging, maar strekken zich steeds vaker uit tot adviestaken en andere (juridische) dienstverlening. Er zijn advocaten die in de praktijk de rechtszaal niet meer van binnen zien en geen procedures voeren. Toch hebben zij hun bijzondere positie behouden. Tegelijkertijd is het recht internationaler en ingewikelder geworden. Specialisatie op rechtsgebieden, de leden van de VVD-fractie verwijzen hier ook naar, vormt al jarenlang de trend. De advocatuur is groter, diverser en ingewikelder geworden. De huidige inrichting van het toezicht op advocaten is bij deze ontwikkelingen achtergebleven.

Het toezicht op andere beroepen, waaronder juridische beroepen, is in de loop der jaren wel aangepast aan de moderne eisen. Zo is in 2006 de Wet toezicht accountantsorganisaties ingevoerd, waarmee het toezicht van overheidswege op accountantsorganisaties en individuele accountants die wettelijke controles verrichten, is opgedragen aan de Autoriteit Financiële

Markten (AFM). Meer recentelijk is het toezicht op notarissen gemoderniseerd met de invoering van de 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 (hierna: Wijzigingswet Wna). Met die wet is voorzien in integraal toezicht van overheidswege op notarissen door het Bureau Financieel Toezicht (BFT). In voorbereiding is een wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet, waarmee het toezicht op die beroepsgroep ook zal worden gemoderniseerd.

De wettelijke regeling van het toezicht op advocaten sluit niet meer aan bij de overige ontwikkelingen binnen de advocatuur en de moderne eisen aan het toezicht. Wanneer dit gebeurt, bestaat het risico van verlies van maatschappelijk draagvlak voor de bijzondere positie van het beroep. Professioneel toezicht is niet alleen in het belang van de beroepsgroep. Het dient ook een meer algemeen belang, namelijk het vertrouwen dat burgers hebben in de kwaliteit en integriteit van de advocaten waarmee zij in aanraking komen. Juist omdat het toezicht er nadrukkelijk toe strekt het publieke vertrouwen in de advocatuur te waarborgen, is modernisering van de huidige regeling onvermijdelijk.

1.4. Eisen aan modern toezicht

Aan modern toezicht worden verschillende eisen gesteld: het moet transparant, uniform, onafhankelijk, proactief en effectief zijn. De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op de genoemde criteria, welke hieronder volgt.

a. Onafhankelijk toezicht

Onafhankelijkheid veronderstelt onder meer dat de toezichthouder niet de last voelt van andere, aan het belang van het houden van goed toezicht tegenstrijdige belangen en dat hij niet in loyaliteitsconflicten kan geraken. Dat vraagt om een zekere mate van afstand ten opzichte van de onder toezicht gestelde. In dat verband is van belang dat een deken zelf advocaat is, en daarmee zelf onder het door hem te houden toezicht valt, alsmede dat hij gekozen wordt door de advocaten binnen zijn arrondissement. Bovendien vertegenwoordigt de deken in externe relaties de advocaten binnen zijn arrondissement en is hij voorzitter van wat nu nog de (lokale) raad van toezicht heet. Deze raad van toezicht is bevoegd tot het nemen van alle maatregelen die kunnen bijdragen aan het bevorderen van een behoorlijke praktijkuitoefening (artikel 26 Advocatenwet). De exacte reikwijdte van die taak wordt niet bepaald door de wet, maar duidelijk is wel dat deze zich verder uitstrekt dan alleen de uitoefening van het toezicht. Voorts vervult de raad van toezicht een rol bij de inschrijving van nieuwe advocaten op het tableau: op grond van het huidige artikel 4 van de Advocatenwet kan de raad van toezicht zich verzetten tegen de inschrijving. Tot slot mag in dit verband niet onvermeld blijven dat de deken een prominente rol vervult bij de indiening van tuchtklachten tegen advocaten. Klachten dienen altijd via de deken te worden ingediend (huidig artikel 46c). De deken is dus actief bij het besturen van de lokale orde, de inschrijving van nieuwe advocaten, hij draagt eindverantwoordelijkheid voor het toezicht en vervult een spilfunctie bij de indiening van tuchtklachten. Daarnaast kan hij tevens werkzaam zijn in de advocatuurlijke praktijk, veelal binnen het samenwerkingsverband van een advocatenkantoor. De huidige situatie kan de schijn wekken van interne geslotenheid, belangenverstrengeling of mogelijke vooringenomenheid. Een individuele deken kan niet rechtstreeks (door een onafhankelijk orgaan) worden aangesproken op de uitoefening van het toezicht. De noodzakelijke onafhankelijke blik van buiten ontbreekt in dit systeem.

De onafhankelijkheid van het toezicht op advocaten wordt in het nieuw voorgestelde systeem gewaarborgd door de eindverantwoordelijkheid voor dat toezicht in handen te leggen van een nieuw orgaan van de NOvA, het college van toezicht. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of met het wetsvoorstel de facto niet veel verandert voor de dekens bij de feitelijke uitoefening het toezicht merk ik het volgende op. In de dagelijkse toezichthoudende werkzaamheden zal er inderdaad niet veel verandering optreden. Wel treedt verandering op in de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht. Bovendien krijgen de dekens in de toekomst de beschikking over een steviger wettelijk vastgelegd toezichtsinstrumentarium, doordat titel 5.2 Awb op hen van toepassing wordt.

In het kader van de onafhankelijkheid van het toezicht stellen de leden van de D66-fractie de vraag in welk opzicht het toezicht door advocaten op advocaten fundamenteel verschilt van bijvoorbeeld overheidsorganisaties als de politie en gemeenten, waarbij klachten in eerste instantie ook door de beroepsgroep zelf worden afgedaan. De regeling voor de behandeling van klachten over politieambtenaren is vastgelegd in de Politiewet 2012 en uitgewerkt in de Regeling klachtbehandeling politie. Daarbij is voorzien in de instelling van klachtencommissies die bestaan uit onafhankelijke leden welke in bepaalde gevallen de klachten behandelen en die voorts de politiechef van de regionale of landelijke eenheid – gevraagd en ongevraagd – bij de uitvoering van zijn taken op dit punt adviseren. Deze opzet verschilt in zoverre niet principieel van het voorliggende wetsvoorstel, dat ook hier aandacht is besteed aan het belang van een blik van buiten. In de klachtencommissie worden leden benoemd, aldus de regeling, uit diverse maatschappelijke geledingen. Zoals ook wordt vermeld in de toelichting bij de Regeling klachtbehandeling politie (Stcrt. 2012, 26850), is de onafhankelijkheid van de klachtencommissie, die ook moet blijken uit de achtergrond van de leden, van groot belang. Werving geschiedt door middel van een open sollicitatieprocedure. De beroepsmatige inbreng zal volgens de toelichting afkomstig moeten zijn van *voormalige* politieambtenaren. Ook hier heeft de wetgever zodoende gekozen voor een vergaande mate, en noodzakelijke geachte, onafhankelijkheid in de beoordeling van handelingen in de uitoefening van een beroep.

b. Uniform toezicht

Het toezicht moet uniform zijn om te waarborgen dat het toezicht op alle advocaten in het gehele land op dezelfde wijze plaatsvindt. In gelijke gevallen dient op gelijke wijze opgetreden te worden, zodat burgers ervan verzekerd zijn dat hun eigen advocaat en die van de wederpartij de belangen van hun cliënt op gelijke wijze kunnen vertegenwoordigen. De noodzakelijke uniformiteit is op dit moment niet verzekerd omdat de dekens nu nog een eigen, lokale toezichtsbeleid kunnen voeren, dat kan afwijken van het toezicht dat de deken in het naastgelegen arrondissement uitoefent. Dit speelt temeer nu de deken feitelijk het toegangsportaal tot de tuchtrechter vormt. De beslissing of een geconstateerde overtreding door een advocaat van beroepsregels al dan niet wordt voorgelegd aan de tuchtrechter dient niet afhankelijk te zijn van de toevallige omstandigheid wie de deken is in het betreffende arrondissement. Voor het aanbrenge van tuchtzaken dienen landelijke normen te gelden, die dekens ook daadwerkelijk gehouden zijn na te leven.

c. Proactief toezicht

Algemeen wordt erkend dat het toezicht op advocaten tot nu toe vooral reactief is uitgeoefend en te weinig preventief. In februari 2012 gaf de algemene raad van de NOvA aan dhr. Mr. R.J. Hoekstra de opdracht om

als interim-rapporteur toezicht advocatuur te rapporteren over de kwaliteit, objectiviteit en integriteit van het lokale toezicht op advocaten door dekenen. Op 12 juni 2012 bracht hij een tussenrapportage uit. Daarin wordt opgemerkt dat het proactief toezicht – tot dan toe – een ondergeschikt onderdeel uitmaakte van de werkzaamheden van de deken.¹ Hij wijst daarbij op het belang van het systematisch en thematisch vormgeven van dat toezicht, met een duidelijke strategie en rapportage.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het komt dat het bestaande toezicht te zeer reactief van karakter is. Toezicht vond tot nu toe vooral plaats naar aanleiding van een klacht en ter voorbereiding op een tuchtzaak. Dit brengt mee dat de deken een relatief afwachtende houding aanneemt en pas actief wordt wanneer iemand (doorgaans een cliënt) een klacht aanbrengt. Het bezwaar daarvan is niet alleen dat veelal pas actie wordt ondernomen wanneer het leed voor een belangrijk deel al is geschied. De reactieve opstelling kan ook meebrengen dat bepaalde zaken zich geheel buiten de waarneming van de deken afspeelen. Daarbij valt te denken aan de situatie dat cliënten niet klagen bij de deken, omdat zij door gebrek aan juridische kennis de kwaliteit van de advocaat niet kunnen beoordelen. Ook kan worden gedacht aan de nog minder aantrekkelijke situatie dat een advocaat en cliënt in onderlinge samenwerking betrokken zijn bij illegale activiteiten. In dat laatste geval valt een klacht van de cliënt over normschending al helemaal niet snel te verwachten. Een sterkere inzet op proactief toezicht, waarbij met enige regelmaat alle kantoren worden bezocht, adresseert de advocaat direct, is effectiever, heeft een sterker bewustwordingseffect en kan normschendingen beter voorkomen dan alleen optreden achteraf. Voor het vertrouwen in de beroepsgroep is het van belang dat in een vroegtijdig stadium gedragingen, die strijdig zijn met een wettelijk voorschrift, worden voorkomen. Ook is van belang dat, indien een overtreding wordt geconstateerd, door bijvoorbeeld aansporingen kan worden bereikt dat een wettelijk voorschrift alsnog wordt nageleefd.

Terecht stellen de leden van de SP-fractie dat ook preventief toezicht investeringen vraagt in toezichthoudende capaciteit, zowel in mankracht als in inhoudelijke deskundigheden. Hierin zal de advocatuur dus ook sterker dan in het verleden moeten investeren. Ook nu al kan een deken in principe proactief te werk gaan en daarbij hulpverleners met bijzondere deskundigheden (zoals financiële specialisten) inschakelen. Met de intentie proactief toezicht te stimuleren kan echter niet worden volstaan om het toezicht te laten voldoen aan de moderne eisen. Het moet ook uniformer en onafhankelijker worden, hetgeen niet alleen kan worden bereikt met meer toezichtscapaciteit.

d. Effectief toezicht

Effectief toezicht veronderstelt dat de toezichthouder over voldoende instrumenten beschikt om het toezicht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen en te effectueren. Met een beroep op de Gedragsregels 1992, en dan met name regel 37 van die gedragsregels, hebben dekenen tot nu toe veel van hun onderzoek naar advocaten kunnen verrichten. Doch ook hiervoor geldt dat dit zich vooral afspeelde in de reactieve sfeer. De voor advocaten geldende regelgeving is wat dat betreft duidelijk achtergebleven bij de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), op grond waarvan personen die belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van voorschriften kunnen beschikken over een passend toezichtsinstrumentarium, zoals het betreden van plaatsen, inzien van bescheiden en het

¹ R.J. Hoekstra, Tussenrapportage bevindingen interim-rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 12 juni 2012.

vorderen van inlichtingen. Dat instrumentarium is nadrukkelijk ook bedoeld om te worden ingezet in gevallen waarin er nog geen sprake is van een verdenking van normovertreding. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt deze moderniseringslag gemaakt.

e. Transparant toezicht

Transparant toezicht is toezicht waarover verantwoording wordt afgelegd. Alleen dan kan door buitenstaanders goed inzicht worden verkregen in de kwaliteit, onafhankelijkheid, integriteit en effectiviteit van het toezicht, hetgeen vertrouwen schept in het functioneren van de beroepsgroep als geheel. In zijn rapportages (zowel in de eerder aangehaalde tussenrapportage als in zijn eindrapportage) wijst de heer Hoekstra bij herhaling op het belang dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de uitoefening van het toezicht heeft plaatsgevonden, op welke wijze is omgegaan met klachten tegen advocaten en dat hierover publiekelijk verantwoording wordt afgelegd. Vooralsnog beoordeelt hij de huidige verslaglegging als onderbelicht.²

1.5. Aanleiding tot het wetsvoorstel

In het voorgaande is ingegaan op de wens om het bestaande toezicht op advocaten te moderniseren en beter te doen aansluiten bij de moderne toezichtseisen en de wijze waarop het toezicht bij andere beroepen is geregeld. De tekortkomingen van het huidige toezicht vallen niet in alle gevallen binnen het huidige stelsel op te lossen, dit ook in antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie. Een en ander biedt op zichzelf al voldoende aanleiding om de bestaande regeling van het toezicht in de Advocatenwet te herzien. De wens om tot veranderingen te komen – ook in regelgeving – wordt op zichzelf gedeeld door de NOVAs, naar ik constateer, ook door nagenoeg alle fracties die in het verslag aan het woord zijn. De verstrekkendheid van de herziening is in discussie. Daarop zal ik later nader ingaan. Gelet op de eerdergenoemde ontwikkelingen binnen onder andere de advocatuur is een beleidskader ontwikkeld voor de modernisering van het toezicht op de drie wettelijk geregelde vrije juridische beroepen: de advocatuur, de gerechtsdeurwaarderij en het notariaat. Uw kamer is daarvan op de hoogte gesteld bij brief van 5 maart 2010 van de toenmalige Minister van Justitie (Kamerstuk 32 123 VI, nr. 87) en mijn brief van 7 februari 2011 (Kamerstuk 32 500 VI, nr. 81). De genoemde brieven vormen de directe aanleiding voor de voorliggende wijzigingen van het toezicht op advocaten. Voor het notariaat zijn de aangekondigde aanpassingen al doorgevoerd met de Wijzigingswet Wna. Voor de Gerechtsdeurwaarderswet is de wijziging in voorbereiding.

Daarnaast moet worden geconstateerd dat zich recent meerdere incidenten hebben voorgedaan met advocaten die brede aandacht hebben getrokken. Ook het aantal tuchtklachten dat in de afgelopen jaren is ingediend tegen advocaten, heeft een aanzienlijke stijging doorgemaakt. Uit de gezamenlijke jaarverslagen van het hof van discipline en de raden van discipline over de jaren 2010 en 2011 blijkt dat in 2010 de raden bijna een kwart meer zaken kregen aangeboden dan in het voorgaand jaar. Het aantal zaken bij de raden steeg van 1.020 in 2009 tot 1.240 in 2010. Uit de cijfers over het jaar 2011 (1.200) blijkt dat het aantal zich op dit niveau lijkt te stabiliseren. Niet kan worden gezegd dat het aantal advocaten dat in de afgelopen jaren aantoonbaar over de schreef is gegaan zodanig is dat kan worden gesproken van een algemeen beeld van normvervaging. Het blijft, voor zover zichtbaar, beperkt tot incidenten. Evenwel moet worden

² R.J. Hoekstra, Eindrapportage bevindingen interim- rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 22 januari 2013.

gesteld dat ieder incident dat zich voordoet afbreuk doet aan het beeld dat burgers hebben van advocaten en de beroepsgroep schade berokkent. Ook in een rapportage van de Tweede Kamer zelf, van de parlementaire werkgroep *verwevenheid onderwereld/bovenwereld* onder leiding van C. Joldersma, is gewezen op incidenten die zich (kunnen) voordoen, en het effect dat dit heeft op de beeldvorming over advocaten. Die effecten strekken zich naar hun aard ook uit over de wijze waarop het toezicht is vormgegeven. De bestaande situatie, waarin het toezicht op advocaten uitsluitend wordt uitgeoefend door advocaten en waarbij geen buitenstaanders zijn betrokken, heeft bijgedragen aan een beeld van een gesloten beroepsgroep die niet open staat voor de blik van buiten en waarbij het aantal incidenten eerder toeneemt dan afneemt. Dit beeld heeft negatieve gevolgen voor het brede maatschappelijke vertrouwen in de beroepsgroep dat aan de basis ligt van het draagvlak voor diens bijzondere positie binnen de rechtsorde. Ook deze omstandigheid brengt mee dat van de wetgever gevraagd wordt het bestaande toezicht onder de loep te nemen en, waar mogelijk, hierin verbeteringen aan te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een cijfermatige onderbouwing van de huidige vormgeving van het toezicht (hoe vaak wordt de bedrijfsvoering van een advocaat doorgelicht), het aantal advocaten dat de afgelopen jaren in de fout is gegaan en hoe de toezichthouders daarop hebben gereageerd. Ten aanzien van de doorlichting van de bedrijfsvoering van advocaten wordt het volgende opgemerkt. Een dergelijke doorlichting vond in het verleden vooral plaats naar aanleiding van klachten over een advocaat of andere aanwijzingen dat er gebreken waren in de praktijkuitoefening. Paragraaf 4b van de Advocatenwet (artikel 60b en verder) biedt in dat verband een bijzondere procedure. Wanneer een advocaat er tijdelijk of blijvend geen blijk van geeft zijn praktijk behoorlijk uit te oefenen, kan de raad van discipline betrokkene schorsen dan wel een (andere) passende voorziening met betrekking tot de praktijkuitoefening treffen. Indien er aanwijzingen zijn voor een dergelijke situatie, kan de deken de voorzitter van de raad verzoeken een onderzoek in te stellen naar de toestand van de praktijk. Uit gegevens uit de gezamenlijke jaarverslagen van de raden en het hof van discipline blijkt dat in 2010 12 voorzieningen op grond van artikel 60b hebben plaatsgevonden. In 2011 waren dat er 16. Het doorlichten van de bedrijfsvoering dient echter niet alleen repressief maar juist ook proactief plaats te vinden. Hoe vaak dat op dit moment gebeurt valt niet met zekerheid te zeggen, onder meer gezien het feit dat de jaarlijkse verslaglegging door de dekens van hun werkzaamheden hierin nog onvoldoende inzicht biedt. Recent pas, eind 2012, is door de gezamenlijke dekens voor het eerst een jaarplan ontwikkeld met afspraken over de invulling van het toezicht. Daarbij is afgesproken dat in 2013 tien procent van alle kantoren wordt bezocht in het kader van het proactieve toezicht. De dekens willen daarbij aan de hand van risico-indicatoren te werk gaan. De heer Hoekstra heeft in zijn eindrapportage over 2012 geconstateerd dat bij een aantal dekens de proactieve kantoorbezoeken inmiddels een standaard onderdeel vormen van de werkzaamheden; de overige dekens hebben aangegeven in 2013 hiermee te starten.

De vraag hoeveel advocaten de afgelopen jaren aantoonbaar in de fout zijn gegaan valt niet op voorhand te beantwoorden, aangezien er nog geen compleet beeld bestaat van alle interventies door dekens, ook buiten het tuchtrecht om. Het jaarverslag van de NOvA over 2012 biedt wel enig inzicht, doch geen volledig, omdat van verschillende lokale ordes de gegevens ontbreken. Aan het genoemde jaarverslag valt te ontlenuen dat er over de periode 1 oktober 2011 tot en met 30 september 2012 in totaal ca. 2.800 klachten bij de dekens zijn ingekomen, waarvan veruit de meeste in Amsterdam (481). Dit zegt overigens nog niets over de aard en

gegrondheid van de klachten. Zo moet bijvoorbeeld worden bedacht dat veel van de klachten in de praktijk zien op ontevredenheid over de hoogte van de declaratie of de wijze van bejegening, hetgeen nog geen indicatie vormt voor het overtreden van beroepsnormen. Veel van de bij de deken ingediende klachten worden door al de deken, door het beproeven van bemiddeling, opgelost.

Het totaaloverzicht van tuchtrechtelijke oordelen van de raden van discipline over de jaren 2010 en 2011 biedt het volgende beeld:

	2009	2010	2011
Ongegrond / niet ontvankelijk	407	220	408
Gegronnd / geen maatregel	51	46	47
Waarschuwing	110	132	165
Berisping	67	78	83
Voorwaardelijke schorsing	22	24	28
Onvoorwaardelijke schorsing	32	41	51
Schrapping	13	6	10
Spoedshalve schorsing	–	3	3

Bron: jaarverslagen raden en hof van discipline 2010 en 2011.

Een aanvullend beeld kan worden verkregen door bestudering van de jaarverslagen van de verschillende dekenen. Pas sinds 1 november 2012 vindt uniforme klachtregistratie plaats. Over de periode 2011/2012 zijn op de website van de NOvA alleen de jaarverslagen van de deken in het arrondissement Rotterdam en van de raad van toezicht Amsterdam en de deken in het arrondissement Amsterdam gezamenlijk gepubliceerd. In het arrondissement Rotterdam zijn volgens het jaarverslag 185 nieuwe klachtdossiers geopend, waaronder 1 ambtshalve klacht van de deken. Daarvan zijn er 33 doorgezonden naar de raad van discipline. In totaal zijn er 86 klachtdossiers bij de raad van discipline ingediend, veelal voorzien van een dekenvisie. Verzoeken tot bemiddeling worden apart geregistreerd. Van de 230 «bemiddelingsdossiers» waren er 111 bemiddelingsverzoeken en hadden er 86 betrekking op «gedragsrechtelijke adviezen». Er zijn 5 dossiers geopend in verband met het zogenaamde Rotterdamse kwaliteitsbeleid (Bron: jaarverslag van de deken Rotterdam over het ordejaar 2011/2012). In het arrondissement Amsterdam werden in dezelfde periode totaal 1.062 dossiers aangelegd, waaronder 481 klachtdossiers. Daarvan zijn er 211 doorgezonden aan de raad van discipline. Van deze zaken bij deze raad waren 22 zaken dekenbezwaren. Volgens het jaarverslag hebben enige advocaten zich op advies van de deken laten schrappen (Bron: jaarverslag van de raad van toezicht en de deken Amsterdam over het ordejaar 2011/2012).

Om het beeld nog iets completer te maken, kan ook kennis worden genomen van cijfers van de Geschillencommissie Advocatuur. Deze behandelt geschillen van particuliere en zakelijke cliënten onder twee verschillende regimes, namelijk arbitrage en bindend advies. In 2010 zijn door de Geschillencommissie Advocatuur 163 nieuwe klachten van particulieren in behandeling genomen en 174 van zakelijke klanten. De particulieren vallen onder consumentengeschillen, de zakelijke klanten onder geschillen van beroep en bedrijf. In 2010 zijn 72 zaken van particulieren door de Geschillencommissie afgerond waarvan er 41 (deels) gegrond werden verklaard. De zakelijke geschillen zijn in 2010 in 136 gevallen afgedaan, waarvan 113 gegrond en 11 deels gegrond. De cijfers van 2011 laten een grotere afhandeling van de particuliere geschillen zien: 105 einduitspraken. Hiervan waren 49 zaken (deels) gegrond. Er kwamen in 2011 136 particuliere zaken binnen. De cijfers over de zakelijke

geschillen in 2011 waren praktisch gelijk aan 2010: 172 nieuwe klachten, 138 afgehandeld, 116 gegrond en 9 deels gegrond (Bron: jaarverslag 2011 NOvA).

De leden van de PVV-fractie merken op dat de incidenten die zich in de afgelopen jaren met advocaten hebben voorgedaan duidelijk hebben gemaakt dat voorschriften niet in alle gevallen worden nageleefd. Deze leden vragen of het huidige, zelfregulerende toezicht in die gevallen heeft gefaald en hoe het voorgestelde toezicht dit beter zou doen of zou voorkomen. Vooropgesteld moet worden dat normschendend gedrag van advocaten nooit geheel kan worden voorkomen, ook niet wanneer dat gedrag opzettelijk plaatsvindt. Van belang is dat het systeem van toezicht zodanig wordt opgezet dat normschendingen zoveel mogelijk worden voorkomen en dat, wanneer ongewenst gedrag zich desondanks voordoet, dit snel wordt opgespoord en aangepakt. Meermalen is op verschillende plaatsen al opgemerkt dat het toezicht tot nu toe vooral repressief van aard is geweest. Daar gaat slechts een beperkt effect van uit, zeker in de – uitzonderlijke maar niet uitgesloten – gevallen waarin een advocaat en diens cliënt samenwerken in het normschendend gedrag. Het meer inzetten op proactief toezicht versterkt het bewustzijn van de gedragsnormen en vergroot de pakkans bij bewuste schending daarvan. Ook het uitbreiden van toezichtsinstrumentarium en het invoeren van de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen vergroten dit effect. Door het college van toezicht te belasten met het ontwikkelen van een toezichtsplan en het de mogelijkheid te geven om de toezichthouders aanwijzingen te geven, worden optimale omstandigheden geboden voor deskundig, onafhankelijk, effectief en uniform toezicht. In zijn algemeenheid kan niet worden gezegd dat het huidige toezicht heeft gefaald in de door de aan het woord zijnde leden bedoelde incidenten. Wel kan worden gesteld dat de beoogde nieuwe situatie meer en betere mogelijkheden tot controle en ingrijpen biedt en dus effectiever kan zijn. Het zijn niet incidenten met advocaten die aanleiding waren voor de inrichting van het nieuwe toezicht, maar met name de overtuiging dat ook het toezicht op advocaten moet voldoen aan hedendaagse criteria als onafhankelijkheid en uniformiteit. Het toezicht moet een moderne en herkenbare, organisatorische voorziening zijn, met een structureel karakter en met een duidelijke (ook wettelijk geregelde) positionering binnen de beroepsgroep. Daarop ziet dit wetsvoorstel.

