

Vergaderjaar 2015–2016

34 145

Wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen)

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 13 september 2016

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben nog enkele vragen.

De **SP**-fractieleiden hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben naar aanleiding hiervan aanvullende vragen aan de regering. De fractieleiden van **GroenLinks** sluiten zich aan bij de vragen van de SP-fractieleiden.

2. Nut en noodzaak

In de memorie van antwoord schrijft de regering dat de doorberekening van de kosten aan de beroepsgroepen een keuze betreft in het kader van het Regeerakkoord Rutte I die de druk op de overheidsfinanciën moet verminderen.² De fractieleiden van de **SP** vragen wat de overweging was van de regering om juist deze kosten door te berekenen en niet bijvoorbeeld de kosten van politiebijstand bij voetbalwedstrijden. De Raad van State zegt hierover in zijn advies: «Het toezicht is gericht op bescherming van klanten van de beroepsgroepen tegen een onzorgvuldige behandeling en ter bescherming van de maatschappij tegen misbruik van de van overheidswege toegekende bevoegdheden. Het profijt van het toezicht

¹ **Samenstelling:** Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

² Kamerstukken I 2015/16, 34 145, C, p. 1.

geldt in die zin ook de maatschappij als geheel.»³ Het profijt van de politiebijstand bij voetbalwedstrijden zien de SP-fractieleden niet als profijt van het toezicht voor de maatschappij als geheel. Immers, de kosten van de politiebijstand bij voetbalwedstrijden kunnen doorberekend worden. Als partijen dit er niet voor over hebben, kunnen de voetbalwedstrijden ook per televisie uitgezonden worden. Dit is louter voor het vermaak. Graag een reactie van de regering.

Bij het notariaat zijn in 2015 ongeveer 500 klachten ingediend. In vier van de vijf gevallen werd geen maatregel opgelegd. Ook bij de advocatuur blijkt in 2015 dat 67% van de bij de Raad van Discipline behandelde klachten tegen advocaten ongegrond of niet ontvankelijk is verklaard. De gerechtsdeurwaarders, het notariaat en de advocatuur hebben steeds meer te maken met een steeds mondiger wordende cliënt die in de stroom van de groeiende claimcultuur steeds vaker naar het middel van de klacht grijpt. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft eerder al opgemerkt dat de voorgestelde zeer lage drempel aan griffierechten dit aantal niet zal doen afnemen, waardoor de belasting van de tuchtrechtspraak dus onverminderd groot blijft en wellicht ten gevolge van de claimcultuur enkel nog zal stijgen. Zou de regering de SP-fractieleden kunnen toelichten waarom zij desondanks van mening is dat toezicht en tuchtrecht in het belang is van het notariaat en de advocatuur, en dat daarom volledige bekostiging, inclusief de inzet van de leden van de rechterlijke macht, gerechtvaardigd is?

Gezien de voorgenoemde percentages kan opgemaakt worden dat de doorberekening van de kosten niet primair in het belang is van de beroepsgroepen zelf. Zou het dan niet aan de betreffende notaris, gerechtsdeurwaarder of advocaat zelf moeten zijn of hij/zij zich wil onderwerpen aan dit toezicht en tuchtrecht, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Als de regering dit zo belangrijk vindt, is het dan niet aan haar om dit geheel dan wel gedeeltelijk te betalen, zo vragen de voornoemde leden voorts.

De SP-fractieleden merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat door de kosten voor het toezicht aan de notarissen en gerechtsdeurwaarders door te berekenen – de advocatuur betaalt het toezicht al zelf – bovendien een prikkel ontstaat voor de beroepsgroepen zelf om deze kosten zo laag mogelijk te houden door bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de risico's op overtredingen van de wet- en regelgeving waaraan de beroepsgroepen dienen te voldoen, te verlagen⁴. Hiermee wordt de suggestie gewekt dat dit nu niet of onvoldoende gebeurt. Zo heeft de KNB sinds de jaren '90 van de vorige eeuw een effectieve klachtenbemiddeling. In 2015 werd er bijvoorbeeld in bijna 400 gevallen door de KNB bemiddeld en slechts in een paar procent hiervan kwam het nog tot een klacht bij de tuchtrechter. Het systeem van collegiale toetsing (peerreview) dat de KNB in 2009 vrijwillig gestart is (per 1 januari 2013 met een wettelijke verankering) kost € 800.000,- per jaar en wordt betaald uit de jaarlijkse bijdragen van notarissen aan de KNB. Ook betaalt het notariaat de kosten van de notarisleden van de maandelijkse zittingen van de vier tuchtkamers (€ 40.000,- per jaar) en de kosten van de interne klachtenbemiddeling (€ 96.000,-) en de kosten van de Geschillencommissie Notariaat € 120.000,-. Kortom, in totaal geeft het notariaat al jaarlijks € 1.056.000,- uit aan klachtvermijding, klachtoplossing en kwaliteitstoetsing. Dat komt neer op een bedrag van € 820,- per notaris per jaar. Waarop baseert de regering dat de beroepsgroepen

³ Kamerstukken II 2014/15, 34 145, nr. 4, p. 3.

⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34 145, C, p. 2-3.

een financiële prikkel nodig hebben om de kwaliteit van de dienstverlening hoog te houden en de risico's op overtredingen van de wet- en regelgeving laag te houden? En waarop baseert de regering dat de beroepsgroepen er op dit moment niet voldoende aan doen om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen en de risico's op overtredingen van de wet- en regelgeving te verlagen, waardoor deze voorgestelde prikkel nodig is?

De SP-fractieleden lezen in de memorie van antwoord dat de regering opmerkt dat naast het profijtbeginsel, er op basis van het beginsel «de veroorzaker betaalt» een grond voor doorberekening kan bestaan. Dat is het geval als sprake is van risicovol gedrag en als de aard van de activiteiten in de sector de overheid noodzaakt tot meer dan regulier toezicht. Hiervan is naar het oordeel van de regering bij de juridische beroepen sprake.⁵ Waarop baseert de regering dat er sprake is van risicovol gedrag? Kan zij gemotiveerd onderbouwen dan hier sprake van is? Waarom noodzaakt de aard van de activiteiten in de sector de overheid tot meer dan regulier toezicht? Kan de regering dit standpunt gemotiveerd onderbouwen?

De leden van de SP-fractie vragen waarop de regering baseert dat er een verband bestaat tussen de klachten en de kwaliteit van de dienstverlening en de risico's op overtredingen van de wet- en regelgeving waaraan de beroepsgroepen dienen te voldoen? Uit de cijfers blijkt dat het gros van de klachten ongegrond en niet-ontvankelijk wordt verklaard. Naast terechte klachten wordt er ook veel geklaagd, omdat dat kan juist vanwege de lage drempel. Graag een reactie van de regering.

3. Financieel kader

In de memorie van antwoord lezen de fractieleden van de **SP** dat de regering schrijft dat per lid van de KNB sprake is van een kostenverhoging van ca. € 1.514,-⁶. De KNB kiest niet voor een doorberekening aan alle leden of bepaalde groepen leden. Notarissen betalen de contributie voor henzelf en hun eventueel in dienst zijnde kandidaat-notarissen en toegevoegd notarissen. De kandidaat-notaris en de toegevoegd notaris zijn in loondienst bij de notaris. Als de kosten voor tuchtrecht en toezicht bij deze groepen zou moeten worden doorbrekend, dan zou dit van hun salaris moeten worden ingehouden. Het in de memorie van antwoord genoemde bedrag van circa € 1.514,- klopt dus niet. Het totale bedrag van € 4.700.000,- wordt verdeeld over de groep notarissen en bedraagt dus circa € 3.655,- per notaris per jaar. Met dit wetsvoorstel wordt de contributie van de notaris verdubbeld. Graag een reactie van de regering.

Voorts lezen de SP-fractieleden in de memorie van antwoord dat de regering schrijft dat de kosten van toezicht door de advocatuur reeds zelf worden gedragen en dat er geen signalen zijn dat dit voor de advocatuur tot onaanvaardbare gevolgen heeft geleid⁷. Hiermee lijkt gesuggereerd te worden dat dit voor de notarissen en de gerechtsdeurwaarders dan waarschijnlijk ook geen probleem zal zijn. Er zit wel een verschil tussen de € 600,- tot € 1.500,- per jaar + € 70,- als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel per advocaat, en € 3.655,- per notaris en € 7.810,- per gerechtsdeurwaarder per jaar. Heeft de regering onderzocht of dit door de notarissen en gerechtsdeurwaarders zelf kan worden gedragen en tot welke gevolgen dit kan leiden?

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 145, C, p. 2.

⁶ Kamerstukken I 2015/16, 34 145, C, p. 4.

⁷ Kamerstukken I 2015/16, 34 145, C, p. 4.

Is er een risico-inventarisatie/impactanalyse gedaan, dan wel is er ander onderzoek gedaan naar de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de beroepsgroepen, zo vragen de SP-fractieleden.

Er zijn circa 17.250 advocaten. € 70,- per advocaat aan extra kosten als gevolg van de doorberekening maal 17.250 is circa € 1.200.000,-. Waar wordt die € 1.200.000,- voor het tuchtrecht aan besteed? De SP-fractieleden verzoeken om een uitsplitsing van de kosten.