1.6. Beoordeling van het wetsvoorstel

Verschillende fracties wijzen er in het nader verslag op dat er vanuit de advocatuur veel weerstand tegen dit wetsvoorstel bestaat. Zij vragen of er aanpassingen mogelijk zijn als gevolg waarvan een groter draagvlak zowel binnen als buiten de advocatuur valt te verwachten. Het nader verslag bevat daartoe enkele waardevolle aanknopingspunten. Zo hebben de leden van de VVD-fractie en PvdA-fractie voorgesteld om te bepalen dat tenminste één van de leden van het college een advocaat is en zo te verzekeren dat voldoende noodzakelijke kennis en ervaring vanuit de advocatuurlijke praktijk in het college van toezicht aanwezig is. Daarmee kan bovendien het draagvlak dat het college onder advocaten geniet worden vergroot. Dit is een goede suggestie. Zoals ik in het vervolg van deze nota zal aangeven, ben ik van mening dat de vereiste onafhankelijkheid voldoende is geborgd met een meerderheid aan niet-advocaten als lid van het college. De aanwezigheid van één advocaat-lid heeft als belangrijk voordeel dat wordt voorzien in de inbreng van de vereiste vakinhoudelijke kennis. Het wetsvoorstel wordt hiertoe gewijzigd met een gelijktijdig met deze nota in te dienen derde nota van wijziging.

Om de vereiste onafhankelijkheid van het college te waarborgen, worden de leden ervan niet benoemd door advocaten, maar bij koninklijk besluit. De voordracht voor dat besluit vindt plaats door de Minister van Veiligheid en Justitie, doch de kandidaat-leden van het college kunnen uitsluitend door de NOvA worden aangedragen. Door de fracties van de VVD en PvdA is opgemerkt dat in het voorstel nog een zekere onevenwichtigheid op dit punt zat. Het wetsvoorstel wordt, zoals voorgesteld door deze fracties, bij derde nota van wijziging zodanig aangepast dat de door de NOvA aangedragen leden alleen kunnen worden geweigerd wegens zwaarwegende en te motiveren gronden. De Minister heeft niet de bevoegdheid om vervolgens zelf andere personen aan te wijzen als lid van het college. In geval van weigering dient de NOvA nieuwe kandidaten aan te dragen. Door deze wijze van kandidaatstelling en benoeming wordt nog duidelijker dat niet de centrale overheid de samenstelling van het college bepaalt. Aan de andere kant kan van de Kroon evenmin worden verwacht dat het leden benoemt waartegen objectieveerbare, ernstige bezwaren bestaan. Aangezien leden van het college vervolgens alleen door het hof van discipline kunnen worden geschorst en ontslagen, blijft de rijksoverheid op afstand van (de uitoefening van) het toezicht. Gelet op het bovenstaande is de vrees voor overheidstoezicht op de advocatuur dan ook ongegrond.

Een andere wijziging die met de derde nota van wijziging wordt doorgevoerd, waarmee een groter draagvlak voor het wetsvoorstel binnen de advocatuur kan worden bereikt, is het handhaven van de bestaande bepalingen in de Advocatenwet over de mogelijkheid van vernietiging achteraf van verordeningen van de NOvA. Hiermee wordt voorkomen dat de indruk zou kunnen bestaan dat de centrale overheid dichter op de advocatuur komt te staan dan noodzakelijk is gelet op diens taak tot bewaken van het algemeen belang en het waarborgen van een goed functionerende advocatuur. Voor een nadere toelichting hierop zij verwezen naar paragraaf 2.8 van deze nota. Tot slot wordt reeds op deze plaats stilgestaan bij de rol van de deken in het tuchtrecht. Met de tweede nota van wijziging koos het wetsvoorstel, in navolging van de Wet op het notarisambt, aanvankelijk voor een meer zuivere scheiding tussen enerzijds toezicht en anderzijds tuchtrecht. Een van de achtergronden daarvan is dat op de deken op grond van de huidige regelgeving een grote verscheidenheid aan taken rust: hij is toezichthouder, bestuurder en vertegenwoordiger van de lokale orde en ingang voor (tucht)klachten over advocaten. Binnen dit meeromvattende takenpakket kunnen zich in bepaalde gevallen belangenverstrengelingen of belangentegenstellingen voordoen, althans kan in ieder geval de schijn daarvan ontstaan. Met het toebedelen van de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht aan het college worden in die situatie verbeteringen aangebracht.

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat er in de praktijk zeer veel waardering is voor het werk van de deken in het kader van klachtbehandeling en de voorbereiding van tuchtklachten. Dit wetsvoorstel heeft tevens tot doel te komen tot een effectieve en efficiënte wijze van klachtafhandeling. De huidige rol van de deken in het tuchtrecht draagt daaraan ontegenzeggelijk bij. Veel van de in het nader verslag aan het woord zijnde fracties wijzen daar terecht op. De leden van de CDA-fractie stellen dan ook de vraag of het voorstel dat iedereen met een redelijk belang rechtstreeks een klacht bij de tuchtrechter mag indienen uiteindelijk de duidelijkheid van het gehele voorstel wel ten goede komt. Dit alles is aanleiding geweest om het voorstel op dit punt nog te heroverwegen. Mede gelet op de verschuiving van de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht richting het college, is er voldoende aanleiding om de huidige rol van de deken bij het aanbrengen van tuchtzaken zoveel mogelijk te handhaven. De duidelijke wens van de verschillende fracties

op dit punt wordt dan ook overgenomen in de derde nota van wijziging. Dit betekent concreet dat ook in de toekomst klachten tegen advocaten zoveel mogelijk eerst bij de deken moeten worden ingediend, die naar iedere klacht onderzoek zal verrichten en bemiddeling zal beproeven alvorens deze in voorkomende gevallen door te geleiden naar de tuchtrechter. Ik licht dit in paragraaf 2 van deze nota verder toe.

Met de hierboven in hoofdlijnen beschreven inrichting van het nieuwe toezicht, en de daarin bij derde nota van wijziging aangebrachte aanpassingen, op voorstel van verschillende fracties, ontstaat ook voor de advocatuur een evenwichtig en modern systeem dat voldoet aan de eisen van transparantie, uniformiteit, onafhankelijkheid, proactiviteit en effectiviteit, terwijl optimaal gebruik wordt gemaakt van de ervaring en deskundigheid van de deken met de uitoefening van het toezicht in de praktijk en de behandeling van tuchtklachten. Daarmee wordt gekozen voor het behoud van de beste elementen van het bestaande stelsel, terwijl de noodzakelijke afstand van de rijksoverheid tot de advocatuur – welke elementair is voor de onafhankelijke positie van de advocatuur – in acht wordt genomen. In het vervolg van deze nota zal een en ander nader worden uitgewerkt en toegelicht. Ik heb het vertrouwen dat de bovengenoemde aanpassingen van het wetsvoorstel het draagvlak binnen de beroepsgroep voor het wetsvoorstel versterken. Vanzelfsprekend zal het voor een belangrijk deel van de beroepsgroep nog gewenning vergen dat er met het college van toezicht ook een blik van buiten komt. De advocatuur is in de afgelopen decennia gewend geweest dat alleen advocaten zelf toezicht houden op (de kwaliteit van) hun werkzaamheden. De huidige maatschappelijke werkelijkheid vraagt er echter om dat daarin verandering komt. Het algemeen belang dat hiermee en met het waarborgen van onafhankelijk toezicht wordt gediend, is van zodanig gewicht dat aan invoering van een college van toezicht met de genoemde taken en bevoegdheden wordt vastgehouden.

1.7 Onafhankelijkheid van de advocatuur

Verschillende fracties stellen de vraag of de rijksoverheid met het voorliggende wetsvoorstel te dicht op de advocatuur komt te staan en of de onafhankelijke positie van deze beroepsgroep niet te zeer in het gedrang komt. De leden van de D66-fractie vragen de regering nadrukkelijk te reflecteren op de afstand die de overheid naar haar mening dient in te nemen ten opzichte van de advocatuur. Gevraagd wordt hoe de onafhankelijkheid is gewaarborgd indien de overheid zou participeren in de controle over de advocatuur. Ook de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie onderstrepen het belang van de onafhankelijkheid van de advocatuur en vragen om bevestiging van het behoud van deze onafhankelijkheid.

De onafhankelijke positie van de advocatuur is naar het oordeel van de regering essentieel voor het goed functioneren van de rechtsorde. Een advocaat moet zich geheel vrij voelen om op te komen voor de belangen van zijn cliënt en om in voorkomende gevallen ten behoeve van zijn cliënt tegen de overheid te procederen. De rijksoverheid dient geen inzage te hebben in cliëntendossiers van advocaten, onder meer omdat diezelfde overheid de wederpartij kan zijn van cliënten, bijvoorbeeld – via het openbaar ministerie – in strafzaken. Een advocaat mag zich niet bevreesd voelen nadelige consequenties te ondervinden voor zichzelf of zijn cliënt van een gerechtvaardigde procedure en een gerechtvaardigde procesopstelling. Anders gezegd: de rijksoverheid dient voldoende afstand tot de advocatuur te bewaren en zich niet onnodig in de vrije beroepsuitoefening te mengen.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht stellen, is hierbij constant sprake van een natuurlijk spanningsveld tussen enerzijds de vrijheid die de advocaat moet hebben om voor de belangen van zijn cliënt op te komen en anderzijds de zorg die de rijksoverheid heeft voor het algemeen belang bij een kwalitatief goed functionerende en integere advocatuur. De advocatuur kan zijn bijzondere positie alleen behouden als daar integer mee wordt omgegaan. Die bijzondere positie van advocaten dient uitsluitend te worden gebruikt voor het doel waarvoor deze is toegekend, namelijk het verdedigen van de rechtspositie van cliënten. De zorg voor de kwalitatief goede, onafhankelijke en integere beroepsuitoefening door advocaten veronderstelt een zekere mate van overheidsbemoeienis met de beroepsgroep. De wet moet bevorderen dat rechtsbijstand van behoorlijke kwaliteit is. Dat is de rechtvaardiging voor de eisen die aan de advocaat worden gesteld. Zo zal de wetgever moeten voorzien in regels die misbruik van de bijzondere positie zoveel mogelijk voorkomen (bijvoorbeeld door het uitoefenen van toezicht) en, in gevallen waarin normschending onverhoopt toch voorkomt, in regels die de mogelijkheid bieden hiertegen effectief op te treden (bijvoorbeeld via het tuchtrecht).

Er zal derhalve een balans moeten worden gevonden tussen enerzijds het bewaren van afstand tot de beroepsuitoefening en anderzijds zorg dragen voor de aanwezigheid van de voorwaarden die nodig zijn voor een adequate controle op de naleving van beroepsnormen en gedragsregels. Dit vergt een zorgvuldige benadering en afweging, waarbij uiteindelijk de wetgever de reikwijdte en mate van de overheidsbemoeienis bepaalt. Gelet op de onafhankelijkheid van de advocatuur binnen de rechtsorde kan van toezicht door de rijksoverheid op advocaten geen sprake zijn. In het geval van het notariaat en de gerechtsdeurwaarders is er sprake van toezicht op de beroepsuitoefening door het Bureau Financieel Toezicht (BFT), een zelfstandig bestuursorgaan. Voor deze beroepen is daarmee sprake van extern toezicht, wat in dit verband wil zeggen: toezicht door of vanwege de rijksoverheid, derhalve geheel buiten de beroepsgroep gelegen. Deze vorm van toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders ligt voor de hand omdat er sprake is van de uitoefening van een ambt. In zekere zin oefenen notarissen en gerechtsdeurwaarders mede een overheidstaak uit door bijvoorbeeld het verlijden van aktes (notarissen) en het betekenen van exploitaties (gerechtsdeurwaarders). Advocaten oefenen geen ambt of overheidstaak uit; zij stellen hun werkzaamheden geheel in dienst van hun cliënten. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of er ook andere opties voor de positionering van het toezicht zijn overwogen, kan ik opmerken dat de mogelijkheid is gezien om het BFT of een andere externe toezichthouder met het integraal toezicht te belasten. Deze optie is terzijde geschoven, mede gelet op de verhouding die het BFT als zelfstandig bestuursorgaan heeft ten opzichte van de Minister van Veiligheid en Justitie. De rijksoverheid zou in dat geval te dicht op de advocatuur komen te staan, als gevolg waarvan de vrije beroepsuitoefening in gevaar kan komen. Dit moet te allen tijde worden vermeden.

De leden van de SP-fractie merken op dat nog niet voldoende is gemotiveerd hoe met het nieuwe toezicht het probleem van de schijn van interne, afscherpende geslotenheid wordt opgelost, aangezien deken ook advocaten zijn. Zij stellen voorts de vraag hoe de regering erover denkt om het toezicht uiteindelijk door de rechter te laten uitoefenen.

De schijn van interne, afscherpende geslotenheid wordt op dit moment onder meer gewekt door het feit dat de deken, ieder voor hun eigen arrondissement, de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht dragen. Er is niemand die de wettelijk geregelde bevoegdheid heeft om een individuele deken rechtstreeks aan te spreken op de uitoefening van het

toezicht. Er bestaat geen mogelijkheid om dekens instructies te geven bij de uitoefening van het toezicht (zodat zij bijvoorbeeld tot uniform toezicht kunnen worden bewogen), er kan niet ingegrepen worden wanneer de dekens hun toezichthoudende taken verwaarlozen en er bestaat geen specifieke regeling op grond waarvan dekens tijdelijk of definitief uit hun functie kunnen worden gezet. Theoretisch zou de deken afgezet kunnen worden door de advocaten in de lokale orde zelf, door op grond van artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet een nieuwe deken te kiezen. Dit betekent dus dat nu nog alleen degenen die zelf onder het toezicht vallen in uiterste gevallen maatregelen kunnen treffen tegen een deken wanneer deze zijn (toezichthoudende of andere) taken niet goed uitvoert.

De huidige wettelijke situatie, waarbij een deken belangrijke taken en bevoegdheden heeft, maar anderzijds op hem feitelijk geen controle bestaat anders dan door degenen op wie hij toezicht houdt, draagt in sterke mate bij aan het beeld van een beroepsgroep die de zaken geheel intern regelt en niet een dwingende, onafhankelijke blik van buiten kent. Dit wetsvoorstel verandert deze situatie, door enerzijds te regelen dat van de grote kennis en praktijkervaring van de dekens gebruik wordt gemaakt in hun functie van toezichthouder, en anderzijds de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht te beleggen bij het college van toezicht, waarbij door de samenstelling ervan is voorzien in een onafhankelijke blik van buiten. Het college krijgt de beschikking over de noodzakelijke instrumenten in het kader van (de uitvoering van) het toezichtsbeleid. Bij disfunctioneren van een deken als toezichthouder kan het college het hof van discipline verzoeken tot het treffen van maatregelen. Door deze nieuwe inrichting van het toezicht wordt het huidige bezwaar van volledig interne geslotenheid weggenomen. De keuze om mede de dekens te (blijven) belasten met de uitoefening van het toezicht houdt verband met hun grote kennis en ervaring met het beroep van advocaat. In het voorgaande is daarop al ingegaan.

De optie om het toezicht op advocaten geheel in handen te leggen van de rechter ligt niet voor de hand. Het bijzondere van het beroep van advocaat is dat deze beroepsmatig in aanraking komt met de rechter. De rol van behartiger van belangen van cliënten brengt mee dat een advocaat zich niet ervan weerhouden moeten voelen om, uiteraard met het vereiste respect, ten overstaan van de rechter op te komen voor die belangen. Wanneer de rechter wordt belast met het toezicht op advocaten, zou de onwenselijke situatie kunnen ontstaan dat een advocaat zijn optreden in rechte laat beïnvloeden door de mogelijkheid dat de rechter dat gedrag (ook) als toezichthouder gaat beoordelen. Bovendien zien rechters slechts een deel van de balie in hun rechtszaal en bestaat bij hen daarom een onvoldoende beeld van de advocatuur in al haar facetten. Het toezicht zou zich niet tot dat soort momenten mogen beperken. Overleg tussen de NOvA en de rechterlijke macht over het optreden van advocaten in rechtszaken en de mogelijkheid voor rechters om hun zorgen over bepaalde advocaten te melden, zoals nu in de praktijk voorkomt, blijft natuurlijk wel van groot belang.

Op deze plaats dient voor de volledigheid nog te worden stilgestaan bij het onderscheid tussen extern toezicht en intern toezicht. Dat onderscheid is onder meer van belang omdat in verschillende publicaties in verband met het voorliggende wetsvoorstel ten onrechte is gesuggereerd dat er bij het nieuwe toezicht op advocaten met betrokkenheid van het college van toezicht sprake zou zijn van extern toezicht, (kennelijk) in de zin van toezicht van rijksoverheidswege. Ook in de nieuwe situatie blijft het toezicht op advocaten intern georganiseerd, doch is daarbij, door de samenstelling van het college, voorzien in een onafhankelijke blik van buiten.

De advocatuur ontleent zijn bestaansrecht aan het belang dat de samenleving heeft bij deskundige en integere rechtsbijstand. Hoezeer het ook van belang is dat een beroepsgroep zelf zijn normen en functioneren hoog houdt en blijft houden, het is niet meer van deze tijd dat alleen de beroepsgenoten zelf gaan over de kwaliteit van hun functioneren en over het toezicht op het naleven van die kwaliteitsnormen. Het geheel buiten de beroepsgroep plaatsen van het toezicht is in het geval van de advocatuur een onwenselijke optie. Dat zou neerkomen op toezicht van rijksoverheidswege, een zuivere vorm van extern toezicht, waardoor de onafhankelijkheid van de advocatuur in gevaar komt. Het wetsvoorstel kiest er daarom voor het college van toezicht niet buiten de NOvA te plaatsen, maar een orgaan van de NOvA te laten zijn. De onafhankelijke blik van buiten wordt daarbij gewaarborgd door een meerderheid van niet-advocaten in het college. Wanneer het college geen orgaan van de NOvA zou zijn, zouden gelet op de taakomschrijving van het college onduidelijkheden kunnen ontstaan over de verhouding van het college ten opzichte van de minister, met als uiterste consequentie dat het college wellicht dient te worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. Het in de Advocatenwet positioneren van het college als orgaan van de NOvA voorkomt onduidelijkheden op dat punt. In het kader van het waarborgen van de onafhankelijkheid van het toezicht en van het college ten opzichte van de andere organen van de NOvA, dienen in de wet vervolgens wel nadere voorzieningen te worden getroffen. Daarom worden de collegeleden bij koninklijk besluit benoemd en kunnen collegeleden alleen door een ander onafhankelijk orgaan, het hof van discipline, worden ontslagen en geschorst.

1.8 Kwaliteit en opleiding advocatuur

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de kwaliteit van de advocatuur, de opleidingseisen die gelden voor de toegang tot en de uitoefening van het beroep van advocaat en de mate van specialisatie binnen het beroep. In dat verband wijzen zij op een in het Advocatenblad gepubliceerde bijdrage waarin aandacht wordt gevraagd voor de kwaliteit van de advocatuur.³ De aan het woord zijnde leden wijzen op de noodzaak van intervisie en het uitwisselen van expertise binnen de advocatuur, de zorgen die zouden bestaan over de toegenomen versnippering binnen de beroepsgroep en de opleiding en begeleiding van advocaat-stagiaires.

In de door de aan het woord zijnde leden bedoelde bijdrage ligt de nadruk op de opleidingseisen voor advocaten en minder op de punten waarop het thans voorliggende wetsvoorstel ziet. Wel moet worden gesteld dat het geheel aan vereisten voor de toetreding tot het beroep, de permanente opleidingseisen, de kwaliteitstoetsing alsmede het toezicht op en tuchtrecht voor advocaten bijdraagt aan het behoud en verder verbeteren van de kwaliteit van de advocatuur. In dat kader staat het belang van een gedegen beroepsopleiding buiten kijf. Dit punt heeft de voortdurende aandacht van zowel regering als de NOvA. De zorg van de leden van de VVD-fractie over de selectie van studenten die toetreden toe de advocatuur, deel ik niet. De regelgeving – zowel neergelegd in formele wetgeving als in bijvoorbeeld verordeningen van de NOvA – die betrekking heeft op de toegang tot het beroep van advocaat heeft een filterende functie. Advocaat-stagiaires worden voorwaardelijk op het tableau ingeschreven. Zij volgen na hun beëdiging een driejarige beroepsopleiding waarbij zij worden begeleid door een patroon. De academische juridische opleiding is een objectieve en reële toetredingseis, welke nader is geconcretiseerd door de eis van het zogenaamd

³ Kwaliteit en het toezicht daarop; VVD-voorstel voor kwaliteitsverbetering van de advocatuur, A. van der Steur, Advocatenblad 2012, nr. 9, pag. 29.

«civiel effect». Deze aantekening op een einddiploma geeft aan dat de wettelijk voorgeschreven minimale opleidingsvereisten voor een gekwalificeerd beroep zijn behaald. In het algemeen spraakgebruik wordt met civiel effect bedoeld dat de juridische opleiding zodanig is samengesteld dat de student voldoet aan de eisen voor benoembaarheid in een juridisch beroep, zoals dat van advocaat of rechter.

De toegang tot het beroep wordt zodoende verkregen door het voltooien van een combinatie van opleidingen met een zodanige inhoud dat deze aan bij of krachtens de wet gestelde eisen voldoet. Het doel dat de wetgever hiermee heeft beoogd is het bereiken van objectieerbare vereisten en zo te bewerkstelligen dat de beroepsgroep niet zelf de mogelijkheid heeft zodanige toetredingseisen te stellen dat een ontoegankelijk bolwerk ontstaat. Er is in de praktijk ook een Commissie civiel effect opgericht, die tot taak heeft om op verzoek van een of meer faculteiten rechtsgeleerdheid of de juridische beroepsorganisaties, advies uit te brengen over de wijze waarop door de opleiding invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten.

Uiteindelijk heeft de NOvA door de opzet van het patronaat en het dienstverband voor advocaat-stagiaires en het stellen van (nadere) regels hierover in onder meer verordeningen wel veel invloed op de opleidingsnormen. Ook advocatenkantoren selecteren natuurlijk zo veel mogelijk op kwaliteit. Hoge cijfers en aantoonbare affiniteit met het beroep (doordat bijvoorbeeld een toga-master is gedaan) kunnen daarin worden meegewogen. Ik volg de discussie rond de ontwikkeling van specialisaties op de universiteiten, zoals de toga-master, met belangstelling. In de gesprekken die plaatsvinden met de Raad voor de rechtspraak, de NOvA, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de universiteiten over de opleiding en kwaliteit van de studenten die toetreden tot de juridische beroepen, is tot nu toe steeds de uitkomst dat de beroepsgroepen voldoende mogelijkheid hebben om de invulling van het curriculum tijdens de academische opleiding te monitoren.

Over de opleiding tijdens de stage van advocaten merk ik het volgende op. In de periode 2009–2010 heeft een commissie onder voorzitterschap van Prof. mr. S.C.J.J. Kortmann onderzoek gedaan naar de opzet en werking van de opleiding van advocaat-stagiaires. De NOvA had deze commissie gevraagd voorstellen te doen voor verbetering van de opleiding. Conform het advies van de commissie maken vanaf september 2013 de huidige eenjarige Beroepsopleiding (BO) en de tweejarige Voortgezette Stagiaire Opleiding (VSO) plaats voor een geïntegreerde, driejarige opleiding. Het voornaamste doel is om het niveau van de beroepsopleiding te verhogen. Volgens de commissie lag dit niveau te laag. De NOvA heeft aangegeven dat in de nieuwe beroepsopleiding meer wordt gevergd van advocaat-stagiaires, er meer aandacht komt voor materieel recht en ethiek en dat er meer wordt samengewerkt met universiteiten, onder meer om kruisbestuiving tussen de praktijk en wetenschap mogelijk te maken. Ook stelt de NOvA dat de beoordeling van de aanvraag voor de goedkeuring van een patroon uitgebreider is vastgelegd. De opleidingseisen hebben hun beslag gekregen in de Stageverordening 2012.

De NOvA heeft naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kortmann werk gemaakt van de verbetering van de beroepsopleiding en ik verwacht dat de resultaten hiervan na enige tijd zeker zichtbaar zullen worden. Tegelijkertijd geeft de eerdere constatering dat het opleidingsniveau te laag was en er te weinig aandacht was voor beroepsethiek wel aanleiding om kritisch naar het kwaliteitsniveau van advocaten te blijven kijken.

Ook de permanente opleiding van advocaten ontwikkelt zich steeds verder. In de Verordening op de vakbekwaamheid, die per 1 januari 2010 is van kracht is, wordt gestructureerde feedback – zoals intervisie en peer review – als mogelijkheid om de vakbekwaamheid op peil te houden geformuleerd. Voor het deelnemen aan intervisie kan, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, een advocaat punten krijgen in het kader van zijn permanente opleiding. De NOvA heeft aangekondigd de werking van de Verordening op de vakbekwaamheid medio 2013 te evalueren. Ik volg ook deze ontwikkelingen met belangstelling. De advocatuur als zodanig staat met de eisen die gelden voor de toetreding tot het beroep, de wijze waarop de permanente educatie is ingericht, de gedrags- en beroepsregels en de inzet van de NOvA, in principe garant voor kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Desondanks zijn er advocaten die niet aan de norm voldoen. Die norm ligt hoog. Een advocaat mag niet «gemiddeld presteren». Zoals de landelijk deken in het Advocatenblad terecht stelde: «de slechtste advocaat moet goed genoeg zijn». ⁴ Advocaten die niet aan de beroepsnormen voldoen omdat de kwaliteit van hun werk of de integriteit van hun handelen onder de maat blijft, moeten daarop aangesproken worden – zo nodig tuchtrechtelijk – en in voorkomende gevallen het bijzondere keurmerk dat de titel van advocaat uiteindelijk is, kwijt raken. Hiertoe dient uiteindelijk het tuchtrecht als sluitstuk.

Het keurmerk van het zijn van advocaat blijft alleen zijn waarde behouden als we er praktisch zeker van kunnen zijn dat iemand die het draagt niet (langere tijd) ondermaats presteert. Ook hierom is goed toezicht, ook op de kwaliteit van het werk, niet alleen een publiek belang maar ook in het belang van individuele advocaten en de advocatuur als geheel. Daarom is het ook in het belang van de advocatuur om zelf zorg te dragen voor een goede invulling van de beroepsopleiding en de begeleiding van advocaatstagiaires. De leden van de VVD-fractie vragen hier specifiek naar. Met de hiervoor omschreven verbetering van de beroepsopleiding heeft de NOvA ook meer inhoudelijke eisen aan het patronaat doorgevoerd. De beoordeling van de aanvraag voor de goedkeuring van een patroon is uitgebreider vastgelegd in de Stageverordening 2012, met name in de artikelen 7 en 9. In artikel 9, achtste lid, is de verplichting opgenomen dat de patroon dient mee te werken aan de opleiding van de stagiaire. Dat kan, aldus de toelichting bij de verordening, onder meer inhouden dat van de patroon verlangd wordt dat hij bepaalde cursussen gezamenlijk met de stagiaire voorbereidt of bijwoont. Hij draagt er tevens zorg voor dat de werkzaamheden zoveel mogelijk ten dienste staan van het in de opleiding te behalen resultaat. Daarmee zal de kwaliteit van de begeleiding van stagiaires toe nemen.

Ten aanzien van het lidmaatschap van advocaten van een specialisatievereniging wordt het volgende opgemerkt. Als uitgangspunt geldt dat het zijn van advocaat al een specialisatie vormt binnen de veel grotere groep van juridische professionals, net zoals het zijn van (kandidaat-)notaris feitelijk een bijzonder specialisme vormt. Vanuit dat vertrekpunt heeft de wetgever in de Advocatenwet gekozen voor algemene kwaliteitseisen ten aanzien van kennis en kunde van advocaten. Daar staat tegenover dat de ontwikkelingen in het recht en de juridische professie voor advocaten de mogelijkheid met zich meebrengen om zich in het bijzonder te bekwamen op een bepaald rechtsgebied of een specifiek onderdeel van de dienstverlening (zoals het procederen voor de Hoge Raad). De wijze waarop het vak wordt uitgeoefend is sterk gedifferentieerd. Sommigen advocaten zijn betere onderhandelaars of procesvertegenwoordigers dan anderen en weer andere advocaten weten bijzonder veel van een specifiek rechtsgebied. Wie zich op kennis en kunde van een bepaald rechtsterrein wil

⁴ Advocatenblad 2012, nr. 8, pag. 3.

beroepen, en daarvan een zeker bewijs wil laten zien, kan lid worden van een specialisatievereniging. Dit lidmaatschap kan uitwerken als een aanvullend kwaliteitskeurmerk op grond waarvan de cliënt kan bepalen of de door hem aangezochte advocaat de dienstverlening kan bieden waar hij behoefte aan heeft. Daardoor bestaat er al, buiten een wettelijke regeling om, in de praktijk een vorm van bijzondere specialisatie binnen de beroepsuitoefening op basis waarvan advocaten onderling de concurrentie kunnen aangaan. Zij concurreren dan niet (alleen) op prijs, maar (ook) op kwaliteit. Meer algemeen geldt als beroepsnorm dat advocaten zich dienen te onthouden van dienstverlening die bijzondere capaciteiten vergt die zij zelf niet in huis hebben. Dat hoeft niet alleen te gaan om juridische kennis, maar kan ook zien op belangrijke deskundigheden op andere terreinen (bijvoorbeeld in medische zaken) die advocaten en andere juristen niet van nature in huis hebben. In zulke gevallen kan (en soms zelfs moet) een advocaat een zaak weigeren of externe kennis inschakelen. Advocaten die dit nalaten en vervolgens beroepsfouten maken, kunnen hiervoor tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen.

De vrije marktwerking die uitgaat van de mogelijkheden van advocaten om zich te afficheren als lid van een specialisatievereniging dient vooralsnog de vrijheid krijgen om tot verdere wasdom te komen. Door de – mede met dit wetsvoorstel – versterkte mogelijkheden om toezicht te houden op de kwaliteit en in voorkomende gevallen tuchtrechtelijk in te grijpen, is de noodzaak tot het treffen van verdere wettelijke maatregelen vooralsnog niet aangetoond. Met het stellen van nadere regels over verplichte specialisatie bestaat bovendien het risico van verstarring van de regelgeving en het ontstaan van bijzondere monopolies binnen onderdelen van de advocatuur, aangezien het aanvullende mogelijkheden biedt tot het zich afschermen van buitenstaanders.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering in het licht van de verdergaande specialisatie binnen de advocatuur de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand voldoende gewaarborgd acht en of er geen extra vereisten nodig zijn op dit vlak. Ook vragen deze leden of de regering zich een oordeel kan vormen over de gemiddelde kwaliteit van de Nederlandse advocatuur.

De kwaliteit van de advocatuur is een publiek belang dat door de overheid geborgd dient te worden. Voor de particuliere rechtzoekende is het niet eenvoudig om een advocaat te beoordelen op zijn kwaliteit. Dat geldt doorgaans in versterkte mate voor cliënten die vallen onder het bereik van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Van Wijmen is aangegeven dat het bevorderen van het lidmaatschap van een specialisatievereniging onderdeel kan uitmaken van een kwaliteitssysteem voor de advocatuur.⁵ Ook op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand hebben zich specialisaties en verenigingen gevormd. De raad voor rechtsbijstand heeft hier ook de nodige aandacht voor en vraagt bij de inschrijving bij de raad of een advocaat lid is van een specialisatievereniging. Een zekere mate van specialisatie wordt door de raad ook gevraagd bij de aparte inschrijving voor zaken op het gebied van personen- en familierecht, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, strafrecht, jeugdzaken en bij kindervervoeringszaken. De raad kan via de inschrijvingsvoorwaarden eisen stellen aan advocaten die toevoegingszaken doen. De raad voor rechtsbijstand en de NOvA zijn steeds gestructureerder gaan samenwerken om advocaten die misbruik maken van het stelsel, en daarmee van een bij uitstek kwetsbare groep cliënten, tijdig aan te kunnen pakken. Het is goed als de

⁵ Kamerstuk 30 800 VI, nr. 13, pag. 20.

NOvA hier een specifieke verantwoordelijkheid voelt en neemt. De noodzaak tot aanvullende wettelijke vereisten op dit punt kan verder worden gezien bij de aangekondigde stelselvernieuwing van de gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 52).

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering aanleiding ziet om ook in niet-civiele zaken een cassatiebalie in te stellen, teneinde de kwaliteit van cassatieberoepen te versterken. Reeds bij de totstandkoming van de regeling voor de cassatiebalie in civiele zaken is erkend dat op termijn de reikwijdte van die regeling verbreed zou moeten worden. In dat verband is destijds aangegeven dat de ervaringen met de civiele cassatiebalie geëvalueerd zullen worden (Kamerstuk 32 576, nr. C en E). De Hoge Raad en de NOvA verrichten onderzoek naar de werking van de cassatiebalie en zijn in eerste instantie bezig met het formuleren van vakbekwaamheidseisen voor cassatieadvocaten in strafzaken. De uitkomsten daarvan worden afgewacht alvorens nadere beslissingen op dit punt te nemen.

2. Toezicht

2.1. Rol van de deken in het tuchtrecht

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, D66 en ChristenUnie stellen verschillende vragen over de rol van de deken in het tuchtprocesrecht. Naar de huidige regelgeving moeten klachten tegen advocaten altijd schriftelijk worden ingediend bij de lokale deken (artikel 46c, eerste lid, Advocatenwet). De deken ondersteunt de klager desgevraagd met het formuleren van de klacht en stelt onderzoek in naar elke bij hem ingediende klacht. Ook probeert de deken de ingediende klachten zoveel mogelijk in der minne te schikken (artikel 46d, eerste lid). Uiteindelijk wordt een klacht door de deken ter kennis van de raad van discipline gebracht (artikel 46d, vierde lid). In de huidige situatie kan een klacht derhalve uitsluitend via de deken de tuchtrechter bereiken en bestaat er geen rechtstreekse toegang voor klagers tot de tuchtrechter. Daarbij dient te worden aangetekend dat de deken de klacht onmiddellijk ter kennis van de tuchtrechter moet brengen indien de klager daarom bij indiening van de klacht verzoekt (artikel 46e, eerste lid). Het tuchtprocesrecht voor advocaten wijkt daarmee af van de situatie bij alle andere vrije beroepen met een wettelijk geregeld tuchtrecht. In het geval van bijvoorbeeld klachten tegen notarissen of gerechtsdeurwaarders, maar ook bij klachten tegen loodsen, artsen of octrooigemachtigden, is de gang naar de tuchtrechter niet gebonden aan een procedureel voorportaal zoals de deken.

In het voorgaande is al opgemerkt dat de deken op dit moment een veelomvattend takenpakket heeft. Niet alleen is hij belast met de uitoefening van het toezicht, ook vervult hij een bestuurlijke functie, vertegenwoordigt hij de advocaten binnen zijn arrondissement en is hij voorportaal in het tuchtrecht. Deze rolvermenging van de deken is zeer waarschijnlijk ook een van de redenen waarom het toezicht tot nu toe veelal een repressief karakter kende: tot onderzoek werd doorgaans pas overgegaan in geval van verdenking van tuchtwaardig gedrag. Op dat punt is een belangrijke cultuurverandering nodig: toezicht moet ook plaatsvinden als er geen sprake is van zo'n verdenking. Dat vraagt onder meer om een benadering met een meer zuivere scheiding tussen enerzijds toezicht en anderzijds tuchtrecht. Toezicht kan – bij gebleken normovertredingen – leiden tot tuchtrecht, maar is niet automatisch in alle gevallen het voorportaal van tuchtrecht. In het geval van het notariaat is er mede om die reden door de wetgever expliciet voor gekozen om het toezicht en

tuchtrecht duidelijk(er) van elkaar te scheiden met de Wijzigingswet Wna⁶. Met een scheiding van taken worden de waarborgen voor onafhankelijke en onpartijdige tuchtrechtspraak versterkt.

Met de regeling zoals deze is voorgesteld in de tweede nota van wijziging werd beoogd de bedoelde zuiverder scheiding tussen toezicht en tuchtrecht aan te brengen door te bepalen dat een ieder met enig redelijk belang rechtstreeks een klacht kan indienen bij de tuchtrechter. De leden van verschillende fracties stellen de vraag wat deze benadering betekent voor het aantal tuchtklachten en -procedures, mede in het licht van de omvang van de categorie personen die klachten kunnen indienen. De vrees bestaat dat, als gevolg van het verdwijnen van de filterende rol van de deken en een verruimd klagersbegrip, het aantal ingediende tuchtklachten aanzienlijk zal stijgen.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat de deken op dit moment een uiterst waardevolle rol vervullen in het tuchtrecht. Juist doordat klachten eerst bij hen moeten worden ingediend, bestaat er grotere zekerheid dat deze helder zijn geformuleerd, deskundig zijn onderzocht en ook een zekere substantie hebben. Door de bemiddelende rol van de deken worden klachten die zich naar hun aard niet lenen voor beoordeling door de tuchtrechter doorgaans vroegtijdig opgelost. De schaarse capaciteit bij de tuchtrechter kan hierdoor efficiënt worden ingezet voor zaken die er ook daadwerkelijk toe doen. Vanuit de tuchtcolleges bestaat dan ook veel waardering voor de onderzoeksrol en bemiddelende rol van de deken en wordt met kracht gepleit voor het behoud van de bestaande situatie. Het belang van het efficiënt kunnen afdoen van klachten klemt temeer nu de advocatuur in de toekomst de kosten van zowel het toezicht als het tuchtrecht geheel zelf zal moeten dragen. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, brengt dit uitgangspunt mee dat er dan ook mogelijkheden voor de beroepsgroep moeten bestaan om klachten efficiënt ter hand te nemen en onnodige kosten te voorkomen. Op dit punt moet dan ook een duidelijke afweging worden gemaakt tussen enerzijds het belang van met name cliënten van advocaten om zich rechtstreeks tot de tuchtrechter te kunnen wenden en anderzijds het belang van een efficiënte, deskundige klachtafhandeling waarbij de tuchtrechter niet onnodig wordt belast.

In de genoemde belangen kan een evenwicht worden gevonden door het voorliggende voorstel, op suggestie van verschillende fracties die in het nader verslag aan het woord zijn, op enkele punten bij te stellen. De hoofdlijn daarvan is dat de huidige rol van de deken in het tuchtrecht zoveel mogelijk blijft bestaan. Dat wil zeggen dat ook in de toekomst klachten in beginsel bij de deken ingediend worden, die deze onderzoekt en bemiddeling kan beproeven. Hierdoor kunnen veel klachten in een vroegtijdig stadium worden opgelost, en heeft de tuchtrechter zich alleen te buigen over zaken die daar ook echt thuishoren. De deken brengt klachten in voorkomend geval ter kennis van de raad van discipline. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen voor om ten aanzien van het doorzenden van klachten door de deken in de wet een termijn op te nemen, alsmede een actieve informatieverplichting richting de klager over de mogelijkheid van het direct doorzenden. De suggestie van de informatieverplichting neem ik graag over. Deze zal in het wetsvoorstel worden opgenomen met de derde nota van wijziging. In de door deze leden gesuggereerde termijnstelling is al voorzien met artikel 46d, derde lid, van de Advocatenwet. Wanneer na drie maanden na indiening van de klacht bij de deken geen minnelijke schikking is bereikt, kan de klager de deken verzoeken de klacht ter kennis te brengen van de raad van discipline.

⁶ Vergelijk ook Kamerstuk 32 250, nr. 3, pag. 2 e.v.

Gehandhaafd wordt de bepaling dat het college van toezicht een klacht rechtstreeks kan indienen bij de tuchtrechter. Dit past bij de rol van het college als eindverantwoordelijke voor het tuchtrecht.

Het behoud van de huidige rol van de deken in het tuchtrecht heeft ook als voordeel dat de deken kan functioneren als één loket voor vragen en klachten over advocaten, dit ook in antwoord op vragen hierover van de leden van de SP-fractie, de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie. De deken kan informatie verschaffen over de vraag welke klacht op welke plek moet worden neergelegd, of klachten zich eerder lenen voor behandeling door een geschillencommissie dan een tuchtzaak, en kan zo nodig zorg dragen voor of behulpzaam zijn bij doorverwijzing en het formuleren van de klacht.

De mogelijkheid voor de tuchtrechter om een vooronderzoeker aan te stellen blijft gehandhaafd. De behoefte hieraan kan bijvoorbeeld bestaan wanneer een klacht, al dan niet op daartoe strekkend verzoek van de klager, direct door de deken of het college aan de raad van discipline wordt doorgezonden. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een mogelijkheid van de tuchtrechter. In de gevallen waarin de klacht langs reguliere weg – na dekenonderzoek – de raad van discipline heeft bereikt, zal er doorgaans geen aanleiding bestaan om vervolgens nog eens vooronderzoek te doen verrichten. Van het tweemaal verrichten van vooronderzoek hoeft derhalve geenszins sprake te zijn, dit ook in reactie op daartoe strekkende vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie.

In het kader van de tuchtprocedure stellen de leden van de ChristenUnie-fractie en de D66-fractie de kosten en baten van het griffierechtensysteem voor de tuchtprocedure aan de orde. Vooreerst zij opgemerkt dat, voor zover in de toekomst sprake zal zijn van een stijging van de kosten van het tuchtrecht, deze in beginsel gedragen dienen te worden door de advocatuur. Dit sluit ook aan bij de uitgangspunten van dit kabinet en het vorige kabinet, dat de kosten voor het toezicht op en tuchtrecht vanuit een eigen verantwoordelijkheid door de beroepsgroep zelf gedragen dienen te worden. In de situatie waarin de tuchtklachten als hoofdregel nog altijd ingediend worden via de deken, is het – zoals de aan het woord zijnde leden terecht stellen – efficiënter om het griffierecht te doen innen door de deken. Ook dit punt is opgenomen in de derde nota van wijziging.

In verband met de heffing van een griffierecht is voorts nog het volgende van belang. De invoering van een griffierecht in het tuchtrecht is niet uniek. In het tuchtrecht voor accountants geldt al sinds enige jaren een griffierecht en ook bij het tuchtrecht voor andere beroepen wordt de invoering ervan overwogen. De heffing van zo'n griffierecht in het tuchtrecht dient twee doelen. Primair wordt beoogd hiermee een natuurlijke drempel voor bagatelklachten in te bouwen. In de praktijk blijkt een groot aantal klachten de tuchtrechter te bereiken die daar eigenlijk niet thuis horen. Veel klachten kunnen beter worden opgelost middels een interne geschillenregeling of door een geschillencommissie, bijvoorbeeld omdat het bejegeningssklachten of klachten over de hoogte van een declaratie betreffen. Een financiële drempel kan eraan bijdragen dat klagers zoveel mogelijk een route bewandelen die leidt tot een laagdrempelige oplossing van het daadwerkelijke geschil en de tuchtrechter alleen wordt belast als er daadwerkelijk sprake is van tuchtwaardig gedrag. De deken kan hierin een adviserende, bemiddelende, en zo nodig verwijzende rol vervullen. Om deze reden heeft ook het college van afgevaardigden van de NOvA zelf aangegeven voorstander te zijn van invoering van een

(laag) griffierecht.⁷ Een secundaire doelstelling van de invoering van het griffierecht is het leveren van een financiële bijdrage aan de kosten van het tuchtgeding. Gelet op de kosten die gemoeid kunnen zijn met een tuchtzaak, vormt het griffierecht een relatief klein aandeel in bekostiging ervan. Overigens moet bedacht worden dat indien een griffierecht geheven is, en de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de betrokken advocaat de griffierechten dient te vergoeden aan de klager.

Terecht stellen de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de invoering van een griffierecht er niet toe mag leiden dat een ernstige klacht verloren geraakt wanneer de klager het griffierecht niet kan of wil betalen. Doordat klachten via de deken lopen, kan deze in voorkomende gevallen de klacht overnemen en voor het vervolg van de procedure zelf de positie van klager vervullen. Wanneer op deze manier een dekenklacht wordt ingediend, is er geen griffierecht verschuldigd.

De leden van de ChristenUnie vragen wat de voordelen zijn voor een klagende burger van de heffing van een griffierecht. Uiteraard is het aantrekkelijker voor een klager om rechtstreeks, zonder kosten, de tuchtklacht in te kunnen dienen. In zoverre heeft hij geen baat bij de invoering van een griffierecht. Daar staat tegenover dat een uiterst laagdrempelige gang naar de tuchtrechter het risico in zich draagt dat op grote schaal klachten worden ingediend van gering belang, met als gevolg dat het tuchtrechtelijk apparaat overbelast raakt en dichtslibt. Dit is uiteindelijk niet in het belang van de beroepsgroep, noch van de klager die een wel substantiële klacht heeft. De invoering van een griffierecht bevordert dat het tuchtrecht wordt toegepast in de gevallen waarvoor het ook is bedoeld. Overwogen is nog om ook een griffierecht in rekening te brengen indien de deken zelf als klager de klacht bij tuchtrechter indient. Hiervan is afgezien omdat dit in de praktijk zou neerkomen op het rondpompen van geld binnen de beroepsgroep. De kosten van de deken worden vergoed vanuit de jaarlijkse bijdragen van de advocaten, als gevolg waarvan de advocatuur dus linksom of rechtsom de kosten van het tuchtrecht draagt. Dat doet vervolgens de vraag opkomen of de kosten niet (zoveel mogelijk) zouden moeten worden gedragen door degenen binnen de beroepsgroep die voor het maken van de kosten verantwoordelijk zijn (de tuchtrechtelijk veroordeelde advocaten), volgens het principe dat de vervuiler betaalt. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4 van deze nota.

2.2. Het college van toezicht

In de nieuwe regeling van het toezicht, zoals dat is opgenomen in de tweede nota van wijziging, is voorzien in de invoering van een college van toezicht als nieuw orgaan van de NOvA. Van dit nieuwe college zouden, vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid, geen advocaten deel mogen uitmaken. De leden van de VVD-fractie geven aan dat het bevreemding wekt dat in een college dat een zeer belangrijke rol gaat spelen in het handhaven van beroepsnormen voor de advocatuur geen personen zitting kunnen hebben die zelf dat beroep uitoefenen. In dat verband stellen zij de vraag op welke wijze gegarandeerd kan worden dat het college voldoende aandacht voor en kennis heeft van de feitelijke werkprocessen en gebruiken binnen de advocatuur. Het klopt dat het voor een deskundige taakuitoefening door het college van groot belang is dat daarin voldoende kennis en ervaring met het beroep van advocaat aanwezig is. Dit bevordert de deskundige oordeelsvorming over de beroepsuitoefening en de ontwikkeling van een passend toezichtsbeleid. Op suggestie van de

⁷ «Het college van afgevaardigden is akkoord met heffing van 50 euro griffierecht in tuchtzaken», *Advocatenblad*, 3 april 2012.

leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie wordt daarom met de derde nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen dat één van de drie leden van het college tevens advocaat kan zijn. De overige twee leden, waaronder de voorzitter, mogen echter geen advocaat te zijn. Doordat het college in meerderheid bestaat uit niet-advocaten is de onafhankelijkheid van de taakuitoefening voldoende gewaarborgd, terwijl voldoende ruimte bestaat voor deskundige inbreng vanuit de actuele advocatuurlijke praktijk. Dit versterkt de legitimiteit van het college en draagt bij aan de herkenbaarheid van het beleid en de beslissingen van het college binnen de beroepsgroep.

De positionering van het college van toezicht als orgaan van de NOvA wordt aan de orde gesteld door de leden van de fractie van D66. Mede gelet op de nadruk die wordt gelegd op de onafhankelijke positionering van het toezicht, vragen zij om een nadere motivering op dit punt. Bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel zijn verschillende opties voor de positionering van het toezicht overwogen. De optie om het toezicht geheel aan het BFT op te dragen is overwogen, maar om meerdere redenen afgewezen. De belangrijkste overweging daarbij is eerder in deze nota al aan de orde gekomen, namelijk dat dit tot gevolg zou hebben dat er toezicht vanuit de rijksoverheid wordt uitgeoefend op advocaten. Ook is de optie overwogen om een nieuw en zelfstandig orgaan te creëren dat buiten de NOvA gepositioneerd is. Hiertegen bestaan in principe dezelfde bezwaren als het opdragen van het toezicht aan het BFT.

Gezien de wens tot onafhankelijke positionering van het toezicht ten opzichte van zowel de centrale overheid als de advocaten waarop het toezicht wordt uitgeoefend, alsmede de wens om het toezicht in de praktijk efficiënt, effectief en deskundig te doen uitvoeren, is gekozen voor het model dat nu in het wetsvoorstel is neergelegd. Met de introductie van een nieuw orgaan binnen de beroepsorganisatie wordt de primaire verantwoordelijkheid voor het toezicht gelaten waar het thuis hoort: bij de advocatuur zelf. Er is dan ook geen sprake van toezicht op advocaten vanuit de rijksoverheid. De NOvA is een rechtspersoon krachtens publiekrecht, meer in het bijzonder een openbaar lichaam voor het beroep, en de inrichting van deze rechtspersoon wordt zodoende wettelijk, in de Advocatenwet, bepaald. Omdat het college van toezicht een orgaan is van de NOvA, is verzekerd dat het geen deel uitmaakt van de centrale overheid waardoor bijvoorbeeld de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen hierop niet van toepassing is en het college voor zijn taakuitoefening geen verantwoording verschuldigd is aan de Minister. Omgekeerd is de Minister ook niet verantwoordelijk voor de taakuitoefening door het college. Het is, mede in het licht van artikel 134 Grondwet, wel noodzakelijk dat in de wet wordt vastgelegd hoe het college van toezicht wordt samengesteld en hoe bijvoorbeeld de leden ervan worden benoemd.

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de D66-fractie stellen enkele vragen over de wijze van benoeming van de leden van het college. In het wetsvoorstel is voorzien in de benoeming bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. De minister kan daarbij uitsluitend kandidaten voordragen die door de NOvA zijn aangedragen (artikel 36a, tweede lid, Advocatenwet). Hiermee wordt beoogd te komen tot een zo onafhankelijk mogelijke benoeming. Benoeming van de leden door uitsluitend de advocatuur zou bezwaren opleveren in het licht van de onafhankelijkheid van het toezicht. Benoeming door de Minister zou als bezwaar hebben dat de rijksoverheid te dicht op de advocatuur komt te staan. De leden zouden immers het gevoel kunnen hebben dat ze door deze wijze van benoeming voor hun

taakuitoefening op enigerlei wijze verantwoording verschuldigd zouden zijn aan de Minister, hetgeen gezien hun taak niet het geval kan zijn. De voorgestelde regeling is grotendeels ontleend aan de wijze van benoeming van leden van de rechterlijke macht (vergelijk artikel 5c van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). Ook het koninklijk besluit tot benoeming van een rechter vindt plaats op de voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, terwijl binnen onze rechtsorde evident is dat een rechter geen verantwoording verschuldigd is aan de minister. De benoeming bij koninklijk besluit duidt dan ook niet op een inbreuk op de onafhankelijkheid, maar onderstreept juist de bijzondere positie van de leden. Met de voorgestelde regeling is derhalve, anders dan in sommige publicaties over het wetsvoorstel wordt gesuggereerd, geen sprake van een benoeming van de leden van het college door de Minister.

De benoeming bij koninklijk besluit geeft een garantie dat de leden van het college hun taak in onafhankelijkheid kunnen verrichten; onafhankelijk ten opzichte van de regering en onafhankelijk ten opzichte van advocaten. Om de onafhankelijkheid van het college ten opzichte van de beroepsgroep te waarborgen, krijgt het college binnen de NOvA een bijzondere positie. Het college is geen verantwoording verschuldigd aan andere organen van de NOvA, er vindt geen besluitvorming in samenspraak met andere organen van de NOvA plaats en leden van het college mogen niet tevens lid zijn van andere organen van de NOvA. Voorts gelden er bijzondere bepalingen ten aanzien van de benoeming, de schorsing of het ontslag van leden van het college. Door de positionering van het college als orgaan van de NOvA wordt het noodzakelijke zelfreinigend vermogen van de advocatuur versterkt.

Binnen een systeem van benoeming bij koninklijk besluit past niet een gezamenlijke voordracht van de Minister en de NOvA, zoals geopperd door de leden van de VVD-fractie en de D66-fractie. De voordracht voor een koninklijk besluit dient plaats te vinden vanuit de regering, derhalve niet (mede) door een orgaan dat geen deel uitmaakt van de regering. Daar staat tegenover dat de kandidaten voor het lidmaatschap van het college uitsluitend door de NOvA aangedragen kunnen worden. De Minister kan bij weigering van kandidaten niet zelfstandig besluiten andere personen dan door de NOvA aangedragen te benoemen; de NOvA zal in dat geval alternatieve kandidaten moeten aandragen. Dat is juridisch gezien geen gezamenlijke voordracht van het koninklijk besluit, maar heeft feitelijk wel hetzelfde effect.