De SP-fractieleden vragen voorts op welke termijn de regering verwacht inzicht te kunnen geven in de exacte kosten die gemoeid gaan met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

4. Mededinging

De **SP**-fractieleden merken op dat doorbelasten van de kosten van de wettelijk verplichte tuchtrechtspraak aan opdrachtgevers, zoals voorgesteld door de regering, volgens de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) betekent dat de diensten van gerechtsdeurwaarders duurder worden dan die van de incassobureaus, waardoor opdrachtgevers eerder zullen gaan kiezen voor een incassobureau. Incassobureaus zijn niet onderworpen aan verplicht extern toezicht en tuchtrecht. Het gaat volgens de berekeningen van de KBvG om € 7.810,- per jaar per deurwaarder. Dit zijn kosten die incassobureaus niet hebben. Hierdoor kan mededingingsongelijkheid of concurrentievervalsing ontstaan. Wat is de visie van de regering hierop? En wat is het standpunt van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) hierover?

De fractieleden van de SP wijzen er tevens op dat er ook mededingingsongelijkheid of concurrentievervalsing kan ontstaan tussen advocaten en juridisch advieskantoren en rechtsbijstandsverzekeraars. Immers, een groot deel van de adviespraktijk en procespraktijk (kanton- en bestuursrecht) kan ook gedaan worden door juristen. Voor juridisch advieskantoren en rechtsbijstandsverzekeraars geldt geen wettelijke verplichte tuchtrechtspraak en toezicht, en daarmee geen doorberekening van kosten van wettelijk toezicht en tuchtrechtspraak. Juridische advieskantoren en rechtsbijstandsverzekeraars kunnen daardoor hun diensten voor lagere tarieven in de markt zetten dan advocaten, nog afgezien van het feit dat zij niet zodanig wettelijk gereguleerd zijn. Wat is de visie van de regering hierop? En wat is het standpunt van de NMa hierover?

5. Toegang tot dienstverlening

Cliënten worden mogelijkwerwijs uit kostenoverweging naar de niet-gereguleerde juridische advieskantoren, rechtsbijstandsverzekeraars en incassobureaus gedreven, waar geen toezicht en verplichte tuchtrechtspraak is. Is dit een wenselijke ontwikkeling, zo vragen de **SP**-fractieleden.

De fractieleden van de SP merken voorts op dat doorbelasting van de kosten van de wettelijk verplichte tuchtrechtspraak aan de opdrachtgevers bij de advocatuur, voor de opdrachtgevers met een kleine beurs, die net niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, kan opleveren dat de kosten van de advocaat zodanig hoog worden dat zij feitelijk geen toegang meer hebben tot de rechtspraak, wat strijdigheid kan opleveren met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Ook hebben burgers met een kleine(re) beurs dan wellicht verminderd toegang tot een notaris voor een testament en huwelijkse voorwaarden. Kleine ondernemers zullen bij doorberekening meer kosten moeten betalen om via de deurwaarder hun vorderingen

geïncasseerd te krijgen, waardoor het wellicht niet eens meer loont om vorderingen door de deurwaarder te laten incasseren. Hoe kijkt de regering hiertegenaan?

6. Doorberekening gerechtsdeurwaarders

Met betrekking tot het principe «de veroorzaker betaalt» gaat dit geheel, of nagenoeg geheel, niet op voor de gerechtsdeurwaarder. In 95% van de gevallen is de klager het niet eens met het vonnis van de rechter in plaats van met de dienstverlening door de gerechtsdeurwaarder. De gerechtsdeurwaarder voert slechts het vonnis uit. Kan de regering de leden van de **CDA**-fractie nog eens duidelijk maken hoe de doorbelasting van de kosten bij de gerechtsdeurwaarders op een proportionele wijze kan plaatshebben? En is de regering bereid de toezegging te doen dat een eventuele doorberekening van kosten door de gerechtsdeurwaarders aan diezelfde overheid (bijvoorbeeld Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)) ook wordt gedragen?

De **SP**-fractieleden wijzen erop dat de regering uitgaat van het beginsel «de veroorzaker/vervuiler betaalt» en het profijtbeginsel. Uit onder meer de cijfers van de tuchtkamer voor gerechtsdeurwaarders (rechtbank Amsterdam) blijkt dat 95% van de klachten ter zake de gerechtsdeurwaarders betreft klachten van mensen die het niet eens zijn met de executie van het vonnis⁸. Een beperkt deel van de klachten betreft de kwaliteit van het handelen van de betreffende gerechtsdeurwaarder. Dat betekent dat de «veroorzaker» van de tuchtprocedures de klager, de rechter, de schuldeiser of de wetgeving is, en niet de gerechtsdeurwaarder die het vonnis ten uitvoer legt. De gerechtsdeurwaarder executeert enkel het vonnis en voert daarmee wetgeving uit.