De wijze van benoeming van de leden van het college luistert zeer nauw, gezien de eindverantwoordelijkheid die het college voor het toezicht draagt. Ook met de wijze van benoeming mag niet de indruk bestaan dat leden van het college op enigerlei wijze verantwoording verschuldigd zouden zijn aan de regering. Om die reden mag een door de NOvA aangedragen kandidaat voor het college ook niet zonder meer door de minister geweigerd worden. De benoeming mag immers niet aan enige politieke wil of onwil onderworpen zijn. Met de leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie ben ik daarom van mening dat de minister een door de NOvA aangedragen kandidaat alleen kan weigeren wanneer tegen betrokkene zwaarwegende, te motiveren bezwaren bestaan. Het wetsvoorstel wordt daartoe aangepast bij derde nota van wijziging.

In artikel 36c van het wetsvoorstel is bepaald dat schorsing of ontslag van een lid van het college geschiedt door het hof van discipline, op verzoek van de Minister. Alvorens dit verzoek tot het hof te richten, dient de Minister de algemene raad van de NOvA te horen. De leden van de VVD-fractie vragen of niet bepaald zou moeten worden dat het verzoek uitsluitend van de Minister en de NOvA gezamenlijk kan uitgaan. Het ligt

niet voor de hand om een dergelijk verzoek mede afhankelijk te stellen van de instemming van de NOvA. De opsomming in artikel 36c van de gronden om tot schorsing of ontslag over te gaan is imperatief van karakter. Deze gronden zijn zodanig geformuleerd dat een verzoek niet lichtzinnig kan worden gedaan. Het gaat onder meer om gevallen waarin het betreffende lid zich in voorlopige hechtenis bevindt, veroordeeld is wegens of verdacht wordt van een misdrijf, ongeschiktheid of onbekwaamheid van de functie of andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen. Het bezwaar tegen een constructie waarbij het verzoek gezamenlijk met de NOvA moet worden ingediend, is dat het in dat geval kan voorkomen dat door het enkele ontbreken van de instemming met het verzoek een benoeming in stand blijft terwijl tegen betrokkene zwaarwegende bezwaren bestaan. Doordat de beslissing tot schorsing of ontslag wordt belegd bij het hof van discipline, is verzekerd dat een rechterlijk orgaan onafhankelijk oordeelt over het verzoek.

Op grond van artikel 45f, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel kan het college van toezicht voor bepaalde overtredingen aan advocaten een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen. De leden van de CDA-fractie merken op dat dhr. Mr. A.W. Docters van Leeuwen in zijn advies over de herziening van het toezicht op advocaten heeft geadviseerd om de positie van de dekens bij de handhaving van normen te versterken door deze de bevoegdheid te geven zelfstandige sancties op te leggen, zoals een waarschuwing of een boete. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen de positie van de dekens te versterken, onder eindverantwoordelijkheid van het college.

Met het voorliggende wetsvoorstel krijgen de dekens de beschikking over het toezichtsinstrumentarium zoals geregeld in titel 5.2 Awb. Dit biedt hen onder meer de mogelijkheid om plaatsen te betreden, bescheiden in te zien en zo nodig kopieën daarvan te maken. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden is de advocaat niet gehouden aan zijn geheimhoudingsplicht. Hiermee krijgt de deken in de toekomst bij de uitoefening van het toezicht de beschikking over een in dat opzicht versterkte, duidelijk in de wet geregelde positie. Het advies van de heer Docters van Leeuwen ging uit van een systematiek waarbij de eindverantwoordelijkheid van het toezicht bij de dekens ligt. Nu die eindverantwoordelijkheid met dit wetsvoorstel bij het college wordt gelegd, wordt ook de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes en dwangsommen bij het college gelegd. Bedacht moet worden dat een beslissing tot het opleggen van een boete of dwangsom een beschikking in de zin van de Awb vormt, waartegen ook bezwaar en beroep open staat op grond van die wet. Het neerleggen van de bevoegdheid tot het opleggen van deze bestuurlijke maatregelen bij het college biedt betere mogelijkheden tot een gecoördineerde benadering. Ook bijvoorbeeld in het geval van het notariaat is besloten deze bevoegdheid centraal neer te leggen bij het BFT (artikel 111b, tweede lid, Wna).

De leden van de CDA-fractie vragen of een indicatie kan worden gegeven van het aantal fte's dat bij het bureau van het college van toezicht minimaal werkzaam moeten zijn voor een adequaat niveau van toezicht. Een exact minimum aantal fte's dat noodzakelijk is om het college naar behoren te kunnen ondersteunen valt op voorhand niet aan te geven. Dit is mede afhankelijk van de opzet van het nieuwe toezicht in de praktijk. Zoals de aan het woord zijnde leden eerder al terecht memoreerden, verandert er in de praktijk de facto niet bijzonder veel: het blijven de dekens die, met hun eigen ondersteuning, primair de uitoefening van het toezicht verzorgen. Voor een goede uitoefening van het toezicht is derhalve ook primair van belang dat de ondersteuning van de dekens goed is verzorgd. De heer Hoekstra wees in zijn rapportages ook al op het

belang hiervan. Een belangrijk deel van het werk van het college zal erop neer komen dat richting wordt gegeven aan en waar nodig controle wordt uitgeoefend op de werkzaamheden van de deken. Hiervoor moet voldoende capaciteit bij het bureau van het college beschikbaar zijn. Voor de vraag hoeveel personele armslag het college hiervoor in de praktijk nodig heeft, speelt met name een rol hoe de deken hun toezichtsactiviteiten inrichten en uitvoeren. Een deken die zijn taken effectief, efficiënt en doortastend weet op te pakken, zal relatief weinig te maken hebben met het college. In het geval deken hun taken echter niet goed oppakken, zal het college extra inspanningen moeten leveren en daarvoor ook meer personeel ter beschikking moeten hebben.

2.3. Betrokkenheid van niet-advocaten bij de uitoefening van het toezicht

De leden van de VVD-fractie gaan in het nader verslag in op de betrokkenheid van niet-advocaten bij de uitoefening van het toezicht. Deze leden veronderstellen terecht dat ook voor de toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb die geen advocaat zijn een afgeleide geheimhoudingsplicht geldt. Bovendien is een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan, en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit (artikel 2:5 Awb).

In de jurisprudentie is de afgeleide geheimhoudingsplicht al langere tijd erkend.⁸ Deze rust op een ieder die uit hoofde van zijn dienstbetrekking, functie, hoedanigheid of werkzaamheden kennis neemt van informatie die onder de geheimhoudingsplicht van de oorspronkelijke geheimhouder valt. Hiermee wordt voorkomen dat vertrouwelijke informatie die valt onder het beroeps- of ambtsgeheim via anderen dan de oorspronkelijke geheimhouder alsnog openbaar wordt. De afgeleide geheimhoudingsplicht, die nu dus ook al geldt voor de door de deken ingeschakelde deskundigen bij de uitoefening van het toezicht, is analoog aan en van dezelfde omvang als de oorspronkelijke plicht. Met de derde nota van wijziging wordt, in de gevallen waarin de doorbreking van de geheimhoudingsplicht in de Advocatenwet wordt opgenomen, ter voorkoming van ieder misverstand tevens voorzien in een wettelijke regeling van de afgeleide geheimhoudingsplicht. Met het in de Advocatenwet vastleggen van de afgeleide geheimhoudingsplicht wordt overigens geen afbreuk gedaan aan de jurisprudentie die zich hierover in de praktijk reeds heeft gevormd; ook zonder de wettelijke vastlegging ervan geldt een afgeleide geheimhoudingsplicht voor derden die op grond van de wet met doorbreking van de geheimhoudingsplicht toegang hebben tot vertrouwelijke dossiers van beroepsbeoefenaren.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het voor het college van toezicht mogelijk om, naast de deken, ook anderen te belasten met de uitoefening van het toezicht (art. 45b, tweede lid). Het college kan in dat kader ook besluiten om niet-advocaten, zoals accountants, in te schakelen bij het toezicht. De NOvA is van mening dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het betrekken van niet-advocaten bij het toezicht. De achtergrond hiervan is dat op deze manier niet-advocaten toegang tot en inzicht in advocatendossiers kunnen krijgen. De leden van de VVD-fractie geven aan zich veel te kunnen voorstellen bij de suggestie van de NOvA dat uitsluitend advocaten (te weten deken) belast dienen te zijn met het

⁸ Zie onder andere HR 29 maart 1994, NJ 1994, 552; en HR 12 februari 2002, NJ 2002, 440.

in individuele gevallen uitoefenen van toezicht op zaaks- en cliënten-niveau. De leden van de PvdA-fractie vragen of de mogelijkheden tot doorbreking van de geheimhoudingsplicht niet te ver gaan, nu ook niet-advocaten inzage krijgen in advocatendossiers.

De gevoelens die bestaan tegen de mogelijkheid dat ook niet-advocaten inzicht kunnen hebben in cliëntendossiers zijn op zichzelf begrijpelijk. Het komt echter ook nu al voor dat in het kader van de uitoefening van het toezicht niet-advocaten toegang hebben tot advocatendossiers. Dat is met name het geval in situatie waarin dekenen zelf niet de deskundigheid bezitten om de gang van zaken bij een advocaat kunnen beoordelen, dit ook in antwoord op vragen van de PVV-fractie op dit punt. Dekens schakelen bij hun taakuitoefening in de praktijk de diensten in van deskundigen, bijvoorbeeld op financieel gebied, die zelf geen advocaat zijn. Zo heeft de NOvA een zogenoemde vliegende brigade geformeerd, waarvan ook een accountant deel uitmaakt. Deze vliegende brigade kan op verzoek van en namens de deken onderzoek verrichten naar de praktijkvoering door advocaten. Zoals in het voorgaande al is aangegeven, rust op de niet-advocaten die van zo'n team deel uitmaken een afgeleide geheimhoudingsplicht. Niet is gebleken dat deze constructie tot bezwaren heeft geleid. Integendeel, de NOvA heeft hiermee goede ervaringen opgedaan. De mogelijkheid voor het college om niet-advocaten te belasten met de uitoefening van het toezicht verschilt niet wezenlijk van deze constructie. De niet-advocaten die aldus te werk gaan, handelen onder auspiciën, op aanwijzing en onder verantwoording van het toezichthoudende orgaan, terwijl op hen een afgeleide geheimhoudingsplicht rust. De wellicht levende vrees dat hiermee de rijksoverheid toegang krijgt tot advocatendossiers is derhalve ongegrond.

In het licht van de mogelijkheid om ook niet-advocaten te belasten met de uitoefening van het toezicht, merken de leden van de VVD-fractie voorts op weinig te zien in de voorgestelde mogelijkheid om – indien een deken wordt ontheven uit zijn toezichthoudende functie – een niet-advocaat de opdracht te geven die taak over te nemen. Voorop dient te worden gesteld dat een schorsing of ontheffing van de deken van zijn toezichthoudende taken uitsluitend in zeer uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn. In artikel 45c zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt tot gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van verdenking van of veroordeling wegens een misdrijf, of wanneer is gebleken van ongeschiktheid, onbekwaamheid of andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen. De beslissing tot schorsing of ontheffing is belegd bij het hof van discipline, waarmee de onafhankelijke beoordeling van het verzoek is verzekerd. In het zeer uitzonderlijke geval dat een dergelijke ordemaatregel wordt getroffen, strekt deze zich niet verder uit dan de toezichthoudende taken van de deken. De deken blijft dan ook lid van de raad van een lokale orde en uit dien hoofde belast met bestuurlijke taken. Het klopt dat na schorsing of ontheffing het college een andere toezichthouder kan belasten met de toezichthoudende taken die eerder aan de betrokken deken toekwamen. Het ligt daarbij voor de hand dat het college in dat geval in eerste instantie een andere deken of andere dekenen zal vragen de taken waar te nemen. Wanneer andere dekenen niet in staat zijn de waarneming te verzorgen, ligt het in de rede om een ander lid van de raad van de orde in een arrondissement te verzoeken de taken waar te nemen.

Gelet op de grote deskundigheid, ervaring en het gezag van dekenen is het voor de goede uitoefening van het toezicht vereist dat hiermee primair de dekenen zijn belast. Hierin ligt ook een belang van het college dat immers eindverantwoordelijkheid draagt voor dit toezicht. Voorts moet worden bedacht dat, in het uitzonderlijke geval dat een deken wordt ontheven van zijn toezichthoudende taken, betrokkene er doorgaans waarschijnlijk zelf

voor zal kiezen de functie van deken in het geheel neer te leggen. In dat geval zal een nieuwe deken worden aangesteld vanuit de lokale orde, welke dan automatisch ingevolge artikel 45b, eerste lid, belast is met het houden van toezicht. In het uitzonderlijke geval dat geen andere deken of lid van de raad van de lokale orde kan worden gevonden om de toezicht-houdende taken waar te nemen, moet het college – vanuit diens verantwoordelijkheid – de mogelijkheid hebben om op enigerlei wijze in de waarneming te voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe en door wie kan worden opgetreden indien de deken zijn toezichthoudende taken niet naar behoren uitoefent. Ook vragen zij hoe het toezicht en tuchtrecht ten aanzien van dekens is geregeld. Op de wijze waarop het college van toezicht door middel van een verzoek tot schorsing of ontslag bij het hof van discipline kan optreden tegen dekens die hun toezichthoudende taken niet naar behoren uitoefenen, is in het voorgaande al ingegaan. Dekens zijn zelf ook advocaat en vallen dus ook zelf onder het toezicht. De Advocatenwet bevat hierover geen nadere bepalingen, als gevolg waarvan dekens strikt genomen onder hun eigen toezicht vallen. Op grond van de nu voorgestelde regeling wordt dat bezwaar weggenomen, doordat het college van toezicht op grond van artikel 45b, tweede lid, de mogelijkheid heeft om ook anderen dan dekens te belasten met de uitoefening van het toezicht. Langs deze weg kunnen personen die zelf geen deken zijn worden ingezet bij het uitoefenen van toezicht op de advocatuurlijke praktijk van dekens. Over het tuchtrecht voor dekens bevat de huidige Advocatenwet nu al wel bijzondere regels. Op grond van artikel 46c, vierde lid, kunnen klachten tegen een lokale deken rechtstreeks worden ingediend bij de voorzitter van de raad van discipline, of worden zij terstond daaraan doorgezonden. De voorzitter van de raad van discipline verwijst de zaak vervolgens naar een andere deken binnen hetzelfde ressort voor onderzoek.

De leden van de PVV-fractie vragen of de leden van het college van toezicht en de toezichthouders de beschikking krijgen over het in titel 5.2 Awb geregelde toezichtsinstrumentarium en of dit betekent dat kennis kan worden genomen van advocatendossiers. Met het bepaalde in het voorgestelde artikel 45b, eerste lid, worden dekens toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Daarmee gelden voor hen van rechtswege de bevoegdheden en verplichtingen die in titel 5.2 Awb zijn opgenomen voor toezichthouders. Andere personen dan de dekens, die op grond van artikel 45b, tweede lid, kunnen worden aangewezen als toezichthouders, kunnen de beschikking krijgen over dezelfde toezichtsinstrumenten. Ook zij zouden daardoor inzage in advocatendossiers kunnen hebben. Het in titel 5.2 Awb geregelde toezichtsinstrumentarium komt toe aan de personen als bedoeld in artikel 5:11 Awb, die bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met de uitoefening van het toezicht. De leden van het college van toezicht beschikken zelf niet over het in titel 5.2 Awb geregelde instrumentarium. Deze leden kunnen dus ook geen kennisnemen van advocatendossiers.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe voorkomen wordt dat informatie die voor het toezicht relevant is verwatert, doordat zowel het college van toezicht als de dekens over (delen van) informatie beschikken. Ook wensen zij te vernemen of onderzocht is wat de kosten zijn voor de afstemming tussen de informatiestromen. In het voorgaande is al aangegeven dat het primaat bij de feitelijke uitoefening van het toezicht in de praktijk blijft berusten bij de dekens. Dekens krijgen met titel 5.2 Awb voldoende instrumentarium om de informatie boven water te krijgen die noodzakelijk is voor hun taakuitoefening. Andere toezicht-houders, die door het college kunnen worden aangewezen, beschikken

niet over meer of andere instrumenten. Het is derhalve niet zo dat informatie die beschikbaar is voor deze andere toezichthouders niet beschikbaar zou zijn voor de deken. Dekens hebben de mogelijkheid om dezelfde informatie te verkrijgen. De mogelijkheid voor het college om andere toezichthouders aan te wijzen is nadrukkelijk niet bedoeld om een deel van het toezicht bij de deken weg te nemen. Gelet op de eindverantwoordelijkheid van het college dient het college echter ook over eigen onderzoekscapaciteit te kunnen beschikken. Zo kan de eigen onderzoekscapaciteit van het college dienen voor het verrichten van arrondissementsoverstijgende onderzoeken, aangezien de toezichthoudende taken van de deken zich beperken tot de advocaten binnen het eigen arrondissement. De mogelijkheid tot het benoemen van andere toezichthouders heeft dan ook vooral een complementair karakter.

2.4. Uniformiteit van toezicht

De leden van de VVD-fractie geven aan het van groot belang te achten dat er uniformiteit komt in het toezicht. Met deze leden ben ik van mening dat het formuleren van een standaardbenadering van het toezicht in alle arrondissementen een taak van het college is. Het kan hierbij onder meer gaan om het benaderen van advocaten en advocatenkantoren met op landelijk niveau geüniformeerde vragenlijsten en het stellen van gezamenlijke uitgangspunten voor kantoorbezoeken in het kader van het preventief toezicht. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe door het college van toezicht kan worden gewaarborgd dat de lokale deken als toezichthouder de controle op de landelijke normen en regels op lokaal niveau uniform uitvoeren.

Het toezicht dient in alle arrondissementen aan dezelfde standaarden te voldoen. De uitoefening van het toezicht dient niet afhankelijk te zijn van de min of meer toevallige taakopvatting van een individuele deken, maar er moeten op landelijk niveau (beleids)regels gesteld worden. Ook de heer Hoekstra concludeert in zijn rapportages dat op dit moment de publieke verantwoording door de deken en de raden van toezicht over het gevoerde toezichtbeleid nagenoeg volledig ontbreekt. De huidige verantwoording is te zeer gericht op de advocaten binnen het eigen arrondissement. Er vindt niet tot nauwelijks publieke verantwoording plaats over het gevoerde toezichtbeleid, terwijl dat wel wenselijk is. Publieke verantwoording afleggen brengt met zich mee dat er meer eenheid moet zijn in de registratie, verantwoording en verslaglegging.⁹ Voor het bereiken van uniform toezicht is het college het aangewezen orgaan, gelet op diens taken en verantwoordelijkheden. Bij het college wordt de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht gecentraliseerd, waar dit voorheen bij negentien – en sinds 1 april 2013 bij elf – deken is belegd. De deken kunnen nu nog hun eigen toezichtsbeleid en de uitvoering daarvan bepalen.

De regering is, mede in het licht van het voorgaande, geen voorstander van het opnemen in de wet van het dekenberaad als nieuw orgaan van de NOvA. Allereerst zouden door het opnemen van dit orgaan in de wet onduidelijkheden kunnen ontstaan over de taak- en bevoegdheidsafbakening tussen college en dekenberaad. Gelet op de taken van het college komt de vraag op wat daarnaast nog de (aanvullende) taken van het dekenberaad zouden zijn en wat diens verhouding is tot het college. Vragen die onder meer kunnen opkomen is of het dekenberaad een verantwoordingsverplichting richting het college heeft, of dat het instructies heeft over te nemen van het college. Als het dekenberaad een

⁹ R.J. Hoekstra, Tussenrapportage bevindingen interim- rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 12 juni 2012.

eigenstandige positie zou hebben, komt de vraag op wat de situatie is wanneer instructies vanuit het college en het dekenberaad strijdig met elkaar zijn. De introductie van het dekenberaad als nieuw orgaan binnen de NOvA zou bovendien met zich brengen dat de wetgever – omdat de wet de inrichting van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie moet bepalen (artikel 134 Grondwet) – onder andere moet vastleggen wat gebeurt als het collegiaal bestuur van dekenen (want dat is wat het dekenberaad uiteindelijk is) niet functioneert, hoe beslissingen worden genomen, of de landelijk deken dan een beslissende stem heeft etc.

Toezicht moet gericht zijn op het waarborgen van maatschappelijk vertrouwen. De maatschappij is gebaat bij uniformiteit en duidelijk zicht op een gelijklozend handhavingsbeleid ten opzichte van advocaten. Dat ontbreekt nu. De leden van de CDA-fractie constateren in het voorlopig verslag dan ook terecht dat nu te veel onbekend en onduidelijk is over de werkwijze van de dekenen in hun arrondissement en dat niet bijgehouden wordt hoe vaak de gecontroleerd wordt en hoeveel klachten er binnen komen. Ook in de meest recente rapportage van de heer Hoekstra komt dit punt nadrukkelijk aan de orde. Met dit wetsvoorstel wordt het toezicht geüniformeerd en wordt het rapporteren en publiekelijk verantwoording afleggen over het uitgeoefende toezicht geïntensiveerd.

2.5. Proactief toezicht

Het verheugt de regering dat ook de leden van de VVD-fractie het sterker inzetten op de preventie van schending van de beroepsregels aanmoedigen. Zij vragen of de regering kan garanderen dat de preventieve controles geen inbreuk zullen vormen op vertrouwelijke cliëntengegevens. Ook vragen zij wat het gevolg zal zijn van deze zwaardere inzet op preventie voor de werklast van de gemiddelde advocaat en of dit betekent dat advocaten per saldo meer tijd kwijt zullen zijn aan het verstrekken van informatie aan de deken.

Toezicht dat proactief en preventief is, is anticiperend van aard en beoogt te voorkomen dat overtreding van beroepsnormen plaatsvindt. Door te beoordelen in welke situaties zich problemen kunnen voordoen en daar maatregelen tegen te treffen, kan de toezichthouder bijdragen aan de algehele integriteit en kwaliteit van de beroepsgroep en kan schade worden voorkomen. Het is dan ook terecht dat de heer Hoekstra in zijn rapportages constateert dat het invoeren van proactief toezicht een punt van aandacht blijft. Om proactief te kunnen optreden hebben toezichthouders een zekere informatiepositie nodig. Onderdeel van die informatiepositie vormt de mogelijkheid voor toezichthouders, in casu de dekenen, om kennis te kunnen nemen van advocatendossiers, ook zonder dat er sprake is van verdenking van schending van beroepsnormen. Door van die dossiers kennis te nemen kan een oordeel worden gevormd over de kwaliteit van de beroepsuitoefening en de integriteit van de advocaat. Het kennisnemen van advocatendossiers brengt onherroepelijk de kans met zich dat de dekenen kennis nemen van cliëntengegevens. Het toezicht richt zich echter op de advocaat en nadrukkelijk niet op de cliënt. Van de cliëntengegevens mag dan ook niet anders en verder kennisgenomen worden dan noodzakelijk is voor de uitoefening van het toezicht op de betrokken advocaat en de beoordeling van diens gedrag. Om die reden beschikken de dekenen als toezichthouders dan ook over een – thans reeds in de jurisprudentie erkende – afgeleide geheimhoudingsplicht en een daaraan gekoppeld verschoningsrecht. Die afgeleide geheimhoudingsplicht en het daarmee verband houdend verschoningsrecht zijn van dezelfde omvang als die van de oorspronkelijke geheimhouder. Met de derde nota van wijziging wordt de afgeleide geheimhoudingsplicht bovendien wettelijk vastgelegd. Cliëntengegevens die onder de geheim-

houdingsplicht van de advocaat vallen, vallen ook geheel onder de afgeleide geheimhoudingsplicht van de toezichthouder vallen. Die gegevens kunnen door de toezichthouder bijvoorbeeld niet vrijelijk worden gedeeld met anderen, zoals het openbaar ministerie. Langs deze weg is verzekerd dat ook controles in het kader van het preventief toezicht geen inbreuk vormen op vertrouwelijke cliëntengegevens.

Het sterker inzetten op preventief toezicht zal meebrengen dat advocaten vaker dan in het verleden medewerking moeten verlenen aan (standaard-)controles door de toezichthouders. Daar staat tegenover dat in het verleden zulke preventieve controles nauwelijks of niet plaatsvonden, hetgeen evident een onwenselijke situatie was. Het sterker inzetten op preventie moet echter niet tot gevolg hebben dat alle advocaten in hun werkzaamheden voortdurend gecontroleerd worden door een toezichthouder. Niet alleen zou dat een enorme onderzoekscapaciteit vergen, het zou advocaten ook te zeer afleiden van hun eigenlijke taken. Er dient in de praktijk – dhr. Hoekstra wijst daar in zijn rapportages ook op – ingezet worden op het werken met risicoprofielen. Het college van toezicht zal dan ook een beleid moeten ontwikkelen voor het uitvoeren van bijvoorbeeld kantoorbezoeken en daarbij moeten bepalen hoe een selectie van de te toetsen advocaten plaatsvindt. Het gaat ook bij preventief toezicht uiteindelijk mede om risicogeoriënteerd toezicht. Het is dus, zoals de leden van de VVD-fractie terecht aannemen, een taak van het college om een standaardbenadering te formuleren voor de uitvoering van het toezicht. Om die reden dient het opstellen van een toezichts- en werkplan dan ook aan het college te worden opgedragen en niet aan het dekenberaad.

2.6. Cautie, geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht

In verband met de vragen die worden gesteld over de werking van de tuchtrechtelijke procedure en de rol van de deken en diens bevoegdheden daarin, alsmede naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verhouding tussen het tuchtrecht voor advocaten en het nemo tenetur-beginsel is een nadere toelichting op de manier waarop toezicht kan overgaan in handhaving van belang. In geval van toezicht gaat het om de controle op de naleving van voorschriften. Er hoeft van een concrete verdenking van het overtreden van voorschriften in dat geval nog geen sprake te zijn. Om toezicht mogelijk te maken, beschikt de toezichthouder over door de wetgever aan hem toegekende instrumenten, zoals het doen openleggen van boeken en het kennis kunnen nemen van informatie. De onder toezicht gestelde is gehouden hieraan medewerking te verlenen, tenzij daaraan in voorkomende gevallen een geheimhoudingsplicht en een daaraan gekoppeld verschoningsrecht in de weg staan. De wetgever kan besluiten die geheimhoudingsplicht te doorbreken ten behoeve van de uitoefening van het toezicht, als gevolg waarvan aan de toepassing van een verschoningsrecht niet meer wordt toegekomen. Wanneer gedurende het houden van toezicht blijkt van (een verdenking van) overtreding van voorschriften, kan toezicht op enig moment overgaan in handhaving. Handhaving kan vervolgens plaatsvinden via bijvoorbeeld het tuchtrecht of via bestuursrechtelijke handhaving, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete. In het voorliggende wetsvoorstel wordt ook voor deze weg gekozen: controle via toezicht, waarbij toezicht op enig moment kan overgaan in handhaving, in het kader waarvan beboeting kan plaatsvinden.

Het nemo tenetur-beginsel (nemo tenetur prodere seipsum; niemand mag worden gedwongen zichzelf te belasten) speelt een rol als een handeling moet worden opgevat als een criminal charge in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de Fundamentele

Vrijheden (EVRM). Het beginsel brengt onder meer mee dat iemand niet gehouden kan worden tegen zichzelf te getuigen of anderszins belastende verklaringen tegen zichzelf af te leggen. Het nemo tenetur-beginsel is in ieder geval aan de orde in het strafrecht, maar ook in het bestuursrecht wanneer er sprake is van het opleggen van een bestuurlijke boete; derhalve wanneer regulier toezicht op enig moment omslaat naar beboeting. Het nemo tenetur-beginsel en het zwijgrecht zijn volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onderdeel van het in artikel 6 EVRM neergelegde beginsel van fair trial. Dit beginsel heeft als gevolg dat personen die worden verdacht van normschending in principe moeten worden gewezen op het recht om te zwijgen (het verlenen van de cautie; vergelijk artikel 5:10a Awb).

Tijdens het houden van toezicht, waarbij wordt gecontroleerd of de onder toezicht gestelde de voor hem geldende voorschriften heeft nageleefd, en zolang er nog geen sprake is van een concrete verdenking van overtreding van voorschriften, kan nog niet van een criminal charge worden gesproken. Van het begin van een criminal charge is volgens vaste jurisprudentie van het EHRM sprake vanaf het moment dat er een concrete verdenking bestaat, op basis waarvan (rechts)handelingen zijn verricht welke de positie van de betrokkene daadwerkelijk beïnvloeden. Het opleggen van een bestuurlijke boete is volgens het EHRM wel te kwalificeren als een criminal charge. Het eerdergenoemde artikel 5:10a Awb kent aan de onder toezicht gestelde dan ook een zwijgrecht toe vanaf het moment dat hij wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Schending van de cautieplicht kan tot bewijsuitsluiting leiden.

Van de bestuurlijke handhaving dient te worden onderscheiden de tuchtrechtelijke handhaving van normschendingen. Tuchtrechtelijke handhaving betreft een interne, zelfregulerende aangelegenheid, een verantwoording tegenover beroepsgenoten, met als primair doel het intern zuiver houden van de beroepsgroep. Genoegdoening van een externe klager is niet het doel van tuchtrecht, hoewel een klager een tuchtrechtelijke veroordeling vaak wel als zodanig zal ervaren. Gelet op het karakter van interne regulerende aangelegenheid, kan de vraag opkomen of een tuchtrechtelijke procedure – ook wanneer deze kan leiden tot het opleggen van een tuchtrechtelijke boete – kan worden aangemerkt als een criminal charge als bedoeld in artikel 6 EVRM.

Uit jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat tuchtrechtelijke procedures kunnen vallen onder het begrip criminal charge, wanneer zij behoren tot de «criminal sphere». Criteria om dit te kunnen bepalen vormen: 1) de classificatie van de overtreding naar nationaal recht, 2) de aard van de overtreding en 3) de aard en zwaarte van de sanctie. De laatste twee criteria zijn van toepassing wanneer een overtreding naar nationaal recht niet is geclassificeerd als «criminal».¹⁰ In het tuchtrecht zijn de maatregelen van waarschuwing en berisping, maar ook de schorsing en zelfs de verwijdering uit de beroepsgroep in sterke mate aan te merken als intern regulerend van aard. Het zijn geen straffen die worden opgelegd voor overtredingen van normen die zich tot alle burgers uitstrekken. Ook het tuchtrechtelijk oordeel van verwijdering uit de beroepsgroep heeft in principe het karakter van een reparatoire maatregel (betrokkene behoort geen deel uit te maken van de beroepsgroep) in plaats van leedtoevoeging. De aard van de genoemde maatregelen maakt dus dat tuchtrechtelijke procedures waarmee deze worden opgelegd niet zullen kwalificeren als een procedure waarin strijd met artikel 6 EVRM kan

¹⁰ Engel vs The Netherlands, EHRM 8 juni 1976, Series A-22; Ezeh and Connors vs United Kingdom, EHRM 9 oktober 2003, nrs. 39665/98 en 40086/98.

ontstaan. In het geval van het kunnen opleggen van een geldboete in het tuchtrecht wordt dat wellicht anders. Van een geldboete kan niet zonder meer worden gezegd dat zij primair een reparatoir karakter heeft. Het heeft een duidelijk bestraffend en afschrikwekkend element. Niet voor niets is in het bestuursrecht aangenomen dat de procedure die leidt tot een bestuurlijke boete het karakter van criminal charge heeft.

Nu in het wetsvoorstel de mogelijkheid van het opleggen van een bestuursrechtelijke boete is opgenomen en de geldboete wordt toegevoegd aan de maatregelencatalogus van de tuchtrechter, is er bij de vormgeving van deze regeling in sterke mate rekening mee gehouden dat het stelsel in dusdanige mate – mede – een punitief karakter krijgt, dat daarbinnen sprake kan zijn van een criminal charge, als gevolg waarvan het nemo tenetur-beginsel van toepassing is. Om die reden was in het oorspronkelijke voorstel dan ook de cautie opgenomen, zodat in dergelijke gevallen een mogelijke strijdigheid met artikel 6 EVRM wordt voorkomen.

Tegen de invoering van de cautie in de Advocatenwet zijn door de NOvA, de raden van discipline en het hof van discipline bezwaren naar voren gebracht. Zowel de beroepsgroep zelf als de tuchtrechtelijke instanties, daarin gesteund door meerdere fracties die in het nader verslag aan het woord zijn, hebben aangegeven dat het zwijgrecht van beroepsbeoefenaren en de verplichting om de cautie te verlenen in de weg kunnen staan aan waarheidsvinding in het tuchtrecht en het kunnen aanpakken van schendingen van beroepsnormen door advocaten. Zij verzoeken met klem om het zwijgrecht en de cautie uit het wetsvoorstel te halen.

Het is niet uitgesloten dat wanneer de tuchtrechter een boete zal opleggen het beginsel van fair trial meebrengt dat deze beslissing niet gebaseerd mag zijn op bewijs dat is verkregen terwijl betrokkene niet is geweest op zijn zwijgrecht. Het opnemen van een cautieplicht in de wet kan dergelijke situaties te voorkomen. Echter, ook zonder een wettelijke bepaling op dit punt geldt het beginsel van fair trial. Gezien het feit dat in de praktijk van het toezicht en tuchtrecht van advocaten de meest betrokken partijen (de deken respectievelijk de beklaagde advocaat) meer dan gemiddeld deskundig zijn, kan het wetsvoorstel worden aangepast met de derde nota van wijziging, en kunnen de dekens zelf in de praktijk invulling geven aan de noodzaak om betrokkene in voorkomende gevallen te wijzen op zijn zwijgrecht. Het wetsvoorstel wordt op dit punt aangepast met de derde nota van wijziging.

De advocaat vervult een vertrouwensberoep. Met deze vertrouwensfunctie worden belangen van cliënten gediend. Om deze vertrouwensfunctie te kunnen invullen, beschikt de advocaat over een geheimhoudingsplicht. Met dit wetsvoorstel wordt deze geheimhoudingsplicht wettelijk verankerd. Geheimhouding wordt tot de fundamentele beginselen van het beroep gerekend en de advocaat heeft een verschoningsrecht om zijn geheimhoudingsplicht te kunnen effectueren. Het publieke belang van goede (en dus onafhankelijke) rechtsbijstand vergt dat een advocaat niet verplicht kan worden in rechte een verklaring af te leggen over wat hem van de rechtzoekende ter ore is gekomen.

De positie van geheimhouder kan onder omstandigheden knellen met de uitoefening van toezicht. Om goed toezicht te kunnen uitoefenen, en een gefundeerd oordeel te kunnen vormen over de beroepsuitoefening door een onder toezicht gestelde, zal de toezichthouder doorgaans zo veel mogelijk informatie willen verzamelen. Daarbij kan hij tegen het bepaalde in artikel 5:20 Awb aanlopen. Hierin staat dat zij, die uit hoofde van hun ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, hun medewerking aan de uitoefening van bevoegdheden door een toezicht-

houder kunnen weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit. Dit verschoningsrecht, waarop onder meer een advocaat zich kan beroepen, heeft bijvoorbeeld geleid tot belangrijke beperkingen in het Wwft-toezicht door het BFT op beoefenaren van juridische beroepen. Met de Wijzigingswet Wna is dan ook voor het notariaat voorzien in een uitzondering op de geheimhoudingsplicht ten behoeve van de uitoefening van het toezicht.

Ook een advocaat moet zich niet achter zijn geheimhoudingsplicht kunnen verschuilen wanneer er sprake is van fouten in de beroepsuitoefening of twijfel aan de geleverde kwaliteit. De geheimhoudingsplicht rust immers op hem ten behoeve van zijn cliënt en niet ten behoeve van controle op zijn eigen functioneren als beroepsbeoefenaar. Het aan de geheimhoudingsplicht gekoppelde verschoningsrecht vormt in zekere zin een juridische vrijplaats in de rechtsorde, bedoeld om de rechtzoekende in staat te stellen om in volledige vrijheid met zijn advocaat te spreken. Iedere juridische vrijplaats brengt, ondanks de elementaire belangen die daarmee worden beschermd, een zeker risico van misbruik met zich mee. Het is dan ook essentieel dat de kwaliteit en integriteit van de advocaat goed zijn geborgd en het toezicht daarop adequaat is om het genoemde risico zoveel mogelijk te beperken. Het toezicht dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld is gericht op de naleving van regels door advocaten. Om vast te kunnen stellen of een advocaat zich bij de beroepsuitoefening aan de voor hem geldende regels houdt, is het daarom voor de toezichthouder in bepaalde gevallen noodzakelijk om kennis te kunnen nemen van diens dossiers, ook indien hierdoor kennis wordt genomen van cliëntengegevens die in deze dossiers zijn opgenomen. De toezichthouder heeft daarbij een eigenstandige, doch ook op de geheimhoudingsplicht van de advocaat terug te voeren, geheimhoudingsplicht. Hij mag bovendien de informatie die hij verkrijgt, alleen gebruiken voor zijn eigen taakuitoefening.

2.7. Initiatieven NOvA

De leden van de fracties van de VVD, PVV, SP, D66 en ChristenUnie hebben gevraagd om een standpunt van de regering ten aanzien van de initiatieven die tot nu toe al door de NOvA inzake het toezicht op advocaten zijn genomen. De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de regering in verband hiermee aanleiding ziet om het wetsvoorstel nader aan te passen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het niet zinvoller ware geweest om eerst de NOvA in staat te stellen te komen tot voordragen voorstellen en deze daarna pas te toetsen op eventuele tekortkomingen.

Het klopt de NOvA verschillende trajecten heeft ingezet om te komen tot verbetering van zowel de kwaliteit van de beroepsuitoefening (onder meer door herziening van de beroepsopleiding) als de modernisering van het toezicht. In verband met de herziening van het toezicht zijn de eerder al genoemde onderzoeksrapportages van de heer Docters van Leeuwen en de heer Hoekstra van belang. Deels zijn de onderzoeken en de daaruit voortvloeiende standpunten en vervolgacties ingezet nadat vanuit de regering de aanzet is gegeven tot de herziening van de Advocatenwet in verband met modernisering van het toezicht. Voor een belangrijk deel zullen de versterkte activiteiten van de NOvA ook juist het effect zijn geweest van de voorbereiding en de indiening van het voorliggende wetsvoorstel.

Het lag niet voor de hand om uitsluitend te wachten op initiatieven van de NOvA alvorens vanuit de regering met stappen te komen. Allereerst zou dan de vraag kunnen opkomen of de noodzakelijke verbeteringen wel

voldoende voortvarend en doortastend zouden zijn opgepakt. Belangrijker nog is dat de regering, als medewetgever, de verantwoordelijkheid draagt voor een deugdelijk functionerend systeem van toezicht dat – mede in het licht van het nakomen van internationale afspraken, zoals in FATF-verband – voldoet aan de eerder genoemde criteria van onder meer uniformiteit en onafhankelijkheid. In het kader van de brieven van 5 maart 2010 en 7 februari 2011 aan de Tweede Kamer is geconstateerd dat het huidige toezicht niet voldoet en dat wetwijziging noodzakelijk is om de wenselijke situatie te bereiken.¹¹ Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel heeft contact plaatsgevonden met de NOvA. Toen deze niet bereid bleek om te komen tot een systeem waarin, onder meer, de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht komt te liggen bij een ander orgaan dan de dekens, is de tweede nota van wijziging ingediend.

In het wetsvoorstel zijn ook elementen vervat die overeenkomen met het standpunt van de NOvA. Zo worden de dekens voorzien van een uitgebreid toezichtsinstrumentarium, hetgeen hen in staat stelt meer en beter werk te maken van het preventief toezicht. Ook wordt de geheimhoudingsplicht voor advocaten in de wet vastgelegd. Doordat de lokale dekens ingevolge het wetsvoorstel worden aangewezen als toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb, zijn zij niet afhankelijk van een apart benoemingsbesluit van het college van toezicht. Als zij – door de advocaten in hun arrondissement – als deken zijn gekozen geeft hen dat een directe en eigenstandige positie. De regering heeft niet gekozen voor de introductie van «een wijs persoon», zoals die in het rapport van dhr. Docters van Leeuwen is voorgesteld. De belangrijkste reden hiertoe is dat daarmee een vorm van toezicht op toezicht zou worden ingevoerd. Het toezicht door deze wijze persoon zou van buitenaf worden uitgeoefend en zich derhalve kwalificeren als systeemtoezicht of gelaagd toezicht. Bovendien zouden aan deze wijze persoon geen specifieke bevoegdheden of instrumenten toekomen, anders dan het jaarlijks (in algemene zin) rapporteren en adviseren over het werk van de dekens. Mogelijkheden tot ingrijpen, bijvoorbeeld indien sprake zou zijn van een onwenselijke situatie bij de taakuitoefening door dekens, zou deze persoon niet hebben. Met de centralisatie van de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht binnen de NOvA en de integratie van het element van publiek belang, alsmede de verantwoordingsplicht over de uitoefening van het toezicht bij het college van toezicht, bestaat geen behoefte aan systeemtoezicht. De nu voorliggende wetwijziging is noodzakelijk om het toezicht op advocaten modern en toekomstbestendig in te richten. Hiermee worden richtinggevende en heldere keuzes gemaakt in plaats van uitsluitend te bezien hoe de mogelijkheden van het huidige systeem opgerekt kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de kosten die gemoeid zijn met het toezicht in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Op dit moment is het BFT bij wet aangewezen als toezichthouder op de advocatuur in het kader van de Wwft. Dit geeft ook grondslag voor de financiering van de kosten, die nu nog worden gedragen door het Rijk. Als de wettelijke grondslag voor de uitoefening van het toezicht verandert, moet ook de financiering van het toezicht opnieuw bekeken worden. Dit past binnen het afzonderlijke wetgevingstraject rond de bekostiging van toezicht en tuchtrecht door beroepsgroepen, waarbij als uitgangspunt heeft te gelden dat de betreffende kosten zoveel mogelijk door de beroepsgroepen zelf worden gedragen.

¹¹ Kamerstuk 32 123 VI, nr. 87 en 32 500 VI, nr. 81

2.8. Goedkeuring regelgeving van de NOvA

De leden van de VVD-fractie en D66-fractie vragen waarom het noodzakelijk is de bestaande mogelijkheid voor de Minister van Veiligheid en Justitie om besluiten van de NOvA achteraf te vernietigen te vervangen door een verplichte goedkeuring vooraf. Ook vragen zij wat de toegevoegde waarde is van de verplichte goedkeuring vooraf ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre het wenselijk is de invloed van de overheid op de zelfregulering door de advocatuur te vergroten. De leden van de SP-fractie stellen dezelfde vraag en wensen tevens te vernemen welke problemen de wijziging rechtvaardigen.

Overeenkomstig artikel 134, tweede lid, van de Grondwet regelt de Advocatenwet dat de NOvA een verordenende bevoegdheid heeft. De verplichte goedkeuring vooraf van verordeningen van publiekrechtelijke beroepsorganisaties is in vrijwel alle wetten opgenomen waarmee deze organisaties zijn ingesteld. Zo is in artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet bepaald dat een verordening van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) de voorafgaande goedkeuring behoeft van de Minister van Veiligheid en Justitie. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in artikel 91 Wna voor verordeningen van de KNB. Voor de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants is in het hoofdstuk over bestuurlijk toezicht op de beroepsorganisatie van de op 1 januari 2013 in werking getreden Wet op het accountantsberoep geregeld dat verordeningen met bepaalde onderwerpen de voorafgaande goedkeuring van de Minister van Financiën behoeven. In alle genoemde wetten, alsmede in de Advocatenwet, is opgenomen dat de besluiten van de organen van de publiekrechtelijke beroepsorganisaties, en dus ook de verordeningen, achteraf kunnen worden vernietigd.

Zoals ook blijkt uit de aangehaalde titel van het betreffende hoofdstuk van de Wet op het accountantsberoep, is het systeem van goedkeuring vooraf en vernietiging achteraf uiteindelijk terug te voeren op het systeem van bestuurlijk toezicht zoals dat ook geldt tussen de centrale overheid en territoriale decentrale overheden: de provincies en gemeenten. Het gaat om een systeem ter waarborging van de werking van decentralisatie waarin de verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen verdeeld worden, maar de eindverantwoordelijkheid uiteindelijk bij de centrale overheid ligt. De instelling van een openbaar lichaam voor beroep, zoals de NOvA, is een vorm van (functionele) decentralisatie. Decentralisatie betekent dat regeling en bestuur niet uitsluitend vanuit het centrum plaatsvinden, maar worden uitgevoerd door het rijk en door een veelheid van andere publieke lichamen of organen, die binnen bepaalde grenzen en eigen verantwoordelijkheid de hun toevertrouwde taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen.¹² De NOvA is dus een functioneel gedecentraliseerd lichaam en behoort, staatsrechtelijk gezien, zodoende zelf ook tot de overheid.¹³ Dit is een keuze die reeds in 1952, met de inwerkingtreding van de Advocatenwet, is gemaakt.

Wanneer decentrale overheden zoals de NOvA besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon deze schorsen of vernietigen. Het instrument vernietiging vindt voor alle decentrale overheden zijn basis in de Grondwet en voor de beroepsorga-

¹² Van der Pot Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, veertiende druk, Deventer 2001, pag. 693.

¹³ Zie hierover bijvoorbeeld C.A.J.M. Kortmann in de bijdrage Het rapport-Cohen, ofwel: wat mag de Orde van Advocaten? In: J.L.R.A. Huydecoper, F. Heemskerk en A.C. Bos (red), De vrijheid Waard, Den Haag 1995, pag. 16–24.

nisaties specifiek in artikel 134, derde lid, Grondwet. Vernietiging van besluiten is een middel dat niet te snel ingezet moet worden. Dat uitgangspunt wordt ook gehanteerd in het geval van verordeningen op grond van de Advocatenwet. Terecht merken de leden van de fracties van de ChristenUnie dan ook op dat het instrument van vernietiging in het verleden slechts zeer zelden is toegepast.

Vanuit de advocatuur is aangevoerd dat de centrale overheid met het voorliggende wetsvoorstel te dicht op de advocatuur zou komen te staan, niet alleen vanwege de nieuwe inrichting van het toezicht, maar ook gezien de bepalingen die zien op het invoeren van de goedkeuring vooraf van (bepaalde) verordeningen van de NOvA, ter vervanging van de huidige mogelijkheid tot vernietiging achteraf bij koninklijk besluit. Daarbij zij overigens opgemerkt dat de kwestie van goedkeuring van verordeningen van de NOvA geen verband houdt met de herziening van het toezicht op individuele advocaten. Eerder in deze nota is al opgemerkt dat de centrale overheid voldoende afstand dient te bewaren tot de advocatuur. Tegelijkertijd draagt diezelfde overheid ook de verantwoordelijkheid voor een goed functionerende advocatuur, waarvan een goed functionerend stelsel van toezicht op en tuchtrecht voor de advocatuur deel uitmaakt. Dit vormt een natuurlijk spanningsveld, waarbij van belang is dat advocaten, anders dan notarissen en gerechtsdeurwaarders, nadrukkelijk geen ambt vervullen doch uitsluitend dienen op te komen voor de bescherming van de belangen van hun cliënten en daartoe in voorkomend geval ook tegen de overheid moeten kunnen procederen. Het brengt mee dat de centrale overheid niet dichter op de advocatuur komt te staan dan noodzakelijk is en van nature een (veel) grotere afstand dient te bewaren ten opzichte van advocaten dan ten opzichte van notarissen en gerechtsdeurwaarders. Om die reden bestaat er aanleiding om, anders dan geldt voor verordeningen van de KNB en de KBvG, voor verordeningen van de NOvA het huidige systeem van vernietiging achteraf te behouden.

3. Voorbereiding van de nota van wijziging; consultatie

De leden van de VVD-fractie en SP-fractie verwijzen naar een brief van de algemene raad van de NOvA van 29 november 2012 en verzoeken om een beantwoording ervan per artikel van de Advocatenwet. Hiertoe verwijs ik naar het artikelsgewijs deel van deze nota waarin de betreffende vragen aan bod komen. Overigens zij opgemerkt dat veel van deze vragen geen verband houden met de voorliggende wetswijziging en meer van algemene aard zijn.

De leden van de SP-fractie geven aan interesse te hebben in de reacties van de partijen welke zijn geconsulteerd in het kader van de tweede nota van wijziging. Deze reacties worden aan uw Kamer toegezonden. Daarnaast zijn de reacties naar aanleiding van de internetconsultatie voor een ieder raadpleegbaar via <http://www.internetconsultatie.nl/> herzieningtoezichtadvocatuur.

4. Financiële gevolgen en administratieve lasten

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat het wenselijk is dat de kosten van het tuchtrecht door de advocatuur zelf worden gedragen. Dit draagt bij aan het uitgangspunt dat de kosten van het tuchtrecht zoveel mogelijk terecht komen bij de veroorzakers van de procedure. Tevens wordt daarmee een prikkel gegeven aan de advocatuur om de afhandeling van klachten zo efficiënt mogelijk in te richten. Op zichzelf staat de regering dan ook niet afwijzend tegenover de suggestie om, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, te voorzien in de

mogelijkheid voor de tuchtrechter om de tuchtrechtelijk veroordeelde advocaat tevens te doen veroordelen in de kosten van de procedure. Een dergelijke bepaling komt nog niet voor in het huidige tuchtprocesrecht voor de wettelijk gereguleerde beroepen. Voor het tuchtrecht is het dan ook een novum. Het ligt mede daarom voor de hand om een dergelijke regeling voor advies voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Om de voortgang van het voorliggende wetsvoorstel niet onnodig verder te vertragen, zal deze suggestie worden betrokken bij een volgende gelegenheid, bijvoorbeeld bij de door de aan het woord zijnde leden bedoelde regeling waarmee de financiering van de tuchtrechtspraak en het toezicht voor rekening komt voor de wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen. Voorts zal worden bezien wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een meer efficiënte inrichting en organisatie van de tuchtrechtspraak.

De leden van de SP-fractie vragen wat de jaarlijkse kosten zullen zijn van het nieuwe toezichtssysteem. Ook vragen zij in hoeverre hierdoor de advocatentarieven stijgen en toegang voor rechtzoekenden tot de rechtsbijstand steeds lastiger wordt. De exacte kosten van het nieuwe toezicht laten zich lastig berekenen, omdat deze sterk afhankelijk zijn van de nadere inrichting ervan door de NOvA. Het veld is wat dat betreft nog sterk in beweging. Wel kan enig beeld hierover worden verkregen door te bezien wat op dit moment de kosten van het toezicht zijn. Onder meer doordat de kosten verdeeld zijn over de lokale orden en de NOvA is het niet eenvoudig hier een volledige berekening van te krijgen. Daarbij moet bovendien worden bedacht dat de kosten – in ieder geval bij de lokale orden – opgaan in het budget voor de bredere taakuitoefening door en de ondersteuning van de deken, welke verder gaat dan alleen de uitoefening van het toezicht. Veel kosten worden nu bijvoorbeeld ook gemaakt in het kader van bemiddeling en klachtbehandeling, hetgeen geen toezicht is. In de wetenschap dat het toezicht in de praktijk optimaler kan worden ingericht, heeft de NOvA nu al de nodige investeringen in de herziening ervan gepleegd en hiervoor aanvullende gelden uitgetrokken. Op 1 april 213 is de NOvA formeel gestart met de unit financieel toezicht advocatuur (FTA). De medewerkers van deze unit ondersteunen de deken bij hun toezichthoudende taak en worden ingezet bij het uitvoeren van toezichtstaken die een financiële component hebben.

In het voorgaande is al opgemerkt dat de kosten van het toezicht door de advocatuur zelf gedragen dienen te worden. Dit kan resulteren in een hogere jaarlijkse bijdrage die advocaten aan de beroepsorganisatie moeten afdragen. Op voorhand is niet uitgesloten dat advocaten vervolgens besluiten om die hogere jaarlijkse bijdrage door te berekenen in de tarieven die zij in rekening brengen bij hun cliënten. Ook kunnen zij besluiten die kosten voor eigen rekening te nemen en genoeg te nemen met een lager winstaandeel. In dat verband is van belang dat ook advocaten hun tarieven niet eindeloos kunnen blijven verhogen. Niet alleen staan zij – ook voor wat betreft tarieven – in zekere mate in concurrentie tot elkaar, zij staan evenzeer – voor zaken die buiten het domeinmonopolie vallen – in concurrentie tot andere aanbieders van juridische diensten, van buiten de advocatuur.