De klachten dragen derhalve, anders dan de regering stelt, slechts zeer beperkt bij aan de kwaliteit en de integriteit van deze beroepsgroep en rechtvaardigen derhalve niet de toepassing van het profijtbeginsel en het beginsel «de vervuiler/de veroorzaker betaalt». Zou zij toe kunnen lichten waarom zij desondanks vindt dat de gerechtsdeurwaarder «de veroorzaker/de vervuiler» is?

Voorgesteld wordt dat de deurwaarders de kosten van het tuchtrecht doorbelasten aan de opdrachtgevers. Tegelijkertijd is de overheid een van de belangrijkste opdrachtgevers van de gerechtsdeurwaarders en zet zij aanbestedingen in de gerechtsdeurwaardersmarkt waarbij de gerechtsdeurwaarders slechts een kostenvergoeding van € 0,87 per dossier wordt geboden (CJIB)⁹. De **SP**-fractieleden vragen de regering of zij voornemens is om het goede voorbeeld te geven en meer kostenvergoeding per dossier te bieden.

7. Organisatie tuchtrechtspraak advocatuur

De fractieleden van de **SP** merken het volgende op. In het voorgestelde artikel 46ba wordt geregeld dat de griffier en de leden van de raad van discipline voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de raad van discipline. In de memorie van toelichting is daar het volgende over gezegd: «De raden en het hof van discipline hebben in hun advies op een ontwerp van deze wet geadviseerd om een wettelijke verankering van de onafhankelijkheid, zoals bijvoorbeeld ook voor de secretaris en de leden van de accountantskamer in artikel 14 van de Wet tuchtrechtspraak accountants is geregeld, op te

⁸ Bron: Koninklijke beroepsorganisaties van Gerechtsdeurwaarders.

⁹ KBVG.nl, week 20 2015.

nemen.»¹⁰ Met dit wijzigingsonderdeel wordt aan deze wens tegemoet gekomen.

Om meer uniformiteit, efficiëntiewinst en modernisering in de tuchtspraak te realiseren, is er sinds 1 juli 2015 een nieuwe opzet van de organisatie van de ondersteuning van het tuchtrecht gerealiseerd. Kern van de opzet is een stichting, de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA), die tot taak heeft de ondersteuning van de tuchtcolleges te verzorgen. De SOTA stelt daartoe medewerkers (griffiers en secretariële ondersteuning) ten behoeve van het (uitvoerende) werk van de raden en het hof op decentraal niveau ter beschikking en verzorgt op centraal niveau organisatorische en beheerstaken ten behoeve van de tuchtcolleges. De SOTA wordt gefinancierd door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

De vraag die opkomt bij voornoemde leden is hoe de organisatie van de SOTA (waarbinnen onder andere de griffiers zijn ondergebracht) zich verhoudt tot het hiervoor genoemde artikel 46ba, waarin is bepaald dat de griffier uitsluitend verantwoording schuldig is aan de raad van discipline. Het komt de SP-fractieleden voor dat de griffiers inhoudelijk inderdaad alleen verantwoording schuldig zijn aan de (voorzitter van de) raad van discipline, maar dat zij organisatorisch en beheersmatig (en dus ook arbeidsrechtelijk) onder de SOTA vallen. Graag een reactie hierop van de regering.

8. Overige

De **CDA**-fractieleden vragen de regering of zij een harde toezegging kan doen dat zij in overleg met de KNB een wettelijke regeling voorbereidt inzake het instellen van een garantiefonds.

In de memorie van antwoord lezen de **SP**-fractieleden het volgende: «De kanttekening die door de leden van de fracties van SP en D66 wordt gemaakt bij het voorgestelde artikel I, onderdeel I, waarin artikel 57 van de Advocatenwet wordt gewijzigd is begrijpelijk. Het klopt dat door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 46e ook in hoger beroep het griffierecht door de deken zal moeten worden geïnd. Hierin is bij nadere beschouwing geen rol weg gelegd voor de deken, nu de klager, na behandeling van de zaak door de raad van discipline, zelf rechtstreeks hoger beroep kan instellen bij het Hof van discipline. Bij een eerstvolgende gelegenheid kan dit, mede afhankelijk van de uitkomst van het hiervoor genoemde overleg, worden hersteld.»¹¹ Heeft de regering in gedachten wanneer de eerstvolgende gelegenheid zich voordoet? Om hoeveel zaken gaat het per jaar? Is het denkbaar dat deze reparatie pas over een jaar kan plaatsvinden en acht de regering dit wel gewenst gelet op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel? Is hier een tijdelijke voorziening voor te treffen?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34 145, nr. 3, p. 14.

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 145, C, p. 9.