Tegenover de kosten die gemoeid zijn met de herziening van het toezicht en tuchtrecht staat het belang dat cliënten eveneens hebben bij een kwalitatief goede en integere dienstverlening. Scherper en professioneler toezicht, met een goede werking van het tuchtrecht als sluitstuk, draagt in sterke mate bij aan de kwaliteit en zuiverheid van de beroepsgroep. Een relatief goedkope, maar kwalitatief zwakke en weinig integere advocatuur vormt evenzeer, zo niet in sterkere mate, een bedreiging voor de goede toegang tot de rechter. Niet voor niets worden in het kader van de

kwaliteit van de rechtsbijstandverlening bijzondere eisen gesteld aan advocaten die wensen deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de kosten voor het toezicht op medici en accountants wel volledig door de staat worden vergoed en de kosten voor het toezicht op advocaten niet. Het klopt dat de kosten van het toezicht op advocaten nu en in de toekomst gedragen worden door de beroepsgroep. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid die de beroepsgroep heeft voor het bijdragen aan het behoud van diens bijzondere positie. Eerder in deze nota is al aangegeven dat deze bijzondere positie vergt dat toezicht wordt uitgeoefend. Dezelfde lijn zal ook worden ingezet voor wat betreft de kosten van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders alsmede voor de kosten van het tuchtrecht voor de drie wettelijk geregelde vrije juridische beroepen. Hiertoe zal een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure worden gebracht. Voor de andere beroepen, zoals de medici, is de wijze van bekostiging van het toezicht historisch gegroeid en anders ingericht.

II. ARTIKELN

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om de huidige benaming «raad van toezicht» te handhaven. Handhaving van deze benaming ligt niet voor de hand vanuit een oogpunt van voorkoming van verwarring. In de nieuwe situatie draagt het college van toezicht eindverantwoordelijkheid voor het toezicht. Weliswaar is de deken lid van de raad van toezicht en is hij in de nieuwe situatie toezichthouder, doch zijn taken als toezichthouder staan los van zijn werkzaamheden ten behoeve van de raad van toezicht. Het orgaan dat nu nog wordt aangeduid als de raad van toezicht wordt als zodanig niet (langer) belast met de uitoefening van toezicht. Behoud van de benaming raad van toezicht zou meebrengen dat deze naamgeving niet langer accuraat is, terwijl voor een buitenstaander het gevaar van verwarring met het college van toezicht eenvoudig op de loer ligt. Het orgaan dat nu nog de benaming van raad van toezicht draagt is aan te merken als het dagelijks bestuur van de lokale orde. Wat de algemene raad is voor de NOvA, is dit orgaan voor de lokale orde. Het ligt dan ook in de rede om voor de naamgeving van dit orgaan aansluiting te zoeken bij de benaming van de algemene raad. Om die reden wordt het betreffende orgaan in de toekomst aangeduid als «de raad» (van de orde in het arrondissement). Ingestemd kan worden met de suggestie van de leden van de VVD-fractie en het voorstel van de NOvA in de bijlage bij diens brief van 29 november 2012 om in artikel 1, derde lid, van de Advocatenwet de onvoorwaardelijke inschrijving van advocaten op het tableau niet te laten afhangen van het examen waarmee de stage wordt afgesloten, maar van het niet langer bestaan van de verplichting om de praktijk onder toezicht van een patroon uit te oefenen. Deze bepaling wordt hiertoe aangepast met de derde nota van wijziging.

Artikelen 4 en 5

De leden van de VVD-fractie en van de ChristenUnie-fractie vragen of de weigering door de raad van de orde in een arrondissement om een verzoek tot inschrijving als advocaat in behandeling te nemen moet worden gezien als een beschikking in de zin van de Awb. Ook wensen de leden van de genoemde fracties te vernemen of het beklag moet worden gezien als een beschikking in de zin van de Awb. De raad van de orde in een arrondissement is een bestuursorgaan. Het kan in bepaalde gevallen beslissingen nemen die publiekrechtelijk rechtsgevolg hebben. Op grond van artikel 4:5 Awb kan een bestuurs-

orgaan, onder andere, besluiten een aanvraag niet te behandelen indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag. Artikel 4 van de Advocatenwet stelt voorwaarden voor het in behandeling nemen van de aanvraag tot inschrijving. De weigering om een dergelijk verzoek in behandeling te nemen kan dus worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Awb. Wanneer men het niet eens is met deze beschikking, dient een bijzondere rechtsgang te worden gevolgd. In plaats van bezwaar en beroep volgens de Awb is er, op grond van artikel 5 van de Advocatenwet, de mogelijkheid van beklag bij het hof van discipline. Tegen een beslissing van het hof van discipline staat geen rechtsmiddel open.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of uitbreiding van het voorgestelde artikel 8, eerste lid, van de Advocatenwet mogelijk is door te bepalen dat ook iedere andere schorsing van een advocaat, voor zover niet reeds meegenomen in de opsomming van deze bepaling, geregistreerd dient te worden op het tableau. Deze suggestie van de aan het woord zijnde leden alsmede de NOvA wordt opgenomen in het wetsvoorstel met de derde nota van wijziging. Van belang is dat iedere schorsing van een advocaat, ook welke niet het gevolg is van een tuchtrechtelijke maatregel of een ordemaatregel, maar bijvoorbeeld verband houdt met het persoonlijk faillissement van een advocaat (vergelijk artikel 16 van de Advocatenwet), op het advocatentableau tot uitdrukking komt en vervolgens voor een ieder zichtbaar is. Een ieder die gebruik wenst te maken van de diensten van een advocaat dient immers te kunnen vaststellen of betrokkene op dat moment gerechtigd als advocaat op te treden.

Ook de door de leden gesuggereerde toevoeging om afzonderlijk te registreren of iemand advocaat bij de Hoge Raad is wordt overgenomen, hoewel op zichzelf uit het bepaalde in artikel 9j, eerste lid, reeds voortvloeit dat betrokkene deze aantekening heeft. De suggestie om van onderdeel g van artikel 8, eerste lid, af te splitsen de aantekening dat het een artikel 16h-advocaat betreft is niet overgenomen. Het opnemen van deze categorie in een afzonderlijk onderdeel van de genoemde bepaling heeft geen enkele meerwaarde, aangezien dit niet zou uitmaken voor de openbaarheid van de betreffende gegevens op het tableau. Ook doet het niet ter zake voor de feitelijke inrichting van het tableau en de raadpleegbaarheid ervan.

Artikel 8a

De leden van de VVD-fractie vragen wat er geregistreerd dient te worden op het tableau wanneer er wel een maatregel van schorsing wordt opgelegd, maar daarbij geen geldboete wordt opgelegd. In het nieuwe artikel 8 wordt uitgewerkt welke beslissingen van de tuchtrechter op het tableau verwerkt dienen te worden. In het eerste lid, onderdeel h, worden daarbij algemeen als categorie genoemd beslissingen op grond van artikel 48, eerste lid. Het betreft hierbij de beslissingen van de raad van discipline over de voorgelegde tuchtklachten. Hieronder vallen dus ook opgelegde maatregelen tot schorsing, ongeacht of het gaat om de situatie dat deze maatregel al dan niet in combinatie met een geldboete wordt opgelegd. Ook de enkele schorsing zal derhalve op het tableau aangekend moeten worden.

Artikel 8c

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen wat er heeft te gelden als de secretaris van de algemene raad op grond van

artikel 8c, eerste lid, een advocaat van het tableau schrapt wanneer deze een betrekking verkrijgt die met het beroep van advocaat onverenigbaar is. Zij vragen of het hier een voor bezwaar en beroep vatbare handeling betreft. De bepaling waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen is letterlijk overgenomen uit het huidige artikel 8, tweede lid. De vraag kan derhalve ook nu al aan de orde zijn. De in deze bepalingen geregelde situatie gaat uit van het schrappen van het tableau op verzoek van betreffende advocaat zelf dan wel een beslissing van de rechtbank. De algemeen secretaris geeft in dat geval uitvoering van aan een verzoek van betrokkene of de beslissing van de rechtbank, en neemt hierin verder geen afzonderlijke beslissing. Het betreft, de aan het woord zijnde leden geven dit in hun vraagstelling al terecht aan, een feitelijke handeling van de algemeen secretaris. Nu er geen beslissing wordt genomen door de algemeen secretaris, is er bij de schrapping van het tableau ook geen sprake van een beschikking in de zin van de Awb, waartegen afzonderlijke rechtsmiddelen open staan.

Op grond van het tweede lid, onderdeel a, van artikel 8c wordt een advocaat van het tableau geschrapt wanneer betrokkene, hetzij onafgebroken, hetzij met onderbrekingen, gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat ingeschreven heeft gestaan zonder dat het bewijs kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg de in artikel 9b bedoelde stage is voltooid. De leden van de fracties van de VVD en ChristenUnie stellen terecht dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld als de verklaring, bedoeld in het nieuwe artikel 1, derde lid. Deze terminologie wordt met de derde nota van wijziging gelijk getrokken.

Op suggestie van de NOvA stellen de leden van de VVD-fractie voor om aan artikel 8c, tweede lid, onderdeel b, toe te voegen dat een voorwaardelijk ingeschreven advocaat direct kan worden geschrapt wanneer deze niet meer in staat is zijn stageverklaring te verkrijgen. Een dergelijke advocaat heeft drie toetskansen. Wanneer na deze kansen het examen nog altijd niet is gehaald, is het niet meer mogelijk de stageverklaring te verkrijgen. Op zichzelf ligt in dat geval verwijdering van het tableau inderdaad voor de hand. Artikel 8c, tweede lid, onderdeel b, bepaalt daarom nu al dat schrapping dient plaats te vinden wanneer niet binnen het gestelde tijdvak de verklaring kan worden overgelegd. De suggestie van de NOvA is in overweging genomen, maar niet overgenomen. De wijziging zou namelijk een valbijl tot gevolg kunnen hebben, waarvan de nadelige consequenties verder reiken dan voor alleen de betrokken advocaat. Zou betrokkene niet slagen voor de laatste toetskans, dan zou diens schrapping nog diezelfde dag verwerkt kunnen worden. Betrokkene is in dat geval van het ene moment op het andere niet langer bevoegd om als advocaat op te treden, en dus ook niet meer bevoegd om cliënten te vertegenwoordigen in lopende zaken. Directe schrapping zou het zeer lastig kunnen maken voor betrokkene om lopende zaken zorgvuldig over te dragen aan andere advocaten, waarmee met name cliëntenbelangen gediend zijn. Ook moet betrokkene de ruimte en tijd hebben om met de werkgever de consequenties van de schrapping van het tableau door te nemen. De huidige bepaling biedt die noodzakelijke ruimte, terwijl directe schrapping deze niet of veel minder biedt. Een afweging van belangen brengt derhalve mee dat directe verwijdering van het tableau in casu te ver zou voeren.

Artikel 9

Op grond van artikel 9, dat met het voorliggende wetsvoorstel overigens niet inhoudelijk wordt gewijzigd, kan de raad van toezicht (in de nieuwe naamgeving: de raad van de lokale orde) in bepaalde gevallen binnen één jaar nadat een advocaat is beëdigd beslissen dat betrokkene van het tableau wordt geschrapt. Het kan dan onder meer gaan om de situatie dat betrokkene onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt. De leden

van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of in dat geval sprake is van een beslissing in de zin van de Awb, en of in dat geval in artikel 9, vierde lid, niet beter kan worden gesproken van «beroep» in plaats van «hoger beroep». De beslissing van de raad heeft tot effect dat betrokkene van het tableau wordt geschrapt, als gevolg waarvan betrokkene niet langer gerechtigd is om als advocaat op te treden. De beslissing heeft derhalve rechtsgevolgen voor betrokkene, en de beslissing tot schrapping moet i.c. dan ook worden gezien als een rechtshandeling. De Advocatenwet voorziet met het vierde lid van artikel 9 in een bijzondere rechtsgang tegen deze beslissing. Evenwel ligt het voor de hand een en ander terminologisch beter op elkaar te laten aansluiten, zoals voorgesteld door de aan het woord zijnde leden. Dit wordt meegenomen in de derde nota van wijziging.

Artikel 9a

De leden van de VVD-fractie en ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om de formulering van artikel 9a conform een door de NOvA gedane suggestie zodanig aan te passen, dat het voor iemand verboden is om bij het publiek ten onrechte de indruk te wekken dat hij gerechtigd is tot het voeren van de titel van advocaat.

De NOvA heeft voorgesteld om in artikel 9a te bepalen dat het degene die niet is ingeschreven op grond van artikel 1, eerste lid, of artikel 2a, eerste lid, van de Advocatenwet verboden is de titel van advocaat te voeren, dan wel zich zodanig te gedragen dat daardoor bij het publiek redelijkerwijs de indruk wordt gewekt dat hij tot het voeren van deze titel is gerechtigd. Op zichzelf is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat het onwenselijk is wanneer personen die zelf geen advocaat zijn zich als zodanig uitgeven of de indruk proberen te wekken advocaat te zijn. Een bepaling als voorgesteld door de NOvA heeft echter als bezwaar dat zij in de praktijk zeer lastig handhaafbaar is. Dat iemand onbevoegd de titel van advocaat draagt, is in de praktijk nog wel vast te stellen. Dit is al strafbaar gesteld op grond van artikel 435, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht. De vraag wanneer sprake is van het «redelijkerwijs bij het publiek de indruk wekken tot het voeren van de titel gerechtigd te zijn» is echter zeer moeilijk te beantwoorden. Nog los van de vraag wie in dit verband als «het publiek» moet worden gezien (hetgeen verder kan gaan dan alleen (potentiële) cliënten van advocaten), is op voorhand niet aan te geven wanneer de gewekte indruk zodanig is dat er gevaar voor verwarring of misvatting ontstaat. Het opnemen van de bedoelde verbodsbepaling zou derhalve leiden tot grote bewijsproblemen in rechte, met als gevolg dat hierop in de praktijk niet gehandhaafd wordt of de bepaling niet handhaafbaar blijkt.

De NOvA kan in voorkomende gevallen pogen langs civielrechtelijke weg, op grond van een onrechtmatige daad, in rechte op te treden. Het onterecht wekken van de indruk gerechtigd te zijn tot het dragen van de titel kan immers tot gevolg hebben dat de goede naam en eer van de advocatuur, een ook door de NOvA te beschermen belang, worden geschaad. Tot slot moet bedacht worden dat een ieder via de website van de NOvA betrekkelijk eenvoudig kan nagaan of iemand zich al dan niet terecht als advocaat uitgeeft. In geval van twijfel kan een potentiële cliënt zich derhalve snel doen informeren.

Artikel 9aa

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de beslissing van de raad van toezicht (in de nieuwe benaming: de raad van de orde in het arrondissement) om een in het buitenland geschorste of geschrapte advocaat tevens in Nederland te schorsen of te schrappen een beslissing is in de zin van de Awb. Ook wensen zij te vernemen welke

rechtsbescherming hiertegen openstaat. Op grond van het eerste lid van artikel 9aa kan de raad tot deze beslissing komen indien in het buitenland een schorsing of schrapping is uitgesproken en er gegronde vrees bestaat dat de betrokkene als advocaat inbreuk zal maken op de voor advocaten geldende regelgeving of zich anderszins schuldig zal maken aan enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Een zodanige door de raad te nemen beslissing heeft tot gevolg dat betrokkene (al dan niet tijdelijk) niet gerechtigd is om als advocaat op te treden, en heeft daarmee rechtsgevolg. In het tweede tot en met vijfde lid van artikel 9 is voorzien in een bijzondere regeling van het instellen van rechtsmiddelen tegen een dergelijke beslissing. Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat het beter is om in artikel 9aa te spreken van «schorsing» en «schrapping» in plaats van «tijdelijke of blijvende schrapping». Deze terminologie sluit beter aan bij andere bepalingen van de Advocatenwet. Dit is meegenomen met de derde nota van wijziging.

Artikelen 9d, 9e en 9i

De NOvA heeft aangegeven dat in 2013 de nieuwe beroepsopleiding advocatuur van start gaat. Deze driejarige opleiding wordt uitgevoerd door een of meer opleidingsinstellingen, waarbij gewerkt wordt aan de hand van een door de NOvA vastgesteld curriculum en andere vereisten. Tegen examenuitslagen staat in de toekomst bezwaar open bij deze opleidingsinstellingen, waarna beroep mogelijk is bij de (administratieve) rechter. Op dit moment is in de artikelen 9d, 9e en 9i Advocatenwet een regeling omtrent een curatorium opgenomen. Dit curatorium is belast met het toezicht op de opleiding en het examen (artikel 9d). Tegen examenuitslagen kan een rechtsmiddel worden ingesteld bij het curatorium (artikel 9e). Het curatorium moet jaarlijks verslag uitbrengen (artikel 9i). Met de invoering van de nieuwe beroepsopleiding wordt het curatorium overbodig. De NOvA pleit om die reden voor het schrappen van de genoemde bepalingen. De leden van de fracties van de VVD en de ChristenUnie vragen of de regering eveneens van mening is dat de genoemde bepalingen geschrapt kunnen worden. De genoemde bepalingen kunnen inderdaad worden geschrapt. Niet alleen wordt met de nieuwe inrichting van de beroepsopleiding het curatorium overbodig, de thans in de bedoelde artikelen opgenomen regeling bemoeit zich onnodig diepgaand met een opleidingsstructuur die ook aan de beroepsgroep zelf overgelaten kan worden. Met de derde nota van wijziging wordt geregeld dat de betreffende bepalingen vervallen.

Artikel 9j

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de aantekening door de secretaris van de algemene raad van de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad, dan wel de doorhaling ervan, is aan te merken als een beschikking in de zin van de Awb waartegen rechtsmiddelen openstaan. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Het zevende lid van artikel 9 ziet in een bijzondere regeling voor het instellen van rechtsmiddelen tegen een dergelijke beslissing. De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen terecht of in artikel 9j, tweede lid, niet dient te worden gesproken van «de secretaris van de algemene raad» in plaats van «algemeen secretaris». Dit wordt aangepast met de derde nota van wijziging.

Artikel 9k

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de opmerking van de NOvA dat het vreemd is dat tegen een weigering om een vrijstelling te

verlenen voor bepaalde onderdelen van de opleiding en het examen langs bestuursrechtelijke weg kan worden opgekomen door de belanghebbende en dat de raad van toezicht (in de nieuwe terminologie: de raad van de orde in het arrondissement) hierna de mogelijkheid heeft tegen een verleende vrijstelling op te komen, met als gevolg de schrapping van de aantekening bij de Hoge Raad, waartegen weer tuchtrechtelijke bescherming zou openstaan.

Op zichzelf stelt de NOvA terecht dat de verwijzing in artikel 9k, eerste lid, naar artikel 9j, derde lid, onderdeel c, onjuist is. Dit wordt aangepast met de derde nota van wijziging. Dat tegen de beslissing op het verzoek als bedoeld in het eerste lid tuchtrechtelijke rechtsbescherming openstaat, rust op een kennelijk misverstand. Het klopt dat het beroep kan worden ingesteld bij het hof van discipline, doch het hof treedt in dat geval niet op als tuchtrechter. De doorhaling betreft immers geen tuchtrecht, maar een vorm van ordeningsrecht. Gekozen is voor het hof omdat de beslissing op het verzoek in eerste aanleg wordt genomen door de raad van discipline, en omdat bij raad van discipline en hof van discipline meer bijzondere (inhoudelijke) kennis van de advocatuur aanwezig is dan bij andere rechterlijke instanties. Het hof van discipline vervult reeds sinds vele jaren een vergelijkbare rol op grond van artikel 5, tweede lid, van de Advocatenwet, waarbij evenmin sprake is van een tuchtrechtelijke procedure.

Artikel 10a

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie wijzen op de zinsnede in het voorgestelde artikel 10a, tweede lid, waarin is aangegeven dat de algemene raad en de raden van de orden in de arrondissementen in het belang van de goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk bevorderen en alle maatregelen nemen die daaraan bijdragen, waaronder het stellen van beroeps- en gedragsregels. Deze leden vragen allereerst aan wat voor soort beroeps- en gedragsregels hierbij moet worden gedacht. Ook vragen deze leden hoe deze beroeps- en gedragsregels zich verhouden tot de algemene verordeningsopdracht aan de NOvA, zoals neergelegd in artikel 28 van de Advocatenwet. Het tweede lid van artikel 10a maakt onderdeel uit van een bepaling waarin de kernwaarden voor de advocatuur zijn opgenomen. Het eerste lid van die bepaling richt zich vooral op de individuele advocaat, terwijl het tweede lid ziet op organen van de NOvA. Deze bepaling geeft daarmee enkele algemeen geformuleerde uitgangswaarden voor het optreden door de NOvA. Daarbij wordt in deze bepaling in algemene zin tot uitdrukking gebracht dat de genoemde organen regels en normen kunnen stellen, waaraan advocaten zich dienen te houden. Elders in de Advocatenwet is dat nader uitgewerkt. In de memorie van toelichting is bij deze bepaling al aangegeven dat, om te waarborgen dat het kerndoel en de kernwaarden voor de advocatuur ook worden vertaald naar voorschriften voor de beroepsuitoefening door de individuele advocaat, het tweede lid de opdracht bevat aan verschillende organen om alle maatregelen te nemen die kunnen bijdragen aan een behoorlijke praktijkuitoefening in het belang van een goede rechtsbedeling. In de praktijk wordt hieraan al uitvoering gegeven. Dit doet de advocatuur onder meer via beroeps- en gedragsregels (onder andere de Gedragsregels 1992) en verordeningen, maar ook door het aanhangig maken van tuchtzaken (via de lokale dekens)¹⁴.

Artikel 11a

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat de (doorbreking van de) geheimhoudingsplicht geheel is overgenomen van de huidige regeling in de Gedragsregels 1992 en dat hierdoor voor de praktijk feitelijk niets is

¹⁴ Kamerstuk 32 382, nr. 3, pag. 21.

veranderd. Ook vragen zij in hoeverre de huidige deken en hun personeel een afgeleide geheimhoudingsplicht hebben, of er op dit moment uitzonderingen op de doorbreking van de geheimhoudingsplicht zijn die door deze wetswijziging wegvallen en in hoeverre de regering het wenselijk acht om geen enkele uitzondering op de doorbreking van de geheimhoudingsplicht vast te leggen.

In regel 37 van de Gedragsregels 1992 is nu al een doorbreking van de geheimhoudingsplicht opgenomen. Deze doorbreking kan plaatsvinden door de deken in het kader van het onderzoek naar een tuchtklacht of in het kader van de uitoefening van het toezicht (de betreffende gedragsregel spreekt in dat verband van een «aan de deken opgedragen controle»). De advocaat is in deze gevallen gehouden de gevraagde informatie te overleggen, behoudens bijzondere gevallen. Wat die bijzondere gevallen zijn, werkt de gedragsregel niet uit. Op de deken en de door hem ingeschakelde ondersteuners rust in geval van doorbreking van de geheimhoudingsplicht een algemeen in de praktijk en jurisprudentie erkende (en met de derde nota van wijziging wettelijk vastgelegde) afgeleide geheimhoudingsplicht. Op dit punt zij ook verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 2.3 van deze nota.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de geheimhoudingsplicht vastgelegd in artikel 11a van de Advocatenwet. Op verschillende plekken in de wet wordt voor verschillende situaties een doorbreking van die geheimhoudingsplicht geregeld. Deze situaties gaan verder dan alleen de nu in gedragsregel 37 bedoelde situatie. Voor de uitoefening van het toezicht is de doorbreking geregeld in artikel 45b, derde lid. Deze doorbreking geldt in de toekomst niet alleen bij uitoefening van het toezicht door de deken, maar ook bij de uitoefening van het toezicht door anderen die op grond van artikel 45b, tweede lid, met het toezicht zijn belast. De doorbreking in het kader van het tuchtrechtelijk vooronderzoek is neergelegd in het nieuwe artikel 46m, derde lid. Ook hiervoor geldt dat dit zich in de toekomst niet beperkt tot het onderzoek door de deken, maar zich uitstrekt tot een ieder die door de voorzitter van de raad van discipline wordt belast met het vooronderzoek (hetgeen in de praktijk overigens doorgaans de deken zal zijn). De doorbreking in het kader van onderzoeken naar de praktijkuitoefening wordt geregeld in artikel 60d, eerste lid. Nieuw is de doorbreking ten behoeve van het verrichten van kwaliteitstoetsen door de kwaliteitstoetsers die door de algemene raad zijn aangewezen voor die taak (artikel 26, derde lid). Voor alle situaties geldt dat, net als nu, op degenen die de geheimhoudingsplicht doorbreken (toezichthouders, vooronderzoekers en kwaliteitstoetsers) vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht rust.

In de genoemde nieuwe bepalingen wordt niet voorzien in uitzonderingen op de doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Hiervoor bestaat ook geen aanleiding, aangezien de doorbreking van de geheimhoudingsplicht op zichzelf al zeer uitzonderlijk is en dus ook alleen in beperkte in de wet beschreven situaties dient plaats te vinden. De doorbreking is dan ook aan specifieke doeleinden gebonden.

Artikel 12

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie stellen terecht dat de lidnummering van artikel 12 moet worden aangepast aan de invoering van de Wet versterking cassatierechtspraak. Dit wordt aangepast met de derde nota van wijziging.

De aan het woord zijnde leden vragen tevens of de in het eerste lid van artikel 12 neergelegde verplichting voor advocaten om in één arrondissement op één locatie kantoor te houden past in een moderne tijd waarin het gebruik van flexibele werkplekken en thuiswerken steeds gebruikelijker wordt. Zij vragen of flexibel werken tot de mogelijkheden behoort. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of overwogen is om

ten behoeve van detachering een ontheffingsmogelijkheid in de wet op te nemen.

Ook binnen de advocatuur is het tijd- en plaatsafhankelijk werken steeds meer in zwang geraakt. Op zichzelf staat artikel 12, eerste lid, hieraan niet in de weg. Deze bepaling vereist dat een advocaat kantoor houdt op één plaats en in één arrondissement. Die eis is onder meer in de wet opgenomen omdat geheel helder moet zijn binnen welk arrondissement de betrokken advocaat valt, zodat ook duidelijk is onder het toezicht van welke deken betrokkene valt, welke tuchtrechter in eerste aanleg bevoegd is en voor welke verkiezing van een lokale orde de betrokken advocaat stemgerechtigd is. Dat wil nog niet zeggen dat betrokkene uitsluitend vanuit die betreffende plaats mag werken. Hij mag thuiswerken, hij mag op verschillende locaties werken, als er maar één helder kantooradres is via welke hij kan worden bereikt en waar zijn kernactiviteiten worden uitgevoerd. Bij een kantoorbezoek in het kader van het preventief toezicht zal de deken bijvoorbeeld moeten weten waar hij een kantoor kan binnenlopen om het preventief toezicht te doen uitoefenen. Voor het flexibel kunnen werken hoeft de genoemde bepaling dus in principe geen problemen op te leveren.

De NOvA heeft aangegeven dat artikel 12, eerste lid, praktische problemen oplevert voor detacheringen. Detachering is van een andere orde dan flexibel werken. Flexibel werken impliceert dat betrokkene niet iedere dag van de week vanuit dezelfde plaats werkt, maar dat vanuit verschillende plaatsen kan doen. Detachering gaat verder dan dat en brengt mee dat een advocaat niet langer voor het ene kantoor werkzaam is (en daar dus ook niet meer fysiek zal zitten) maar voor een ander kantoor. De NOvA heeft voorgesteld om een ontheffingsmogelijkheid in de wet op te nemen, op grond waarvan detachering mogelijk is zonder dat kantoorverplaatsing nodig is. Er bestaat geen bezwaar tegen deze ruimte te bieden, onder de voorwaarde dat dit geen gevolgen heeft voor de goede uitoefening van het toezicht. Met de derde nota van wijziging wordt daarom een aanvullende, tijdelijke ontheffingsmogelijkheid opgenomen in een nieuw vierde lid van artikel 12, waarbij tevens is bepaald dat – voor zover de betrokken advocaat in een ander arrondissement gaat werken – blijft behoren tot zijn «oude» lokale orde. Dit betekent dat de deken die tot dat moment belast was met de het toezicht op de betrokken advocaat, omwille van continuïteit (de detachering is naar zijn aard immers tijdelijk), belast blijft met dat toezicht.

Artikel 16

De leden van de VVD-fractie vragen of bij een schorsing op grond van artikel 16 ook het verlies van alle betrekkingen volgt waarvoor het zijn van advocaat noodzakelijk is. Dat is in artikel 16 op dit moment niet expliciet geregeld, terwijl een en ander bijvoorbeeld wel is opgenomen in de artikelen 48, zesde lid (huidig), en 60ac, derde lid. Om op dit punt misverstanden te voorkomen, wordt dit met de derde nota van wijziging ook opgenomen in artikel 16.

Artikel 17a

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de in artikel 17a van het wetsvoorstel opgenomen opsomming van organen van de NOvA limitatief is en of het dekenberaad aan deze opsomming toegevoegd zou moeten worden. Artikel 17a beoogt een limitatieve opsomming van de wettelijk geregelde organen van de NOvA te geven. Van deze organen zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op enigerlei wijze in de wet geregeld. Het sluit niet aan op de doelstellingen van dit wetsvoorstel om ook het dekenberaad aan te merken als een orgaan van de NOvA met een wettelijke status. Een dergelijke status zou,

gelet op enerzijds de doelstellingen die het wetsvoorstel beoogt met de invoering van het college van toezicht als orgaan van de NOvA en anderzijds de taken die de NOvA zou willen toekennen aan het dekenberaad, kunnen leiden tot onduidelijkheden of onderlinge conflicten over de taakafbakening. Een en ander staat er overigens niet aan in de weg dat de NOvA zelf een overlegcircuit ten behoeve van de dekens, zoals een dekenberaad, in het leven roept.

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de lokale orden van advocaten afzonderlijke publiekrechtelijke beroepsorganisaties vormen in de zin van artikel 134 Grondwet. Ook vragen zij of artikel 17a tot gevolg heeft dat de genoemde organen bestuursorganen zijn. Zij vragen voorts of de aanbestedingswetgeving op de NOvA van toepassing is. De lokale orden zijn geen afzonderlijke publiekrechtelijke beroepsorganisaties in de zin van artikel 134 Grondwet. Alleen de landelijke orde is door de wetgever als zodanig aangewezen in artikel 17, eerste lid, van de Advocatenwet. Wel hebben ook de lokale orden op grond van artikel 17, derde lid, rechtspersoonlijkheid. Zij zijn belast met taken die leiden tot het nemen van beslissingen die publiekrechtelijke rechtsgevolgen hebben, en zijn rechtspersoon krachtens publiekrecht. Organen van de lokale orden zijn op grond van artikel 1:1, eerste lid, onder a, Awb, bestuursorganen. Het nadrukkelijk benoemen van de organen van de NOvA en de plaatselijke orden in artikel 17a (nieuw) heeft geen invloed op de vraag of organen bestuursorganen zijn. Voor zover zij reeds bestonden, waren zij al bestuursorgaan zoals hierboven is toegelicht. Artikel 17a dient uitsluitend als verduidelijking van de structuur van de landelijke orde en de orden in de arrondissementen.

Voor de vraag of de aanbestedingswetgeving van toepassing is op de NOvA, is het volgende van belang. Op 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. Voor de toepassing van die wet is bepalend of er sprake is van een aanbestedende dienst in de zin van artikel 1:1 van die wet. Als aanbestedende dienst worden aangemerkt de staat, provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke instellingen, dan wel samenwerkingsverbanden van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen. Op basis van deze definitiebepaling is vervolgens van belang de vraag of de NOvA is aan te merken als een publiekrechtelijke instelling. Een publiekrechtelijke instelling is op grond van artikel 1:1 van de Aanbestedingswet 2012 een instelling die specifiek ten doel heeft te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit en voorts voldoet aan enkele andere kenmerken. In de memorie van toelichting bij de Aanbestedingswet 2012 is aangegeven dat voor de uitleg van het begrip publiekrechtelijke instelling de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie leidend is.¹⁵ Uitgangspunt daarbij is dat het begrip publiekrechtelijke instelling functioneel moet worden uitgelegd. De in de begripsbepaling van publiekrechtelijke instelling genoemde onderdelen a, b en c zijn, volgens de memorie van toelichting, niet cumulatief. Het is voldoende wanneer wordt voldaan aan één van de drie genoemde afhankelijkheden. Wordt aan elk van de criteria voor een gedeelte voldaan, dan brengt de functionele interpretatie met zich dat toch sprake kan zijn van een publiekrechtelijke instelling. De NOvA is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet. De Advocatenwet regelt de taken en de inrichting van dit openbare lichaam. In het huidige artikel 26 en het nieuwe artikel 10a, tweede lid, van de Advocatenwet is neergelegd dat de algemene raad en de lokale raden een behoorlijke praktijkuitoefening door advocaten bevorderen en bevoegd zijn tot het nemen van alle maatregelen die daartoe kunnen bijdragen. Ook hebben zij tot taak op te komen voor de rechten en belangen van advocaten. De behoorlijke praktijkuitoefening door advocaten is een publiek belang.

¹⁵ Kamerstuk 32 440, nr. 3.

Vanwege de keuze van de wetgever voor de inrichting als openbaar lichaam en de taakomschrijving van de NOvA, kan worden aangenomen dat de NOvA kwalificeert als publiekrechtelijke instelling. Uiteraard is het in laatste instantie aan de rechter om te bepalen of er in specifieke gevallen sprake is van een aanbestedingsplicht.

Artikel 26

De leden van de SP-fractie stellen verschillende vragen over de samenwerking tussen kwaliteitstoetsers, toezichthouders, tuchtrechters en de NOvA alsmede over de kwaliteitstoetsing. Voor de beantwoording daarvan zij verwezen naar paragraaf 2.3. van deze nota.

Artikel 28

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen of de regering het ermee eens is dat verordeningen dienen te worden vastgesteld wanneer zij in het belang zijn van een goede praktijkuitoefening of ter waarborging van de kernwaarden, en dat dit dus geen cumulatief gestelde vereisten dienen te zijn. Het klopt dat het hierbij niet om cumulatief gestelde eisen gaat. Het gebruik van het woord «en» in artikel 28, eerste lid, dient te worden gelezen in het kader van een opsomming. Om mogelijke misverstanden te vermijden, zal dit met de derde nota van wijziging worden verduidelijkt. Voor de beantwoording van de vragen van de aan het woord zijnde leden over het standpunt van de NOvA inzake de artikelen 28 en 28a, wordt verwezen naar paragraaf 2.8 van deze nota. De leden van de SP-fractie stellen verschillende vragen over de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling. De controle of advocaten zijn aangesloten bij een dergelijke regeling ligt bij degenen die in de praktijk het toezicht op advocaten uitoefenen, derhalve bij de deken. Een dergelijke controle kan in het kader van de gebruikelijke centrale controle verordeningen plaatsvinden. Indien een advocaat niet bij een dergelijke regeling is aangesloten, kan hij hiervoor – in het uiterste geval – tuchtrechtelijk worden aangesproken. Alvorens naar dit relatief zware middel om te zien, ligt het voor de hand dat in zo'n geval door het college van toezicht gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om met toepassing van artikel 45f, tweede lid, een bestuurlijke maatregel op te leggen aan de betrokken advocaat. De kans dat het in de praktijk zal komen tot het opleggen van tuchtrechtelijke of bestuurlijke maatregelen lijkt echter gering. Doorgaans zal attendering door de deken voor een advocaat voldoende zijn om de aansluiting bij een klachten- of geschillenregeling alsnog in orde te maken.

De verplichte aansluiting bij een klachten- of geschillenregeling beoogt te bereiken dat zaken die niet bij de tuchtrechter behoren daar ook niet belanden. Veel klachten gaan in de praktijk over bejegeningsskwesties of de hoogte van de declaratie, waarbij zelden sprake is van daadwerkelijke schending van de beroepsregels. Mede door het behoud van het uitgangspunt dat tuchtklachten bij de deken moeten worden ingediend, valt niet te verwachten dat er veel geschuif met zaken zal optreden. De deken functioneert nu al en zal in de toekomst blijven functioneren als loket voor vragen en klachten over advocaten. De deken is bij uitstek in staat – als eerste te beoordelen of een zaak thuishoort bij een klachten- of geschillencommissie, de tuchtrechter of wellicht elders. Indien een klager, ondanks eventueel andersluidend advies van de deken, van mening is dat er beroepsregels zijn geschonden, heeft hij altijd de mogelijkheid om de deken te vragen de klacht direct door te zenden naar de tuchtrechter.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het derde lid van artikel 28 is bepaald dat er geen verordeningen kunnen worden vastgesteld met betrekking tot het toezicht. Zij vragen of het mogelijk is

die bevoegdheid wel toe te kennen, zolang de betreffende regels niet strijdig zijn met de wet of daarop gebaseerde regelgeving. Het bepaalde in artikel 28, derde lid, is opgenomen met het oog op de vereiste onafhankelijkheid van (de uitoefening van) het toezicht. Het toezicht moet door het college van toezicht en de deken geheel onafhankelijk kunnen worden uitgeoefend van ieder ander orgaan van de NOvA. Indien verordeningen tevens zouden kunnen zien op het toezicht, zou dit tot consequentie kunnen hebben dat een ander orgaan van de NOvA (in casu het college van afgevaardigden), dat geheel uit advocaten bestaat en door advocaten is gekozen, zich met het toezichtsbeleid of de uitvoering van het toezicht gaat bemoeien.

Artikel 30

De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering vindt van de opmerking van de NOvA dat artikel 30 niet moet worden geschrapt, omdat dit niet nodig zou zijn wanneer de voorgestelde regeling van de goedkeuring vooraf van verordeningen wordt geschrapt. In paragraaf 2.8 van deze nota is al aangegeven dat met de derde nota van wijziging wordt geregeld dat het bestaande systeem, dat voorziet in de mogelijkheid tot vernietiging achteraf (bij koninklijk besluit) van verordeningen van de NOvA, in stand wordt gelaten. Gelet daarop stellen de aan het woord zijnde leden terecht dat artikel 30 niet geschrapt dient te worden. De derde nota van wijziging voorziet dan ook tevens in een aanpassing op dit punt.

Artikel 32, nieuw vijfde lid

De leden van de SP-fractie vragen wat het praktische gevolg is van de keuze om klagers de mogelijkheid te bieden rechtstreeks naar de tuchtrechter te stappen en het vooronderzoek te laten plaatsvinden door de deken, onder eindverantwoordelijkheid van de raad van discipline. Zij vragen of dit niet zal leiden tot een extra belasting van de tuchtrechter wanneer de deken niet meer hoeft te bemiddelen en hoe een en ander past binnen het uitgangspunt van scherpere scheiding tussen toezicht en tuchtrecht. Ter beantwoording van deze vragen wordt allereerst verwezen naar paragraaf 2.1 van deze nota. Ook in de regeling zoals deze komt te luiden na doorvoering van de derde nota van wijziging, kan de deken door de tuchtrechter worden ingeschakeld als vooronderzoeker. In de nieuwe opzet is dit een bevoegdheid van de tuchtrechter. Wanneer een klacht via de deken ter kennis van de raad van discipline wordt gebracht, heeft de deken doorgaans reeds voldoende onderzoek naar de klacht verricht, waardoor het niet noodzakelijk zal zijn hem later nog eens aanvullend als vooronderzoeker in te zetten. In de gevallen waarin dit desondanks nodig mocht blijken, beschikt de raad van discipline in de toekomst over die mogelijkheid. In dat geval is de deken niet werkzaam als toezichthouder of in het kader van de voorbereiding van een tuchtklacht (de klacht is immers al ter kennis van de tuchtrechter gebracht), maar handelt hij in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de tuchtrechter. De tuchtrechter bepaalt de omvang van zijn taak en bevoegdheden. Dit is geheel anders bij de uitoefening van het toezicht of het onderzoek naar een klacht voordat deze ter kennis van de raad van discipline wordt gebracht. In dat geval handelt de deken in principe autonoom.

Artikel 35

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering verstaat onder «enig redelijk belang». In artikel 35 wordt het genoemde begrip niet gebruikt. Vermoedelijk refereren de aan het woord zijnde leden aan het gebruik van dat begrip in artikel 46c, zoals dat werd ingevoerd met de tweede nota van wijziging. Artikel 46c wordt met de derde nota van wijziging aangepast in

het kader van het behoud van de huidige rol van de deken in het tuchtrecht. Daarmee verdwijnt ook het gebruik van het begrip «enig redelijk belang».

De leden van de SP-fractie vragen voorts welke andere personen het college van toezicht als toezichthouder kan aanwijzen en hoe dit voor een ieder inzichtelijk wordt. Het college van toezicht kan op grond van het nieuwe artikel 45b, tweede lid, anderen dan dekens belasten met de uitoefening van het toezicht. Het kan hierbij gaan om andere leden van een raad van een lokale orde (onderdeel a), personen die werkzaam zijn bij het bureau van het college van toezicht (onderdeel b) en andere personen die met het oog op een specifieke deskundigheid in het kader van het toezicht worden ingezet (onderdeel c). Onder de laatste categorie zullen in de praktijk veelal specialisten vallen zoals accountants, die in staat zijn om snel wegwijs te worden in financiële aangelegenheden. De benoeming van personen als bedoeld in artikel 45b, tweede lid, moet worden bekendgemaakt in de Staatscourant, zodat de benoeming voor een ieder inzichtelijk wordt (artikel 45b, derde lid).

Artikel 36a

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de toetsing van verordeningen wordt verwezen naar paragraaf 2.8 van deze nota. Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie over de benoeming van leden van het college van toezicht wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van deze nota.

In reactie op vragen van de leden van de SP-fractie over de verhouding tussen het college van toezicht en de NOvA wordt het volgende opgemerkt. Het college van toezicht is een orgaan van de NOvA, maar de overige organen van de NOvA (zoals de algemene raad en het college van afgevaardigden) kunnen geen invloed uitoefenen op het toezicht. Hiervoor zijn in het wetsvoorstel verschillende voorzieningen getroffen in het kader van de vereiste onafhankelijkheid van het toezicht. Bedacht moet worden dat andere organen van de NOvA geheel of deels uit advocaten bestaan. Ook die advocaten zijn onderworpen aan het toezicht waarvoor het college de eindverantwoordelijkheid draagt.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op de arbeidsverhoudingen die gelden voor medewerkers van het bureau van het college. Ook vragen zij waaruit het dagelijks werk van medewerkers van dat college zal bestaan. Op grond van artikel 36a, vijfde lid, beschikt het college over een bureau. Het bureau kent medewerkers die als primaire taak hebben het ondersteunen van het college. Welke werkzaamheden zij in de praktijk verrichten, hangt mede af van de wijze waarop het college de eigen werkzaamheden inricht. Allereerst zal het bureau administratieve, ondersteunende diensten verlenen aan het college. Er zullen medewerkers belast worden met het ontwikkelen en actueel houden van het toezichtsbeleid. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het ontwikkelen van risicoprofielen aan de hand waarvan dekens hun preventief toezicht op advocaten kunnen uitoefenen. Beslissingen door het college zullen in de praktijk worden voorbereid door medewerkers van het college, die daartoe stukken opstellen ten behoeve van vergaderingen en adviezen schrijven. Het bureau zal voorts tot taak hebben informatie te verschaffen aan dekens. Het bureau kan in dat kader de functie van een kenniscentrum vervullen, waar praktijkervaringen met de uitoefening van het toezicht worden verzameld en gedeeld met dekens. Dit draagt bij aan de continuïteit en de kwaliteit van het toezicht in een systeem waarin de primaire toezichthouders, de dekens, regelmatig wisselen. Verdere werkzaamheden van het bureau waaraan in dit verband kan worden gedacht is het beantwoorden van vragen van (klagende) cliënten van advocaten, de voorbereiding van en betrokkenheid bij tuchtklachten en jaarverslaglegging over de uitoefening van het toezicht.

Medewerkers kunnen op basis van reguliere arbeidsovereenkomsten in dienst komen bij het bureau, net zoals andere medewerkers van de NOvA in dienst zijn van de NOvA. Uiteindelijk is het college een orgaan van de NOvA, echter met een eigen bureau. Net zoals de algemene raad ten behoeve van het algemene bureau van de NOvA personeel op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst kan nemen, kan het college dat. Hiertoe is een expliciete basis opgenomen in artikel 36a, vijfde lid. Om de onafhankelijkheid van het werk van het bureau te waarborgen, is in die bepaling opgenomen dat medewerkers van het bureau uitsluitend kunnen worden benoemd en ontslagen door het college. Zij zijn ook uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het college. Hierdoor hebben andere organen van de NOvA geen invloed op de werkzaamheden van het bureau en kunnen de betreffende medewerkers hun taken in volstrekte onafhankelijkheid uitoefenen. Formeel bestaat er dus wel een arbeidsovereenkomst met de NOvA, maar de NOvA is een publiekrechtelijk lichaam dat meerdere organen kent. Binnen dat lichaam is dus het college de enige die kan besluiten over benoeming en ontslag van deze categorie medewerkers, waardoor er ook alleen een gezagsrelatie tussen die medewerkers en het college bestaat.

Artikel 36c

De leden van de SP-fractie vragen wat de mogelijkheden voor het hof van discipline zijn in het geval van disfunctioneren van leden van het college van toezicht en waarom niet is voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een waarschuwing. Met het pakket aan maatregelen dat het hof ter beschikking staat ten aanzien van leden van het college van toezicht wordt geheel aangesloten bij het instrumentarium van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) dat geldt voor leden van de zittende magistratuur. De achtergrond daarvan is dat hiermee de bijzondere positie van het college van toezicht, en de wenselijkheid om het college ook onafhankelijk van de centrale overheid te positioneren, tot uitdrukking komt. Daartoe is aangesloten bij de regelgeving die geldt voor een groep van personen die een vergelijkbare onafhankelijke positie innemen, namelijk de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding dat dit instrumentarium moderniseert. Het ligt voor de hand om bij die gelegenheid ook voor leden van het college van toezicht de aansluiting bij die regelgeving te (blijven) zoeken.

Artikel 45b

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie over de feitelijke uitoefening van het toezicht door dekens wordt verwezen naar paragraaf 2.5 en 2.6 van deze nota.

De leden van de SP-fractie stellen voorts verschillende vragen over de mogelijkheid van het college om aan de dekens algemene of specifieke aanwijzingen te geven en ontheffing van taken in geval van disfunctioneren. Eerder in deze nota is al aangegeven dat het nieuwe toezicht onder meer onafhankelijk en uniform moet zijn. Het kunnen geven van algemene en specifieke aanwijzingen is noodzakelijk om het college van toezicht in staat te stellen eindverantwoordelijkheid te nemen. Zonder die bevoegdheid van het college zouden de dekens feitelijk ieder hun eigen toezichtsbeleid kunnen voeren, waardoor de uniformiteit van het toezicht niet kan worden gewaarborgd. Zij zouden niet kunnen worden aangesproken indien zij in de praktijk een koers bewandelen die tegen het landelijke toezichtsbeleid ingaat. Wanneer bijvoorbeeld het college als toezichtsbeleid zou hanteren dat jaarlijks 10% van alle advocaten(kantoren) een bezoek ontvangt in het kader van het preventief toezicht, en een lokale deken zou menen dat een percentage van 5 voor zijn arrondis-

sement voldoende is, dan zou daar niet tegen kunnen worden opgetreden. De mogelijkheid van het kunnen geven van aanwijzingen is derhalve noodzakelijk om de uitvoering van het beleid en de uniformiteit van dat beleid zeker te kunnen stellen. Daarbinnen heeft de deken in principe veel ruimte tot een zelfstandige taakinvoering.

Wanneer een deken in het geheel geen uitvoering geeft aan het landelijke toezichtsbeleid en aanwijzingen van het college stelselmatig negeert, zou er in de praktijk ingegrepen kunnen worden door de betreffende deken te doen ontheffen van diens toezichthoudende taken. Het is volstrekt niet de verwachting dat hiertoe in de praktijk lichtvaardig over zal worden gegaan. Eerder ligt het in de rede dat het college in voorkomende gevallen in overleg gaat met de betrokken deken om in goed overleg te bezien hoe tot een goede naleving van het landelijk toezichtsbeleid kan worden gekomen. In uitzonderlijke gevallen heeft het college wel de mogelijkheid om in te grijpen, maar zelfs dan nog niet rechtstreeks. Het college kan in voorkomende gevallen op grond van artikel 45c het hof van discipline verzoeken om schorsing of ontheffing van de toezichthoudende taken, op limitatief in die bepaling omschreven gevallen.

Het kan voorkomen dat er klachten zijn over een collegelid, zoals de leden van de SP-fractie terecht opmerken. Klagers kunnen zich in dat geval wenden tot de Minister van Veiligheid en Justitie. De minister kan, gehoord de algemene raad van de NOvA, het hof van discipline verzoeken om schorsing of ontslag van leden van het college (artikel 36c, tweede tot en met zevende lid). Ook hiervoor gelden limitatief in de wet omschreven gronden.

Artikel 45c

De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 45c in die zin zou moeten worden gewijzigd dat het hof van discipline alleen tuchtrechter is en niet tevens bestuursrechter. Op grond van het genoemde artikel 45c is het hof van discipline belast met het beslissen omtrent een verzoek tot schorsing of ontheffing van een deken van diens toezichthoudende taken. Overigens is het hof op grond van artikel 36c ook belast met het beslissen op het verzoek tot schorsing of ontslag van een lid van het college van toezicht. Bij het vormgeven van deze bepalingen zijn verschillende opties overwogen. In bepaalde uitzonderlijke gevallen moet het mogelijk zijn om dekens en collegeleden tijdelijk of blijvend van hun toezichthoudende taken te ontheffen. Het toekennen van die bevoegdheid aan de Minister van Veiligheid en Justitie of aan een orgaan van de NOvA is, gelet op de vereiste onafhankelijkheid van het toezicht, niet wenselijk. De minister dient niet zelfstandig en rechtstreeks te kunnen ingrijpen teneinde vergaande bemoeienis van de rijksoverheid met het toezicht te voorkomen. Andere organen van de NOvA bestaan geheel of deels uit advocaten, die zelf ook onder het toezicht vallen en die door advocaten zijn gekozen. Wanneer deze organen zelfstandig en rechtstreeks zouden kunnen ingrijpen, zou de onafhankelijkheid van het toezicht eveneens in gevaar komen. De optie om de bevoegdheid tot het uitspreken van schorsing of ontslag toe te kennen aan de reguliere rechtspraak is eveneens overwogen en verworpen. Binnen de reguliere rechtspraak bestaat geen bijzondere kennis van het beroep van advocaat en het werk van dekens. Die kennis en ervaring is in sterkere mate aanwezig bij het hof van discipline, aangezien daarvan ook advocaten lid zijn. Beslissingen als de onderhavige zijn ingrijpend van aard en dienen dan ook met de grootste mogelijke zorgvuldigheid en deskundigheid te worden genomen. De beslissingen van het hof van discipline op grond van de artikelen 36c en 45c vormen geen tuchtrecht maar een vorm van ordeningsrecht. Dat is geen novum. Nu al neemt het hof van discipline beslissingen in zaken die niet van tuchtrechtelijke aard zijn. Allereerst kan worden gewezen op artikel 5, tweede lid, van de Advocatenwet. Het betreft hier een bepaling in

het kader van de inschrijving van advocaten op het tableau. De lokale raad kan zich verzetten tegen een inschrijving. Tegen dat verzet kan de verzoeker om inschrijving beklag doen bij het hof van discipline. Dit is naar zijn aard geen tuchtrecht, al was het maar omdat betrokkene die het beklag doet op dat moment (nog) geen advocaat is. Een ander voorbeeld is te vinden in artikel 9, vierde lid. De lokale raad kan beslissen een advocaat van het tableau te doen schrappen wegens het – kort gezegd – verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen bij het verzoek om inschrijving op het tableau. De advocaat die het met die beslissing niet eens is kan zich wenden tot het hof van discipline. Ook dit is geen tuchtrechtelijke procedure, maar een ordeningsprocedure: betrokkene had, achteraf gezien, nooit ingeschreven mogen worden. Tot slot kan bij wijze van voorbeeld worden gewezen op artikel 9j, zevende lid. Van een andere rol voor het hof van discipline dan tuchtrechter bestaan derhalve al verschillende voorbeelden in de huidige regelgeving, welke in de praktijk niet tot problemen hebben geleid.

De leden van de SP-fractie vragen of het wenselijk is dat een deken na schorsing of ontheffing lid blijft van de lokale raad. Zij vragen of dan niet eerst wordt bekeken of dit onverenigbaar is met de (gronden door de) beslissing tot schorsing of ontheffing. Ook vragen deze leden welke taken een deken nog kan uitvoeren als deze niet meer toezichhoudende taken is belast.

Eerder in deze nota is al opgemerkt dat de deken een grote verscheidenheid aan taken heeft. Niet alleen is hij toezichthouder, hij is ook vooronderzoeker in het kader van het tuchtrecht, vraagbaak voor cliënten van advocaten en advocaten, en hij is lid van de lokale raad van toezicht. Als lid van de lokale raad vertegenwoordigt de deken de betreffende lokale orde naar buiten en is hij dagelijks bestuurder van die lokale orde. De deken wordt verkozen door de advocaten in het betreffende arrondissement en vertegenwoordigt dus ook op een zekere manier die advocaten. De verhouding tussen het college van toezicht en de deken speelt zich uitsluitend af in het kader van de toezichthoudende taken van de deken. Het college geeft geen enkele bemoeienis met de deken als vertegenwoordiger van (het dagelijks bestuur van) de lokale orde. Om die reden dient een schorsing of ontheffing op verzoek van het college zich ook niet verder uit te strekken dan die toezichthoudende taken. Het kan zijn dat de redenen die ten grondslag liggen aan de beslissing tot schorsing of ontheffing van toezichthoudende taken ook in de weg staan aan de uitoefening van andere taken. Het is niet aan het college van toezicht om zich daarover een oordeel te vormen en in dat kader een verder strekkend verzoek te richten tot het hof van discipline. Voorkomen dient immers te worden dat het college zich op enigerlei wijze kan bemoeien met de bestuurlijke taken van de deken. De vraag of een deken die door het hof van discipline wordt geschorst of ontheven van toezichthoudende taken wel kan aanblijven om de overige taken uit te oefenen, dient uiteindelijk te worden beantwoord door de advocaten in het betreffende arrondissement. Zij kunnen formeel een ander persoon als deken aanstellen. Overigens ligt het in de lijn der verwachting dat een deken die tijdelijk of blijvend wordt ontheven van toezichthoudende taken zelf zal besluiten zijn functie als deken (en daarmee de overige taken) geheel neer te leggen.

Artikel 45d

Op grond van artikel 45d stelt het college van toezicht een jaarrekening en een begroting vast. Deze behoeven de goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad. De leden van de SP-fractie vragen waarom hierbij geen sprake is van onnodige overheidsbemoeienis. Ook wensen zij te vernemen op welke wijze dit nu is geregeld en of daarmee problemen bestaan.

De vereiste goedkeuring is opgenomen in verband met de noodzaak dat ook het college van toezicht een gecontroleerd financieel beleid voert. Voorkomen moet worden dat een begroting onnodige kostenposten bevat of onvoldoende inzichtelijk is. De goedkeuring hiervan is, gelet op de vereiste onafhankelijke positie van het college binnen de NOvA, niet neergelegd bij andere organen van de NOvA. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat het college op enigerlei wijze gedwongen wordt om de eigen budgetten zodanig laag vast te stellen, dat de taakuitoefening feitelijk illusoir wordt. Omdat de NOvA uiteindelijk de kosten van het toezicht draagt, moet zij zich wel kunnen uitspreken over de jaarrekening en begroting. Om die reden is vereist dat de minister, alvorens goedkeuring te verlenen, de algemene raad van de NOvA hoort. De algemene raad kan zich op die manier bijvoorbeeld uitspreken over onredelijke kostenposten. Van onnodige overheidsbemoedienissen is geen sprake omdat het college zelf de jaarrekening en begroting vaststelt en niet de Minister. De Minister heeft uitsluitend een marginale, toetsende rol.

Artikel 45e

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering de versterkte inzet op preventief toezicht praktisch voor zich ziet. Het klopt dat de sterkere inzet op het preventief toezicht een belangrijk speerpunt is voor de toekomst en dat hiervoor ook extra capaciteit vrijgemaakt moet worden. Ook de NOvA hanteert op zichzelf dit uitgangspunt. De oplossing hiervoor wordt niet zozeer gezocht in het aantrekken van meer dekens (met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is het aantal dekens juist afgenomen). Belangrijker is dat de dekens de beschikking hebben over een deskundig ondersteunend apparaat. De inzet is daarom gericht op uitbreiding van de ondersteuning, zowel lokaal als centraal. Voorbeelden daarvan vormen de inzet van vliegende brigades en de oprichting van een expertisecentrum voor Wwft-toezicht door de NOvA.

Artikel 46c

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op de wijze waarop het toezicht op de financiering en dus de begroting van het tuchtrecht zal plaatsvinden. Deze leden stellen voorts vragen over de efficiënte afhandeling van tuchtklachten en de rol van de deken daarbij. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de uitbreiding van het belanghebbendebegrip in het tuchtrecht past bij de rol die het tuchtrecht speelt bij het handhaven van de goede beroepsuitoefening. In paragraaf 2.1 van deze nota is al aangegeven dat het uitgangspunt dat klachten bij de deken worden ingediend, zal worden gehandhaafd. In dat verband wordt met de derde nota van wijziging het wetsvoorstel zodanig aangepast, dat hieruit het door de leden van de ChristenUnie-fractie bedoelde element is geschrapt. Op dit moment draagt de advocatuur deels de kosten van het tuchtrecht voor advocaten. Het andere deel van de kosten (de kosten van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de tuchtcolleges en nog enkele materiële kosten) worden gedragen door de Rijksoverheid (zie de artikelen 50a en 60 Advocatenwet). Daartoe dienen de tuchtcolleges een begroting in bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het ministerie beoordeelt de begroting en bericht vervolgens de tuchtcolleges wat het goedgekeurde budget is. Na afloop van het begrotingsjaar dienen de tuchtcolleges een jaarverslag in, waarin de gemaakte kosten worden verantwoord. In de toekomst zal de advocatuur het tuchtrecht geheel zelf moeten gaan financieren. Een wetsvoorstel op dit punt is in voorbereiding.

Artikel 46ca

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie over de keuze om een griffierecht in te voeren in het tuchtrecht zij verwezen naar paragraaf 2.1 van deze nota.

Artikelen 46g en 46h

De leden van de SP-fractie vragen waarom voor wat betreft de verjarings-termijn van klachten niet wordt vastgehouden aan de in het civiel recht gangbare verjaringstermijn van vijf jaar. Als het gaat om het zoeken van aansluiting bij reeds bestaande verjaringstermijnen, ligt het aansluiten bij de verjaringstermijn voor bepaalde civielrechtelijke vorderingen (in sommige gevallen gelden ook in het civiel recht andere termijnen) niet voor de hand. Tuchtrecht is naar zijn aard geen civielrecht. Eerder ligt het in de rede om aansluiting te zoeken bij verjaringstermijnen die in het tuchtrecht voor andere, vergelijkbare wettelijk geregementeerde beroepen gelden voor het indienen van tuchtklachten. Met de betreffende bepaling in de Advocatenwet wordt dan ook aangesloten bij de verjarings-termijn in artikel 99, vijftiende lid, Wna.

De leden van de SP-fractie merken voorts op dat er een hardheidsclausule in het leven wordt geroepen voor de betaling van het griffierecht. Zij vragen of hiermee aansluiting wordt gezocht bij de hardheidsclausule in de reparatiewet griffierechten (Kamerstukken 33 109). Ook vragen zij om voorbeelden van toepassing van de hardheidsclausule. De in artikel 46ca, derde lid, neergelegde hardheidsclausule komt niet terug in het wetsvoorstel, zoals dat luidt na doorvoering van de derde nota van wijziging. Hiervoor bestaat geen aanleiding meer omdat het niet betalen van het griffierecht leidt tot het niet ter kennis van de tuchtrechter brengen van de klacht door de deken.

Artikel 46j

Terecht merken de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie op dat in artikel 46j, derde lid, bedoeld is te verwijzen naar artikel 46i, eerste lid. Dit wordt hersteld met de derde nota van wijziging.

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen bepaalde eenvoudige zaken door de voorzitter laten afdoen en hiertegen alleen het rechtsmiddel van verzet open te stellen. Ook vragen zij of het instellen van verzet betekent dat de voorzitter alsnog meekijkt met de zaak en wat dit betekent voor een onafhankelijke beoordeling. Artikel 46j, eerste lid, biedt de mogelijkheid van versnelde afdoening van zaken. Het gaat hierbij niet om, zoals de aan het woord zijnde leden dat noemen, eenvoudige klachten, doch om bagatelzaken; zaken die niet bij de tuchtrechter thuishoren en/of waarbij al direct kan worden vastgesteld dat zij niet tot een tuchtrechtelijke veroordeling kunnen leiden. Met een bepaling als deze wordt voorkomen dat een voltallig tuchtcollege wordt belast met zaken die daar geheel niet thuishoren. Het biedt tuchtcolleges de mogelijkheid om zaken eenvoudig en efficiënt af te handelen en daarmee de kosten van het tuchtrecht beheersbaar te houden. Gelet op het specifieke type zaken wordt tegen dergelijke beslissingen niet het gebruikelijke systeem van rechtsbescherming opengesteld; dat zou kunnen meebrengen dat het tuchtrecht alsnog overbelast raakt met bagatelzaken. Een eenvoudige en efficiënte wijze van afdoening als deze, inclusief het openstellen van de mogelijkheid van verzet, is niet uniek maar een zeer gebruikelijke bepaling in het (tucht)procesrecht. Niet alleen is zij nu al op deze wijze geregeld in de artikelen 46g en 46h van de Advocatenwet, ook kan worden gewezen op artikel 39 van de Wet tuchtrechtspraak accountants, artikel 39 van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 99, vijfde en negende lid, Wna. Het ligt voor de hand dat de

voorzitter in voorkomend geval een plaatsvervangend voorzitter aanwijst om hem bij de behandeling van het verzet te vervangen.

Artikelen 46l en 46n

De leden van de SP-fractie vragen of het niet onnodig vertragend werkt wanneer de voorzitter van de raad van discipline het dossier eerst beoordeelt om te kunnen komen tot een afbakening van het vooronderzoek en of dit niet beter door de vooronderzoeker kan plaatsvinden. Ook vragen deze leden hoe snel de voorzitter toestemming kan geven voor uitbreiding van het onderzoek en in hoeverre daarbij wordt uitgegaan van de conclusies van de vooronderzoeker. De leden van de CDA-fractie vragen of met de bepaling dat de raad van discipline de deken opdraagt een vooronderzoek te verrichten de deken niet te zeer een verlengstuk wordt van de raad van discipline. Tevens vragen zij hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling van het aanbrengen van een heldere scheiding tussen toezicht en tuchtrecht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom in het wetsvoorstel ervoor wordt gekozen aan de voorzitter van de raad van discipline de bevoegdheid te geven om een vooronderzoek te doen plaatsvinden, terwijl op dit moment altijd een onderzoek wordt verricht door de deken.

Eerder in deze nota is al aangegeven dat vastgehouden wordt aan het huidige uitgangspunt dat tuchtklachten worden ingediend bij de deken. De deken verricht onderzoek naar iedere bij hem ingediende klacht en kan daarbij bemiddeling beproeven. De regeling omtrent de vooronderzoeker blijft in het wetsvoorstel opgenomen, maar komt met het behoud van het genoemde uitgangspunt wel in een ander daglicht te staan. In de praktijk zullen (ook) in de toekomst de meeste klachten de tuchtrechter bereiken via de deken. De deken zal daarin doorgaans al onderzoek hebben verricht, zodat verder vooronderzoek niet nodig is. De deken kan bij zijn onderzoek voorafgaand aan het ter kennis van de tuchtrechter brengen van de klacht zelf de afbakening van het onderzoek bepalen en is op dat moment niet gehouden aan aanwijzingen van de tuchtrechter (die op dat moment doorgaans nog niet zal weten van het bestaan van de klacht). Wanneer de klacht eenmaal onder de aandacht van tuchtrechter is gebracht, kan de voorzitter van de raad van discipline beslissen dat (aanvullend) vooronderzoek noodzakelijk is. Het is niet de verwachting dat dit vaak zal voorkomen. In voorkomend geval kan het vooronderzoek worden opgedragen aan de deken (het kan strikt genomen ook aan een ander worden opgedragen; artikel 46l, tweede lid). De voorzitter van de raad bepaalt in dat geval de omvang van het onderzoek. Het klopt dat de deken in dat geval optreedt namens het tuchtcollege. Bezwaarlijk is dat geenszins, omdat de deken en tuchtcolleges in de praktijk een zeer goede relatie onderhouden en de deken bij het verrichten van het onderzoek voordat de klacht bij het tuchtcollege belandde zelf alle ruimte had om de aard en omvang van het onderzoek te bepalen. De opvattingen van de deken zullen voor de voorzitter zwaar wegen bij het beslissen over het eventueel verbreden van het onderzoek, maar uiteindelijk beslist hierover de voorzitter. Een beslissing als deze kan in de praktijk snel worden genomen. De wet stelt hierin geen bijzondere procedurele eisen, waardoor bijvoorbeeld een eenvoudige briefwisseling of e-mailwisseling kan volstaan.

Artikel 46m

De leden van de SP-fractie vragen of de deken die te werk gaat als vooronderzoeker op dat moment niet meer onder de zeggenschap van het college van toezicht valt. Ook vragen deze leden wat de gevolgen kunnen zijn voor een zaak als een advocaat een beroep doet op zijn verschoningsrecht, hoe hieraan invulling wordt gegeven in het tuchtrecht voor

notarissen en hoe vaak dit in de praktijk voorkomt. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie stellen vragen over het verschoningsrecht en de cautie.

Wanneer de deken te werk gaat als vooronderzoeker van de raad van discipline, doet hij dit onder verantwoordelijkheid van de tuchtrechter. Het college heeft geen zeggenschap over het werk dat de deken verricht als vooronderzoeker. Ten aanzien van de vragen over de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht en de cautie wordt verwezen naar paragraaf 2.6 van deze nota.

Artikel 47b

De leden van de SP-fractie vragen of, indien er een voorlopige voorziening is getroffen als bedoeld in artikel 60ad en de klacht tegen de advocaat daarna ongegrond wordt verklaard, deze dan een beroep kan doen op een schadevergoeding. De door de aan het woord zijnde leden bedoelde spoedmaatregel wil voorkomen dat een advocaat waartegen ernstige bezwaren bestaan gedurende de loop van een normale tuchtprocedure zonder meer door kan gaan met de uitoefening van beroep. Ondanks de zorgvuldigheid die de deken en voorzitters van de raden van discipline zullen betrachten in het kader van een verzoek tot spoedshalve schorsing, is nooit geheel uit te sluiten dat zich gevallen zullen voordoen waarin de maatregel achteraf gezien niet opgelegd had moeten worden. In dat geval kan de vraag opkomen of iemand, en zo ja wie, voor de door de advocaat als gevolg van de maatregel geleden schade aansprakelijk kan worden gehouden. Wanneer achteraf blijkt dat de maatregel ten onrechte is opgelegd, hoeft dat nog niet te betekenen dat de opgelegde spoedmaatregel – op basis van de dan voorhanden zijnde gegevens en de in het geding zijnde belangen – ten onrechte is getroffen. De legitimiteit van een opgelegde spoedmaatregel wordt dan ook niet automatisch aangetast. Het staat de betrokken advocaat in voorkomend geval uiteraard vrij om met een actie uit onrechtmatige daad te proberen schadevergoeding te vorderen. De civiele rechter zal in dat geval moeten beoordelen of is voldaan aan de vereisten die in artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek worden gesteld. De rechter zal daarbij telkens acht moeten slaan op de specifieke omstandigheden van het geval die in iedere casus anders kunnen liggen. Het hangt eveneens af van de omstandigheden van het geval wie door betrokkene aansprakelijk kan worden gehouden voor de geleden schade. Een vordering tot schadevergoeding zou zich kunnen richten tegen de lokale deken die heeft verzocht om het opleggen van de maatregel. De NOvA heeft verzekeringen afgesloten voor aansprakelijkheden voor onder meer handelingen van dekens in de uitoefening van hun functie. Een andere mogelijkheid is dat een tuchtcollege of de Staat aansprakelijk wordt gesteld. De kans dat een dergelijke actie succes heeft lijkt gering. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad over de aansprakelijkheid van de Staat voor uitspraken van medische tuchtcolleges blijkt dat het onverenigbaar is met het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in tuchtzaken dat degene aan wie door de tuchtrechter een maatregel is opgelegd de gelegenheid zou hebben om langs de weg van een op onrechtmatige daad gebaseerde vordering tegen de Staat de juistheid van de beslissing van de tuchtrechter of de aanvaardbaarheid van de procesgang die tot deze beslissing heeft geleid, tot onderwerp van een nieuw geding te maken en door de burgerlijke rechter te doen toetsen. Dit is anders in geval bij de voorbereiding van de beslissing zo fundamentele rechtsbeginselen zijn veronachtzaamd dat van een eerlijke en onpartijdige behandeling niet meer kan worden gesproken, en tegen die beslissing geen rechtsmiddel openstaat en heeft opengestaan, aldus de Hoge Raad¹⁶.

¹⁶ HR 8 januari 1993, NJ 1993, 558, m.nt. H.J. Snijders.

Deze jurisprudentie sluit aan bij uitspraken van de Hoge Raad over de zogenoemde onrechtmatige rechtspraak van de burgerlijke rechter. Overigens zijn mij uit de praktijk geen voorbeelden bekend van gevallen waarin raden of hof van discipline of dekens civielrechtelijk aansprakelijk zijn gesteld wegens geleden schade als gevolg van een achteraf gezien onterecht opgelegde maatregel. Bovendien wordt in de praktijk zeer terughoudend omgegaan met het verzoeken om een spoedmaatregel. Uit het in paragraaf 1.5 van deze nota opgenomen overzicht van uitspraken van de tuchtrechtelijke colleges blijkt dat in 2010 en 2011 telkens slechts drie maal een spoedshalve schorsing is opgelegd. Dit wijst op een zeer voorzichtige houding van zowel dekens als tuchtrechters ten aanzien van de toepassing van dit instrument.

Artikel 48

Het is verheugend dat de leden van de VVD-fractie instemmend reageren op de invoering van de geldboete als tuchtrechtelijke maatregel. De tuchtrechter kan een geldboete opleggen van maximaal de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het maximum voor deze categorie is thans gesteld op € 19.500. Er is geen minimum gesteld; de tuchtrechter zou dus onder omstandigheden kunnen besluiten een symbolisch bedrag als boete op te leggen. De wet stelt geen bijzondere criteria aan het opleggen van deze maatregel. De beoordeling wordt daarmee geheel aan de tuchtrechter overgelaten. De toevoeging van de geldboete aan de maatregelencatalogus is bedoeld om de lacune te dichten tussen de berisping en de schorsing. Voorkomen moet worden dat een tuchtrechter een te lage maatregel oplegt, bijvoorbeeld een berisping, uitsluitend omdat in het specifieke geval een schorsing te zwaar zou zijn. In dergelijke gevallen heeft de tuchtrechter dus in de toekomst de tussenliggende maatregel van de geldboete ter beschikking, waarbij hij bovendien kan variëren in de hoogte ervan, al naar belang de ernst van de overtreding van de beroepsnormen. De geïnde boetebedragen komen ten bate aan de Staat (artikel 48aa, derde lid), net als bij de geldboeten in het tuchtrecht voor notarissen (artikel 103a, derde lid, Wna) en het tuchtrecht voor accountants (artikel 5, derde lid, Wet tuchtrechtspraak accountants). Het bestuurlijk sanctiearsenaal, waarover de aan het woord zijnde leden eveneens enkele vragen stellen, wordt met dit wetsvoorstel toegekend aan het college van toezicht. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 2.2 van deze nota.

De leden van de VVD-fractie stellen ook vragen over het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen in de praktijk en over de balans tussen enerzijds toezicht en tuchtrecht en anderzijds de privileges van de advocatuur. Het is de taak van de wetgever om ervoor te zorgen dat er een goede balans bestaat tussen de bijzondere positie die de advocaat inneemt binnen de rechtsorde en het toezicht op en tuchtrecht voor die beroepsgroep. In de inleidende paragrafen van deze nota is al aangegeven dat aan een beroep niet zomaar een bijzondere positie, met onder meer een verschoningsrecht en een domeinmonopolie, dient te worden toegekend. Indien daartoe wel wordt overgegaan, dienen tevens de wettelijke maatregelen te worden getroffen die eraan bijdragen dat het maatschappelijk vertrouwen in dat beroep hoog blijft. Ook in dit geval geldt het aloude adagium «noblesse oblige». In het geval van de advocatuur past daarbij een modern en robuust systeem van toezicht en tuchtrecht. Bij het tuchtrecht hoort dat de wetgever zorg draagt voor een passend instrumentarium, waarmee de tuchtrechter in voorkomende gevallen effectief kan optreden. Vanuit die optiek ziet de regering het onder meer als haar taak om met dit wetsvoorstel voorstellen te doen voor een evenwichtige en effectieve maatregelencatalogus waaruit de tuchtrechter kan putten. Met het nieuwe artikel 48, en de toevoeging van

de geldboete aan de maatregelencatalogus, wordt hieraan invulling gegeven.

Ook tuchtrechtspraak is een vorm van rechtspraak. De advocatuurlijke tuchtcolleges zijn dan ook rechterlijke colleges. Deze maken weliswaar geen onderdeel uit van de reguliere rechtspraak, maar zijn wel belast met het doen van rechterlijke uitspraken. Ook voor deze colleges geldt dat de rijksoverheid gepaste afstand dient te nemen en geen oordeel dient uit te spreken over de tuchtmaatregelen die door de tuchtrechters worden opgelegd. De rijksoverheid dient ervoor te zorgen dat zij over het benodigde instrumentarium beschikken, maar dient zich in het licht van onafhankelijke rechtspraak niet te bemoeien met de vraag welke maatregelen in welke gevallen passend zijn. Dit is aan de tuchtrechter om te beslissen. Ook ligt het niet voor de hand om over de strafmaat in tuchtzaken in overleg te treden met de NOvA, al was het maar omdat ook de NOvA geen enkele invloed heeft en dient te hebben op beslissingen van de tuchtcolleges. De tuchtcolleges maken immers nadrukkelijk geen onderdeel uit van de advocatuur.

De leden van de ChristenUnie geven in overweging om in de wet de mogelijkheid op te nemen dat een tuchtrechtelijk veroordeelde advocaat ook veroordeeld kan worden tot betaling van de kosten van de tuchtprocedure. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze nota.

Artikel 48aa

Naar aanleiding van artikel 48aa, vierde lid, vragen de leden van de fractie van de VVD en de fractie van de ChristenUnie in hoeverre het redelijk is om bij het niet-tijdig betalen van een geldboete de advocaat ambtshalve te schorsen of te schrappen. Zij vragen in hoeverre hierbij sprake is van een schending van artikel 6 EVRM.

De door de aan het woord zijnde leden bedoelde bepaling beoogt te bereiken dat er voor de advocaat een duidelijke stok achter de deur staat bij de verplichting tot het betalen van een geldboete. Vaak zal kunnen worden volstaan met het verder verhogen van de boete, maar bij het herhaald niet betalen ervan moet de tuchtrechter in ieder geval de mogelijkheid hebben om steviger in te grijpen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een kan-bepaling. De tuchtrechter is in voorkomende gevallen geenszins gehouden om de schorsing of schrapping uit te spreken. Op die manier kan hij bijvoorbeeld rekening houden met eventuele reële betalingsproblemen waarin de betrokken advocaat verkeert. Om deze reden is er bovendien in voorzien dat, alvorens een degelijke aanvullende maatregel op te leggen, de tuchtrechter de advocaat dient te horen. Daarmee wordt ook de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM gewaarborgd: de aanvullende maatregel wordt opgelegd door een (tucht)rechter, en de betrokken advocaat wordt tevoren in de gelegenheid gesteld zich te doen horen. Tegen deze beslissing staat vervolgens geen rechtsmiddel open. Deze bepaling is ontleend aan artikel 103a, vierde lid, Wna.

Artikel 48e

De leden van de SP-fractie vragen of de keuze om de termijn van drie maanden uit artikel 48e te schrappen en aansluiting te zoeken bij de verjaringstermijn van drie jaar tot gevolg heeft dat er een proeftijd komt van drie jaar in plaats van drie maanden en of dit niet buitenproportioneel is. De door de aan het woord zijnde leden bedoelde laatste zin van artikel 48e wordt geschrapt op verzoek van de raden van discipline. De huidige termijn voor de last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke opgelegde tuchtmaatregel (uiterlijk drie maanden na afloop van de proeftijd) blijkt in de praktijk te kort te zijn. Dit leidt er in de praktijk vaak toe dat bij een nieuw tuchtrechtelijk vergrijp de voorwaardelijk opgelegde

maatregel door tijdsverloop niet meer kan worden uitgevoerd, ook al heeft het vergrijp zich gedurende de proeftijd voorgedaan. Er ontstaat hierdoor niet een proeftijd van drie jaren. De proeftijd voor een voorwaardelijk opgelegde maatregel belooft op grond van artikel 48a, tweede lid, maximaal twee jaren. De last tot tenuitvoerlegging kan uitsluitend worden gegeven indien de overtreding van de voorwaarden zich binnen de proeftijd (van dus maximaal twee jaren) heeft voorgedaan. Het schrappen van de bedoelde zin heeft uitsluitend tot gevolg dat een zodanige last niet hoeft te worden gegeven voor afloop van een termijn van drie maanden na het einde van de proeftijd.

III. OVERIG

De leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie stellen voor om in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen. Aan dit verzoek wordt met de derde nota van wijziging invulling gegeven. Aangezien het wetsvoorstel een zeer grote verscheidenheid aan onderwerpen regelt, en soms op zeer ondergeschikte punten bestaande bepalingen wijzigt, wordt de evaluatiebepaling toegesneden op de kernonderdelen van het wetsvoorstel, met name organisatie van de NOvA alsmede de inrichting van het toezicht en het tucht(proces)recht.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven