

Vergaderjaar 2013–2014

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 juli 2014

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de leden van deze fracties zich positief tonen over de nieuwe regeling van het toezicht op advocaten, zoals dat is vormgegeven in het nu voorliggende wetsvoorstel. Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat, gezien de bijzondere positie van de advocaat in de rechtsorde, effectief toezicht noodzakelijk is. Met name rechtzoekenden moeten, in het belang van een goede bescherming van hun rechtspositie, kunnen vertrouwen op de kwaliteit en integriteit van advocaten. De leden van de CDA-fractie stellen terecht dat een meer complexe samenleving (ook in juridische zin complexer), met ook een kritischer geworden consument, vraagt om een gemoderniseerde Advocatenwet. De leden van de SP-fractie wijzen op de zware inspanningen die in de praktijk zijn gepleegd, met name door de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), om al tot verbetering van het toezicht op (de kwaliteit van) advocaten te komen. Zoals ik ook in de toelichting op de vierde nota van wijziging bij dit wetsvoorstel heb aangegeven¹, hebben de rapportages van de heer mr. R.J. Hoekstra, in diens functie van interim rapporteur toezicht advocatuur, laten zien dat de advocatuur blijk heeft gegeven van een aanzienlijke en bestendige verbetering van het interne toezicht. Er is sprake van een duidelijk herkenbare culturomslag. Een en ander wordt bevestigd in de meest recente tussenrapportage van de interim rapporteur, van 9 juli 2014, over de eerste helft van 2014. De genoemde ontwikkeling geeft het vertrouwen dat de advocatuur zeer goed in staat is om zelf primair de verantwoordelijkheid te dragen voor (de uitoefening van) het toezicht op advocaten. Het is aan de advocatuur om dit vertrouwen in de praktijk waar te maken. Met de leden van de fracties van D66 en GroenLinks ben ik van mening dat met dit wetsvoorstel een goed

¹ Kamerstukken II, 2013/14, 32 382, nr. 18.

evenwicht is gevonden tussen enerzijds het behoud van de essentiële waarden van de advocatuur en anderzijds het waarborgen van onafhankelijk en effectief toezicht. Daarbij wordt voorzien in een noodzakelijke toets van buitenaf, terwijl tegelijkertijd de onafhankelijkheid van de advocatuur gewaarborgd blijft.

Het stemt verheugend, het lid van de SGP-fractie wijst hier ook op, dat de NOvA zich goed kan vinden in het wetsvoorstel. Ik heb kennisgenomen van de brief van de algemeen deken van de NOvA van 9 mei jl. aan de woordvoerders van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer. De NOvA geeft hierin aan ervan overtuigd te zijn dat met dit wetsvoorstel het toezicht op de advocatuur toekomstbestendig is. Het lid van de SGP-fractie wijst voorts op het traject dat is voorafgegaan aan het wetsvoorstel zoals dat nu in uw Kamer voorligt. Terwijl het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aanhangig was, heeft het verschillende wijzigingen ondergaan. Dit was een dynamisch proces, waarin onder meer het parlement en de NOvA een belangrijke rol hebben vervuld. Met het aan het woord zijnde lid ben ik van mening dat zowel het proces als het resultaat daarvan de implementatie van het wetsvoorstel en de naleving van de daarin vervatte voorschriften in de praktijk ten goede komen. Dit wetsvoorstel raakt het beroep van advocaat welhaast in de kern. Niet alleen met een gemoderniseerde regeling van het toezicht, maar bijvoorbeeld ook met het wettelijk vastleggen van de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht en de kernwaarden. Voor de goede invoering en naleving van een wetsvoorstel als het voorliggende is het dan ook verkieslijk wanneer het uiteindelijk de expliciete steun van de beroepsgroep heeft.

In het onderstaande worden de vragen van de fracties die in het voorlopig verslag aan het woord zijn beantwoord. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van dat verslag aangehouden. In bepaalde gevallen worden vragen gebundeld beantwoord.

2. Toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere toelichting op de keuze voor aanscherping van het toezicht in de vorm van de invoering van een college van toezicht, in plaats van het verder stimuleren van zelfregulering door de NOvA. In het verlengde daarvan vragen deze leden of kwaliteitsverbetering van advocaten niet juist via bijvoorbeeld het aanscherpen van opleidings- en toetredingseisen te realiseren was geweest. Ook wensen deze leden te vernemen of de regering het nieuwe college van toezicht voldoende geëquipeerd acht om stevig toezicht uit te oefenen en of het college voldoende menskracht en middelen heeft om een adequaat toezichtvolume te vormen.

Bij de vormgeving van het nieuwe toezicht op advocaten heeft voorop gestaan het in de brief van 5 maart 2010 van de toenmalige Minister van Justitie² en mijn brief van 7 februari 2011³ geschetste beleidskader voor de modernisering van het toezicht op de drie wettelijk gereguleerde vrije beroepen: advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Als vereisten voor het toezicht zijn daarbij gesteld: onafhankelijk, transparant, uniform, effectief en proactief. Deze uitgangspunten hebben vanaf de start van het wetgevingsproces gelding gehad en zijn toetssteen gebleven bij iedere aanpassing van het wetsvoorstel gedurende dat proces, ook bij het opstellen van de vierde nota van wijziging. In het licht van het vereiste van onafhankelijkheid van het toezicht is gekozen voor de invoering van het college van toezicht, waarbij twee van de drie leden zelf geen advocaat

² Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

³ Kamerstukken II, 2010/11, 32 500 VI, nr. 81.

mogen zijn. De algemeen deken is van rechtswege het derde lid, tevens voorzitter. Via de algemeen deken, in diens rol van voorzitter van het college, kunnen aanwijzingen worden gegeven aan de lokale dekens over de uitoefening van het toezicht. Met de deelname van niet-advocaten aan het college, alsmede de wijze van benoeming van die leden (bij koninklijk besluit), is voorzien in de voor de onafhankelijkheid van het toezicht noodzakelijke kritische blik van buiten. Het door de NOvA aanvankelijk voorgestane nieuwe toezichtstelsel voorziet onder meer in een versterking van de positie van de lokale dekens en de invoering van een «wijs persoon», die periodiek kan adviseren over het werk van de lokale dekens. Het door de lokale dekens te voeren toezichtbeleid zou worden afgesproken binnen een dekenberaad, dat gevormd wordt door alle dekens. Een dergelijke wijze van inrichting van het toezicht zou neerkomen op een systeem waarbij uitsluitend dekens onderling de beleidsvorming en de uitvoering van het toezicht uitmaken. De wijze persoon zou geen mogelijkheden hebben tot bijsturing of correctie, anders dan via een periodieke openbare rapportage. Een dergelijk systeem is kwetsbaar voor klachten over (de schijn van) vooringenomenheid en voor verwijten dat advocaten elkaar de hand boven het hoofd zouden houden.

Het nu in het wetsvoorstel geregelde systeem kent een veel evenwichtiger systeem. Enerzijds blijft de feitelijke uitoefening van het toezicht bij de lokale dekens berusten. Zij worden voorzien van aanvullend wettelijk instrumentarium om hun taken te kunnen uitoefenen (zoals de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete). Anderzijds wordt de onafhankelijkheid van het toezicht versterkt door te voorzien in een deels uit niet-advocaten bestaand college van toezicht dat tot taak heeft toe te zien op onder meer de werking van het toezicht door de lokale dekens (artikel 45i, eerste lid) en dat de beleidsregels voor dat toezicht vaststelt (artikel 45h). De heer Hoekstra heeft vastgesteld dat de NOvA op de goede weg is met het versterken van het toezicht. De nu voorliggende wetswijziging doet aan die ontwikkelingen geen afbreuk, maar vormt voor de advocatuur een vervolg daarop. De NOvA geeft dan ook in de eerdergenoemde brief van 9 mei jl. aan dat met het wetsvoorstel de inmiddels door haar in gang gezette verbeteringen en modernisering van het onafhankelijke toezicht worden vastgelegd. De NOvA werkt aan de implementatie van het wetsvoorstel, met het oog op mogelijke inwerking-treding – van het grootste deel ervan – per 1 januari 2015.

Een belangrijke doelstelling van toezicht is kwaliteitsbehoud en kwaliteitsverbetering. Deels valt dit, de leden van de VVD-fractie wijzen hier terecht op, te realiseren door het aanscherpen van eisen aan de opleiding bij de toegang tot het beroep en de eisen die worden gesteld aan de permanente educatie. Hieraan werkt de NOvA al zeer actief, bijvoorbeeld door de recente invoering van de nieuwe beroepsopleiding voor advocaten. Het verbeteren van kwaliteit door betere opleidingen is maar een deel van het verhaal. Er zal ook getoetst moeten worden wat de kwaliteit van het werk is dat in de praktijk wordt verricht. Ook hierop wordt gelet door de lokale dekens bij hun toezicht op advocaten, zowel via het preventieve als repressieve toezicht. Voor kwaliteitsontwikkeling is voorts de invoering van een systeem van kwaliteitstoetsing van belang. Voor het vertrouwen in de advocatuur is niet alleen kwaliteit maar ook integriteit een bepalende factor. Integer handelen wordt niet zonder meer bereikt door goede opleidingen en passende toetredingseisen. Op integriteit is ook controle in de praktijk nodig. Het nieuwe toezicht ziet op versterking van die controle.

Met het wetsvoorstel worden aan het college voldoende instrumenten gegeven om stevig toezicht op het werk van de lokale dekens te kunnen uitoefenen. Hiervoor is al opgemerkt dat het college tot taak krijgt het

toezichtbeleid vast te stellen. Hiermee wordt de uniformiteit van het toezichtbeleid gewaarborgd. De lokale dekens zijn gehouden om te voldoen aan informatieverzoeken van het college, voor zover die informatie uiteraard nodig is voor de taakuitoefening door het college. De algemeen deken kan, in de functie van voorzitter van het college, aanwijzingen geven aan dekens over de uitoefening van het toezicht. Van belang is dat het college over voldoende middelen en personele ondersteuning beschikt om een adequaat toezichtvolume te kunnen vormen. Het wetsvoorstel voorziet er daarom in dat het college wordt ondersteund door een secretaris. Het wetsvoorstel sluit overigens niet uit dat naast deze secretaris ook andere medewerkers het college ondersteunen. Het is in beginsel aan het college zelf om de eigen personele ondersteuning vorm te geven, op basis van het door het college te ontwikkelen toezichtbeleid. Het college stelt de eigen begroting op, dat door de Minister van Veiligheid en Justitie moet worden goedgekeurd, gehoord de algemene raad van de NOvA (artikel 45e, eerste lid). Hiermee wordt enerzijds gewaarborgd dat er een realistische capaciteit beschikbaar is om de aan het college opgedragen taken uit te voeren, terwijl anderzijds bewaakt kan worden dat de kosten van het college niet onredelijk hoog uitvallen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of de verwachting is dat met het nieuwe toezichtstelsel het aantal gefundeerde klachten over advocaten zal afnemen, wordt opgemerkt dat het doen afnemen van het aantal (tucht)klachten niet het primaire doel is van de nieuwe regeling van het toezicht. Uiteraard verdient het de voorkeur dat de dienstverlening door advocaten zodanig is, dat het aantal klachten uiteindelijk daalt. Versterkt toezicht kan daaraan bijdragen, zeker door het sterkere preventieve karakter ervan, maar is niet het enige element dat invloed heeft op het aantal tuchtklachten. Ook de mondigheid van consumenten en de verbetering van de opleiding van advocaten hebben hierop invloed. Het is niet onaannemelijk dat in de periode direct na invoering van het versterkte toezicht het aantal (gefundeerde) tuchtklachten tegen advocaten aanvankelijk toeneemt, juist als gevolg van de intensivering van het toezicht. Dit past ook in de lijn van de laatste jaren, waarin het aantal ingediende tuchtklachten een stijging laat zien. Uit het gezamenlijk jaarverslag van de tuchtcolleges voor de advocatuur over 2013 blijkt dat in dat jaar bij de raden van discipline gezamenlijk 1.584 nieuwe klachten zijn binnengekomen. Dat is een stijging van 13% ten opzichte van 2012, zij het een iets minder sterke stijging dan in 2012, toen de toename ten opzichte van het voorgaande jaar 17% bedroeg. Het aantal geheel of gedeeltelijk gegrond verklaarde klachten daalde in 2013 ten opzichte van 2012 overigens met 7%. Uit het jaarverslag blijkt bovendien dat in vijf jaar tijd de instroom van de klachten met 55% is toegenomen (van 1.020 in 2009 naar 1.584 in 2013). In het betreffende jaarverslag wordt ook gespeculeerd over de mogelijke oorzaken van deze toename. Uit de daling van het aantal gegrond verklaarde klachten en het feit dat er in 2013 minder onvoorwaardelijke schorsingen en schrappingen zijn opgelegd dan in 2012, kan worden afgeleid dat er meer is geklaagd, maar dat er niet meer misstanden aan het licht zijn gekomen. Verder wijzen de cijfers in het jaarverslag op een intensiever toezicht door de lokale dekens: in 2013 zijn er 8% minder dekenbezwaren ingediend. Een afdoende verklaring voor de genoemde ontwikkelingen kunnen de tuchtcolleges in het jaarverslag zelf ook niet geven. Als mogelijke oorzaken worden wel genoemd een groter geworden bekendheid van websites als tuchtrecht.nl, de gestegen mondigheid van consumenten en het feit dat zich recent spraakmakende tuchtzaken hebben voorgedaan. In aanvulling hierop merk ik op dat het niet ondenkbaar is dat op de langere termijn het aantal ingediende en gegrond verklaarde klachten weer daalt, als gevolg van de gezamenlijke werking van de verschillende ingezette ontwikkelingen, zoals het versterkte toezicht, de gemoderniseerde

opleiding, de kwaliteitstoetsing en maatregelen om laagdrempelige manieren van alternatieve geschilbeslechting te stimuleren.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of met het versterkte toezicht in de toekomst faillissementen van advocaten beter kunnen worden voorkomen. Dit laat zich niet goed inschatten en is op zichzelf ook niet een doelstelling van het wetsvoorstel. Het is waarschijnlijker dat andere factoren, zoals economische ontwikkelingen en veranderingen in de vraag naar advocatendiensten, van invloed zijn op de financiële situatie van advocaten. Evenwel is niet ondenkbaar dat het wetsvoorstel op dit punt een positieve invloed heeft. Kwaliteitsverbetering, hetgeen wel een van de doelstellingen is van het wetsvoorstel, leidt tot meer vertrouwen in advocaten en kan (daarmee) ook de vraag naar advocatendiensten gunstig beïnvloeden. Door sterker in te zetten op preventief toezicht kunnen eventuele financieel-administratieve of organisatorische gebreken bij advocaten eerder aan het licht komen. In uiterste gevallen kan dan worden ingegrepen via een onderzoek naar de praktijkvoering door een advocaat (artikelen 60b en verder). Zulke onderzoeken hebben mede tot doel een eventueel gebrekkige praktijkvoering weer op orde te brengen. Een goede administratieve en financieel deugdelijke praktijkvoering verkleint uiteraard de kans op faillissementen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van oordeel is dat onderzoekers, rapporteurs en kwaliteitstoetsers – die niet altijd advocaat zijn – in staat zijn te bepalen wat onder de geheimhoudingsplicht valt en in welke gevallen zij zich op het verschoningsrecht moeten beroepen. Worden zij hierbij op enigerlei wijze ondersteund, zo wensen deze leden te vernemen. Voor de onderzoekers, rapporteurs en kwaliteitstoetsers geldt door de verwijzing in de artikelen 26, derde lid, 45a, derde lid, 46m, derde lid, en 60d, eerste lid, naar het voorgestelde artikel 11a een geheimhoudingsplicht die gelijk is aan die van de advocaat en zijn medewerkers en ander personeel. In de jurisprudentie is het leerstuk ontwikkeld dat voor medewerkers van degenen die onder het verschoningsrecht vallen, en die geen zelfstandige geheimhoudingsplicht hebben, een afgeleid verschoningsrecht geldt. Door het voorgestelde artikel 11a en de verwijzingen hiernaar in de genoemde overige artikelen van de Advocatenwet verkrijgen de daar genoemde personen een zelfstandige wettelijke geheimhoudingsplicht en kunnen zij zich beroepen op artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering. Het is aan de geheimhouder zelf om zijn geheimhoudingsplicht te bewaken. Indien sprake is van een geheimhoudingsplicht beslist de rechter aan de hand van een afweging van de betrokken belangen of aan iemand op wie een wettelijke getuigplicht rust, op grond van die geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht toekomt. De NOvA heeft in maart 2013 een handleiding voor advocaten ter waarborging van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht bij extern onderzoek gepubliceerd.⁴ Daarin wordt aangegeven dat een advocaat of medewerker zich in beginsel moet beroepen op zijn verschoningsrecht op grond van artikel 218 Sv. Voor de dekens is een afzonderlijke handleiding opgesteld. Overwogen kan worden of dergelijke handreikingen ook nodig zijn voor de kwaliteitstoetsers, onderzoekers en rapporteurs. Het is primair aan de NOvA om hier verdere stappen in te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het toezicht op andere vormen van juridische dienstverlening voldoende kan worden geacht. Er is een veelheid aan beroepen die zich in meer of mindere mate bezig houden met juridische dienstverlening. Daarbij kan worden gedacht aan bedrijfs-

⁴ <https://www.advocatenorde.nl/9150/advocaten/handleiding-advocaten-en-dekens-bij-extern-onderzoek>

juristen die in dienst zijn van verzekeraars, belangenorganisaties of vakbonden, en belast zijn met juridische advisering en bijstand aan klanten en leden. Ook zijn er belastingadviseurs en vrij gevestigde adviseurs die juridische diensten verlenen aan consumenten, zoals juridische vertegenwoordiging in zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat geldt. Bij de genoemde voorbeelden gaat het om dienstverleners van wie de werkzaamheden van nature overwegend juridisch van aard zijn. Daarnaast zijn er diverse soorten dienstverleners, zoals accountants, mediators, makelaars en administratiekantoren die werkzaamheden verrichten waarbij vaak ook een juridische component aanwezig is, maar deze lang niet altijd overheerst. Omdat er sprake is van gemengde vormen van werkzaamheden, is de afbakening tussen de verschillende soorten dienstverlening in deze gevallen soms lastig te maken.

Voor bepaalde beroepen waarbij het werk tevens een juridische component bevat, geldt dat de markt zelf al initiatieven heeft genomen om te komen tot kwaliteitswaarborging en -verbetering. Ik ben van mening dat deze initiatieven vanuit de beroepsgroep zelf de voorkeur genieten, boven een wettelijke regeling van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Universitair geschoolde belastingadviseurs kunnen zich bijvoorbeeld aansluiten bij de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), waarmee zij zich – in ruil voor het recht een keurmerk te mogen voeren – vrijwillig verbinden aan strikte interne beroepsregels en aan een eigen tuchtrechtspraak. Voor bijvoorbeeld mediators geldt dat zij zich vrijwillig kunnen aansluiten bij beroepsorganisaties als de Mediationfederatie Nederland (MfN), die beroepsregels en intern tuchtrecht kennen. Door zich vrijwillig aan te sluiten bij een dergelijke beroepsvereniging kunnen beroepsbeoefenaren zich echter in positieve zin onderscheiden van andere aanbieders. Concurrentie vindt dan niet alleen plaats op basis van prijs maar (ook) op basis van kwaliteitswaarborgen.

De leden van de fracties van VVD, CDA en GroenLinks stellen vragen over de mogelijkheid van wettelijk toezicht door middel van een autoriteit op andere juridische dienstverleners dan advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Vooropgesteld zij dat veel van de gestelde vragen over toezicht op andere juridische dienstverleners buiten het bereik liggen van de voorliggende herziening van de Advocatenwet. De vraag of de invoering van een vorm van wettelijk geregeld toezicht (en/of tuchtrecht) wenselijk en noodzakelijk is, hangt af van een aantal factoren, die van geval tot geval bekeken en gewogen moeten worden. Bedacht moet worden dat het regelen van wettelijk toezicht in de vorm van een Autoriteit Juridische Markten sterk ingrijpt in de vrije beroepsuitoefening. Vrijheid van vestiging en dienstverlening dient, mede in het licht van de Dienstenrichtlijn, uitgangspunt te zijn. Alleen om zwaarwegende redenen, bijvoorbeeld bescherming van consumentenbelangen, zou wettelijke regeling aan de orde zijn. Er moet dus, mede vanuit het proportionaliteitsvereiste, een maatschappelijke aanleiding zijn die rechtvaardigt dat vanuit de overheid wordt ingegrepen in een vrije economische markt. Daarbij kan onder meer van belang zijn of er op grote schaal sprake is van tekortkomingen in of klachten over de dienstverlening, in hoeverre de rechtspositie van burgers (ernstig) geschaad kan worden door kwalitatief slechte of niet integere dienstverlening en in welke mate de markt zelf in staat is om de kwaliteit en integriteit te organiseren, bijvoorbeeld in de vorm van het aanbieden van keurmerken.

In dit verband is voorts van belang dat toezicht en tuchtrecht zich veelal niet laten regelen zonder ook het onderliggende beroep op enigerlei wijze te reglementeren. Om een vorm van wettelijk toezicht en tuchtrecht feitelijk mogelijk te maken, dient eerst een aantal randvoorwaarden te

worden vervuld. Allereerst moet de omvang van de beroepsgroep duidelijk afgebakend worden: helder moet zijn over welke personen en (type) werkzaamheden de wettelijke regeling zich uitstrekt. Voorts komt de vraag aan de orde welke opleidings- of ervaringseisen van toepassing zijn op de betreffende beroepsbeoefenaren. Beroepsafbakening veronderstelt vervolgens vaak een systeem van voorbehouden handelingen. Met name in het geval van de eerder genoemde voorbeelden, waarbij sprake is van een gemengde aard van dienstverlening binnen een vrije markt, kan dat aanleiding geven tot lastige afbakeningsproblemen en interpretatiegeschillen.

Het voorgaande brengt mij tot de conclusie dat het invoeren van een Autoriteit Juridische Markten, die belast zou worden met toezicht op andere juridische dienstverleners, vooralsnog niet noodzakelijk en niet opportuun is. De rechtvaardiging voor een wettelijk toezicht op advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders ligt in de bijzondere positie die deze beroepsbeoefenaren innemen in het rechtsbestel en de samenleving. In het geval van advocaten brengt die bijzondere positie mee dat er een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht gelden, alsmede een deelmonopolie voor bepaalde vormen van procesvertegenwoordiging. Dit zijn instrumenten die het mogelijk moeten maken dat advocaten hun werk kunnen verrichten, waarmee primair het belang van rechtzoekenden wordt gediend. Het bestaan van een goed functionerende advocatuur die, volstrekt onafhankelijk en met wettelijke waarborgen voor kwaliteit en integriteit, ervoor zorg draagt dat rechtzoekenden hun rechtspositie kunnen behartigen, is een voorwaarde voor een rechtsorde die een breed maatschappelijke vertrouwen geniet. De positie van advocaten in het rechtsbestel is daarmee een wezenlijk andere dan die van andere, niet wettelijk gereguleerde, juridische dienstverleners.

De vraag of ook de advocatuur onder toezicht van een Autoriteit Juridische Markten zou moeten komen beantwoord ik ontkennend. Toezicht door een autoriteit veronderstelt dat er sprake is van toezicht van overheidswege. De specifieke positie van de advocatuur in de Nederlandse rechtsorde vergt juist een toezicht dat niet vanuit de overheid wordt uitgevoerd. In het kader van de totstandkoming van het nieuwe toezicht van de advocatuur is dit een centraal thema. Dit heeft geleid tot een vorm van toezicht op advocaten waarbij de primaire toezichtwerkzaamheden door en onder eindverantwoordelijkheid van de advocatuur zelf (de lokale dekens) worden uitgevoerd.

De leden van de CDA-fractie wijzen op het belangrijke werk dat door de heer Hoekstra is verricht in het kader van zijn rapportages over het functioneren van het toezicht op advocaten. Deze leden vragen hoe de werkzaamheden van de rapporteur zijn verlopen en welke toetsingscriteria hij heeft gehanteerd. Ook vragen zij of redelijkerwijs kan worden verwacht dat aan het einde van het kalenderjaar het toezicht in het algemeen op orde is. De heer Hoekstra heeft als interim rapporteur toezicht advocatuur van de NOvA de opdracht gekregen om te rapporteren over de kwaliteit, objectiviteit en integriteit van het toezicht op advocaten. Daartoe heeft hij informatie en documentatie verzameld op het gebied van het toezicht. Daarnaast heeft hij (meerdere) werkbezoeken afgelegd bij alle dekens. Tijdens die werkbezoeken is onderzocht hoe de lokale dekens het toezicht op advocaten uitoefenen. Daartoe is aan de dekens onder meer gevraagd toe te lichten hoe zij het toezicht hebben georganiseerd, hoe het toezicht wordt uitgeoefend, welke criteria en risicoprofielen zij daarbij hanteren en wat de resultaten van het toezicht zijn. Daarnaast heeft de heer Hoekstra gesprekken gevoerd met personen en instanties die betrokken zijn bij het toezicht op de advocatuur, zoals de algemene raad, het dekenberaad en

de raden en het hof van discipline. Ook is gesproken met rechtzoekenden over hun ervaringen met het toezicht op de advocatuur.

De heer Hoekstra heeft in zijn eindrapportage over 2013 en in zijn tussenrapportage van juli 2014 verslag gedaan van zijn bevindingen. De conclusie die hij in zijn rapportage over 2013 trekt op basis van zijn bevindingen is dat «de Orde de omslag die in 2012 is ingezet, in 2013 en in versterkte mate in de periode juli-november 2013 heeft doorgezet. De Orde heeft daarmee een gedegen en helder perspectief geboden op zichtbaar en consistent toezicht. Dit geldt met name voor het financiële toezicht (unit FTA, kenniscentrum Wwft, verkennend onderzoek Wwft), het proactieve toezicht, de kwaliteitsbewaking en de verantwoording. Het dekenberaad heeft de acties zoals geformuleerd in het jaarplan 2013 over een brede linie inhoud gegeven. Daarbij is in concreto actie ondernomen door realisatie van de eerste fase van kantoorbezoeken en operationalisering van de unit FTA. Kortom, er zijn belangrijke stappen gezet ten behoeve van de kwaliteit, objectiviteit en integriteit van het toezicht.» Dit beeld wordt bevestigd in zijn tussenrapportage van juli 2014. Ik onderschrijf de conclusie van de heer Hoekstra dat de NOvA belangrijke en bestendig gebleken verbeteringen heeft aangebracht in het toezicht door de lokale dekens op advocaten. De vraag wanneer het toezicht op orde is, valt niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Daarvoor heeft het toezicht op advocaten een te divers karakter – het is bijvoorbeeld niet alleen reactief maar ook proactief van aard. Bovendien zal de inzet van het met dit wetsvoorstel aan de lokale dekens geboden toezichtinstrumentarium (waaronder de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes) zich in de praktijk moeten uitkristalliseren. Wel is duidelijk dat het toezicht al sterk is verbeterd ten opzichte van de situatie van twee à drie jaar geleden. Het in het voorliggende wetsvoorstel vastgelegde nieuwe toezichtstelsel en het daarmee verband houdend instrumentarium bieden de juiste randvoorwaarden om de door de NOvA reeds ingezette lijn van verdere professionalisering en modernisering van het toezicht op advocaten voort te zetten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het huidige en het nieuwe toezicht de facto slechts een «piepsysteem» vormen, of dat ook van proactief toezicht sprake zal zijn. Voordat de herziening van het toezichtstelsel in gang werd gezet, kenmerkte het toezicht door dekens op advocaten zich vooral door een repressief karakter. De lokale dekens kwamen veelal pas in actie nadat zij een concrete klacht voorgelegd hadden gekregen of hen langs andere wegen van bezwaren was gebleken. Van een systematisch systeem van controle op de naleving van wet- en regelgeving, ook als er geen sprake was van een concrete klacht of andere aanleiding, was niet of nauwelijks sprake. In de eerdergenoemde brief van 5 maart 2010 is dit ook als een bezwaar van het oude systeem van toezicht op advocaten geïdentificeerd. De nieuwe wettelijke regeling van het toezicht heeft dan ook mede tot doel het proactieve toezicht te intensiveren. Het wetsvoorstel biedt daartoe aan de lokale dekens een breed instrumentarium. Verschillende toezichtinstrumenten op grond van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing verklaard ten behoeve van de lokale dekens, zoals de mogelijkheid om kantoren te betreden en inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Voor bepaalde, relatief lichtere overtredingen van beroepsregels beschikken de lokale dekens straks over een bestuurlijk sanctie-instrumentarium, zoals het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete, waarmee zij de effectiviteit van hun taakuitoefening kunnen versterken. De lokale dekens hebben intussen zelf al ingezet op een sterkere proactieve aanpak, de heer Hoekstra heeft dit ook geconstateerd in zijn rapportages, waardoor inmiddels al niet meer kan worden gesproken van louter reactief toezicht.

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op de stelling dat bij het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten ook andere aspecten in aanmerking moeten worden genomen dan het bewerkstelligen van een oplossing van het probleem, zoals prijsstelling en voorlichting, aangezien meerdere factoren bepalend kunnen zijn voor de toegang tot de rechter. Het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat omvat een groot aantal aspecten, zoals de inhoudelijke juridische kwaliteit, de bejegening van de cliënt of de wijze van kantoorvoering. De prijsstelling van advocaten is echter primair een zaak van de vrije markt waarop het kwaliteitstoezicht naar mijn oordeel geen betrekking heeft. Dit is slechts anders indien er sprake zou zijn van excessief declareren door een advocaat, waarbij het honorarium in redelijkheid niet meer in relatie staat tot de geleverde diensten of inspanningen. In dat geval kan tegen de betrokken advocaat een klacht worden ingediend bij bijvoorbeeld de Geschillencommissie Advocatuur of – in uiterste gevallen – bij de tuchtrechter.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht voor advocaten. Deze leden willen weten waarom een drempel moet opgeworpen tegen bagatelzaken. In dat verband stellen zij dat veel klagers de moeite van het indienen van een klacht nemen omdat zij willen voorkomen dat anderen vergelijkbare negatieve ervaringen met een specifieke advocaat hebben. Ook verwijzen zij naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op de tweede nota van wijziging, waarmee het griffierecht in het wetsvoorstel is opgenomen, alsmede naar onderzoeken naar de kwaliteit van rechtsbijstandverlening in vreemdelingenzaken, waarbij de aanbeveling is gedaan om de indiening van klachten meer te faciliteren. De aan het woord zijnde leden vragen voorts een reactie op de constatering dat vorige kabinetten hebben afgezien van de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht.

Voorop staat dat het tuchtrecht voor wettelijk gereguleerde vrije beroepen tot doel heeft de naleving van beroepsnormen door beroepsbeoefenaren en de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen, alsmede om de beroepsgroep te vrijwaren van ongewenste uitwassen. De persoonlijke genoegdoening van klagers staat niet voorop. Dat neemt niet weg dat veel klagers een tuchtrechtelijke veroordeling van een beroepsbeoefenaar wel als een persoonlijke genoegdoening ervaren. Ook komt het voor dat een gegrondverklaring van een tuchtklacht vervolgens wordt gebruikt als aanzet voor of nadere onderbouwing van een civielrechtelijke procedure, gericht op het verkrijgen van een schadevergoeding (hetgeen bij uitstek een vorm van persoonlijke genoegdoening betreft). Mogelijk hebben deze omstandigheden, samen met de algehele toename van de mondigheid van consumenten, mede een rol gespeeld bij de duidelijke toename de laatste jaren van het aantal tegen advocaten ingediende tuchtklachten. In het voorgaande, bij de beantwoording van vragen van de VVD-fractie, is al ingegaan op deze toename.

Het tuchtrecht voor advocaten is een waardevol instrument, met name in het kader van de bevordering van de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep, maar het is ook een kostbaar instrument. Naast rechterlijke ambtenaren q.q. hebben ook advocaat-leden zitting in een tuchtcollege. De stijging van het aantal tuchtklachten heeft dan ook duidelijke kosteneffecten. De behandeling van tuchtklachten heeft een belangrijk leereffect voor de advocatuur. Er zijn evenwel veel klachten die zich naar hun aard niet lenen voor behandeling door de tuchtrechter, omdat zij niet primair zien op de kwaliteit van de beroepsuitoefening, maar bijvoorbeeld bejegeningsskwesties of conflicten over de hoogte van declaraties betreffen. Ook voor dergelijke klachten geldt dat op voorhand niet kan

worden uitgesloten dat zij zich op enig moment lenen voor behandeling door de tuchtrechter. In geval een advocaat bijvoorbeeld structureel veel te hoog declareert en, ook na daarop diverse malen te zijn aangesproken, hierin geen verbetering laat zien, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de juiste naleving van beroepsregels door betrokkene. Een incidenteel geschil over de hoogte van een rekening behoort evenwel niet op voorhand bij de tuchtrechter thuis, omdat dit op zichzelf nog niets zegt over de kwaliteit van de beroepsuitoefening of de integriteit van de advocaat. Voor dergelijke geschillen zijn voldoende volwaardige alternatieve wijzen van oplossing beschikbaar, zoals bemiddeling door de lokale deken, de interne klachtenregeling van een advocatenkantoor en de indiening van een klacht bij de Geschillencommissie Advocatuur. Het wetvoorstel ziet ook op het stimuleren van het bewandelen van deze alternatieve routes, bijvoorbeeld door de verplichte aansluiting voor advocaten bij een geschillenregeling (artikel 28, tweede lid, onderdeel b). De ervaring leert dat de meeste geschillen opgelost kunnen worden via dergelijke alternatieven.

Ook met de invoering van een (laag) griffierecht voor de indiening van tuchtklachten worden klagers gestimuleerd zoveel mogelijk gebruik te maken van beschikbare laagdrempelige alternatieve voorzieningen om een klacht op te lossen. Serieuze klachten die de kwaliteit en de integriteit van de beroepsuitoefening betreffen moeten uiteraard wel aan de tuchtrechter voorgelegd kunnen worden. Tegenover de betaling van een griffierecht enerzijds staat daarom anderzijds dat de klager deze weer vergoed krijgt wanneer zijn klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard (artikel 46e, vierde lid). De Advocatenwet biedt bovendien de mogelijkheid voor de tuchtrechter om aan de klager een schadevergoeding toe te kennen, na invoering van dit wetsvoorstel tot een maximum van 5.000 euro (nieuw artikel 48b, eerste lid). De kritiek die wel gehoord wordt ten aanzien van de mogelijkheid tot toekenning van een schadevergoeding in het tuchtrecht, is dat het voor klagers betrekkelijk eenvoudig wordt een poging te wagen om – buiten een civielrechtelijke procedure om – een schadevergoeding te verkrijgen, zonder dat hier direct een procesrisico tegenover staat. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk, en het wetsvoorstel voorziet daar ook niet in, om de klager die in het ongelijk wordt gesteld in de proceskosten van de beklagde advocaat of de kosten van het tuchtgeding te veroordelen. De invoering van een griffierecht biedt hierin een zeker tegenwicht: de klager dient tevoren een duidelijke afweging te maken tussen de ernst van de klacht en de kosten van een tuchtzaak.

Het klopt dat eerdere kabinetten hebben afgezien van de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht. Daar staat tegenover dat het tuchtrecht voor de advocatuur de laatste jaren een aanzienlijke vlucht heeft genomen en de tuchtcolleges dientengevolge te maken hebben met een aanmerkelijke stijging van het aantal te behandelen klachten. Eerder is al aangegeven dat het aantal bij de raden van discipline binnengekomen tuchtklachten in de afgelopen vijf jaar met 55% is gestegen. Daarbij is ook aangegeven dat het aantal in 2013 gegrond verklaarde klachten met 7% is gedaald ten opzichte van 2012. Er zijn in 2013 maar liefst 62% minder onvoorwaardelijke schorsingen en schrappingen uitgesproken. Van de 1.286 tuchtrechtelijke oordelen die de raden van discipline in 2013 gaven, luiden er 875 ongegrond of niet ontvankelijk. Dat is een aandeel van 68%. In 2012 was dat aandeel nog 61%. In het grootste deel van de geheel of gedeeltelijk gegrond verklaarde klachten (254 van de 411) betrof het volgens het jaarverslag van de tuchtcolleges over 2013 eenmalige en/of relatief kleine vergrijpen, waarvoor geen maatregel of slechts een waarschuwing werd opgelegd. Het geheel – en met name het percentage zaken dat eindigde in een niet-ontvankelijk of ongegrond verklaring – wijst

erop dat zeer veel ingediende klachten bagatelzaken betreffen. Deze bagatelzaken leggen een onevenredig groot beslag op de capaciteit van de tuchtcolleges. De invoering van een laag griffierecht, waarvan overigens de tuchtcolleges voor de advocatuur geen tegenstander zijn, kan hierin meer evenwicht brengen. In dit verband zij tot slot nog opgemerkt dat de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht niet nieuw is. Ook het tuchtrecht voor accountants kent al sinds 2009 een griffierecht (artikel 23 Wet tuchtrechtspraak accountants).

De leden van de GroenLinks-fractie stellen eveneens vragen over de invoering van een griffierecht. Zij vragen of voor klagers de mogelijkheid bestaat van een beroep op een hardheidsclausule voor situaties waarin het griffierecht een drempel blijkt. Ook wensen zij te vernemen of is overwogen in zo'n situatie de klachten toch op relevantie en bruikbaarheid te laten onderzoeken. Het wetsvoorstel voorziet niet in een hardheidsclausule in relatie tot het griffierecht. Indien een klacht van een zeker gewicht is en de klager, om welke reden dan ook, het griffierecht niet kan of wil betalen, kan de lokale deken besluiten de klacht over te nemen en zelf direct als klager op te treden. De lokale deken kan deze beoordeling betrekkelijk eenvoudig maken, omdat alle klachten bij hem moeten worden aangebracht (artikel 46c, eerste lid) en hij onderzoek moet verrichten naar iedere klacht (artikel 46c, derde lid).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een reactie op de stelling van de voorzitter van het hof van discipline dat, nu de beroepsgroepen zelf de kosten van het tuchtrecht voor hun rekening moeten nemen, voor uitholling van het tuchtrecht moet worden gevreesd. In het MR. magazine nr. 5 van dit jaar heeft de voorzitter van het hof van discipline zich uitgesproken over de wijze van financiering van de tuchtrechtspraak voor advocaten in de toekomst. Daarbij stelt hij dat, als gevolg van het voornemen om de kosten van het tuchtrecht geheel door te belasten aan de beroepsorganisaties, de tuchtrechtspraak voor een belangrijk deel afhankelijk blijft van de NOvA, waardoor het risico van een onzuivere manier van beïnvloeding ontstaat. Hij pleit ervoor de wijze van de financiering van de tuchtrechtspraak te herzien en te komen tot een onafhankelijke wijze van vaststellen van de begroting van de tuchtcolleges. In reactie hierop zij allereerst opgemerkt dat met het nu voorliggende wetsvoorstel niet wordt voorzien in de doorberekening van de kosten van het tuchtrecht voor de wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen aan de beroepsorganisaties. Er is een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding dat in deze doorberekening voorziet. Naar aanleiding van de consultatie van dat wetsvoorstel heeft het hof van discipline zich al uitgesproken over de wijze van financiering van de tuchtrechtspraak voor advocaten. Daaraan wordt aandacht besteed in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Het wetsvoorstel ligt op dit moment ter advisering bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

3. De rol en de positie van de advocatuur

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een standpunt heeft in de discussie over de omvang c.q. de begrenzing van het recht op geheimhouding en verschoning van advocaten. Ook vragen zij of dit recht in gelijke omvang geldt voor advocaten in dienstbetrekking. Bij arrest van 15 maart 2013 heeft de Hoge Raad bepaald dat, gezien de Nederlandse praktijk en de waarborgen die in Nederland omtrent de wijze van praktijkuitoefening van advocaten in dienstbetrekking bestaan, er geen grond is om aan een advocaat het verschoningsrecht te ontfemen op grond van het enkele feit dat hij in dienstbetrekking werkzaam is.⁵ Het verschoningsrecht stoelt op het binnen Nederland algemeen geldende

⁵ ECLI:NL:HR:2013:BY6101

rechtsbeginsel dat bij een beperkte groep van vertrouwenspersonen, waaronder de advocaat, het maatschappelijke belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, in beginsel moet wijken voor het maatschappelijke belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaring van het besprokene tot dergelijke vertrouwenspersonen moet kunnen wenden voor bijstand en advies. Aan het aanvaarden van een geheimhoudingsplicht voor advocaten, tezamen met het daaraan gekoppelde recht om zich van de getuigplicht te verschonen, is echter wel de beperking gesteld dat hiervan door de advocaat geen misbruik mag worden gemaakt. Naar aanleiding van Kamervragen over het verschoningsrecht van de advocaat in dienstbetrekking, heb ik aangegeven dat ik mij, in overleg met betrokken partijen, nader zal oriënteren op (de reikwijdte van) het verschoningsrecht.⁶ Dit is een proces dat samenhangt met de vraag wat mag worden gerekend tot de advocatuurlijke werkzaamheden en de rol van de advocaat. In dat licht verwijs ik ook naar de beantwoording hierna van de vraag van het lid van de SGP-fractie over het rapport inzake advocatuurlijke werkzaamheden dat door de NOvA wordt voorbereid. De kernwaarden voor de advocatuur alsmede de geheimhoudingsplicht worden met dit wetsvoorstel wettelijk verankerd. Ook wordt het toezicht op de naleving van de voor advocaten geldende voorschriften verbeterd. Dat versterkt het vertrouwen dat de beroepsgroep van advocaten er ook zelf zorg voor draagt dat misbruik van de geheimhoudingsplicht en het daaraan verbonden verschoningsrecht achterwege blijft. Uiteraard blijft een en ander wel de aandacht van de regering houden.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het bepaalde in het voorgestelde artikel 11a, eerste lid, op grond waarvan het mogelijk is om de geheimhoudingsplicht te doorbreken bij wet of verordening. Deze leden vragen op welke situaties dit van toepassing is. Ook vragen zij of de regering van mening is dat deze uitzonderingsmogelijkheden zo beperkt mogelijk moeten worden toegepast, welke criteria hiervoor gelden en waar deze zijn neergelegd. In het voorstel zijn slechts zeer beperkte mogelijkheden voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht opgenomen. Dit betreffen doorbrekingen ten behoeve van het houden van kwaliteitstoetsen (artikel 26, derde lid), het houden van toezicht (artikel 45a, derde lid), het vooronderzoek in het kader van het tuchtrecht (artikel 46m, derde lid) en het onderzoek naar de behoorlijke praktijkuitoefening (artikel 60d). In de meeste gevallen zal het hierbij gaan om gevallen waarbij de lokale dekens de geheimhoudingsplicht doorbreken. Om effectieve kwaliteitstoetsing, toezicht en tuchtrecht mogelijk te maken mag in deze gevallen de geheimhoudingsplicht niet worden tegengeworpen. De doorbreking is hierbij bovendien doelgebonden en zo beperkt mogelijk gehouden; daarom is ook aan de personen die de kwaliteitstoetsing of het toezicht uitoefenen een zelfstandige geheimhoudingsplicht opgelegd, gelijk aan die van de oorspronkelijke geheimhoudingsplichtige (de advocaat). Bij de toepassing van artikel 11a dient zodoende altijd de overweging te zijn voor welk – zwaarwegend – doel de geheimhoudingsplicht moet worden doorbroken en hoe de verspreiding van de voor dat doel noodzakelijk verstrekte informatie zo beperkt mogelijk kan worden gehouden.

Het lid van de SGP-fractie wijst op het voornemen van de NOvA om binnenkort een rapport uit te brengen over de rol van de advocaat. Deze leden vragen of, indien dat rapport spoedig mocht verschijnen, de regering bereid is mee te werken aan een zodanig tijdstip van behandeling van het voorstel dat de commissie van dat rapport kennis heeft kunnen nemen. Het aan het woord zijnde lid brengt terecht in herinnering dat de NOvA een rapport in voorbereiding heeft waarin de vraag aan de

⁶ Kamerstukken II 2011/12, Aanhangsel van de Handelingen, 2187, p. 2.

orde komt wat onder advocatuurlijke werkzaamheden dient te worden verstaan. Ik zie met belangstelling uit naar de openbaarmaking van het rapport. Op de datum waarop rapport openbaar wordt, heb ik echter geen zicht. Ook de NOvA kan nog geen concrete datum noemen. Ik laat het aan uw Kamer om te beslissen of dit rapport betrokken zal worden bij de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

4. Implementatietermijn kwaliteitstoets

Uw commissie wijst erop dat de NOvA in zijn brief van 9 mei 2014 heeft verzocht om latere inwerkingtreding van de onderdelen van het wetsvoorstel die zien op de invoering van een verplichte kwaliteitstoetsing. Met uw commissie ben ik van mening dat een systeem van kwaliteitstoetsing van groot belang is, maar dat de goede werking ervan ook afhangt van een effectieve en zorgvuldige invoering van het systeem. Ik heb dan ook begrip voor dit verzoek van de NOvA, waarbij ik bovendien in de overwegingen betrek dat de NOvA al een zware taak heeft aan de invoering van de overige onderdelen van dit wetsvoorstel. Daarom ben ik bereid om bij de invoering van dit wetsvoorstel te voorzien in een afwijkende datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel R, waarin de kwaliteitstoetsing geregeld wordt. Ervan uitgaande dat uw Kamer instemt met dit wetsvoorstel, ben ik voornemens te voorzien inwerkingtreding van dat onderdeel met ingang van 1 januari 2016. De overige onderdelen van het wetsvoorstel zouden met ingang van 1 januari 2015 in werking kunnen treden. Met onder meer de NOvA vindt contact plaats over de datum van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, zodat verzekerd is dat de praktijk voldoende tijd heeft voor implementatie van een en ander.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel I (artikel 8a Advocatenwet)

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting op het bepaalde in de artikelen 8 en 8a omtrent het tableau en de openbaarmaking van op het tableau geregistreerde gegevens over advocaten. Artikel 8 bepaalt welke gegevens van advocaten worden vastgelegd op het tableau. Dit betreft niet alleen naam- en adresgegevens, maar bijvoorbeeld ook gegevens omtrent tuchtrechtelijke beslissingen. Niet alle via het tableau beschikbare informatie is voor een ieder te raadplegen. Artikel 8a gaat over de openbaarheid van het register. De advocaat heeft altijd volledige inzage in de over hem op het tableau vastgelegde gegevens. Daarnaast hebben onder meer de lokale dekens en de tuchtcolleges voor de advocatuur volledig inzage (artikel 8a, eerste lid). Het tweede en derde lid van artikel 8a bepalen welke gegevens voor een ieder openbaar zijn. In de basis zijn dat alle gegevens die noodzakelijk zijn om de identiteit van een advocaat te kunnen vaststellen en de gegevens om te kunnen vaststellen of iemand bevoegd is om als advocaat op te treden. Gegevens over tuchtrechtelijke veroordelingen zijn beperkt raadpleegbaar voor een ieder. Openbaar zijn in beginsel onherroepelijke beslissingen tot het onvoorwaardelijk opleggen van een schorsing, of een schrapping van het tableau. De inzagetermijn van een opgelegde schorsing is op grond van het derde lid in beginsel beperkt tot tien jaar.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of het klopt dat op grond van artikel 8a, naast schorsingen en schrappingen, ook berispingen en geldboetes kenbaar zijn voor cliënten. Dat is niet automatisch het geval. Artikel 8a, tweede lid, onderdeel b, beperkt de openbaarheid van opgelegde maatregelen zoals gezegd in beginsel tot schorsingen en schrappingen. Ingevolge artikel 8a, tweede lid, onderdeel a, zijn ook

beslissingen op grond van artikel 48, vijfde lid, openbaar. Artikel 48, vijfde lid, bepaalt dat de tuchtrechter de discretionaire bevoegdheid heeft om bij de oplegging van een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder b tot en met e, (berisping, geldboete, schorsing en schrapping) kan besluiten tot openbaarmaking van de opgelegde maatregel. Dit houdt in dat de tuchtrechter, indien naar zijn oordeel een door artikel 46 beschermd belang dat vordert, kan besluiten dat een opgelegde berisping toch openbaar gemaakt moet worden. Voor de geldboete wordt voor een vergelijkbare systematiek gekozen. Overigens bestaat op grond van het huidige artikel 48, derde lid, voor de tuchtrechter al de mogelijkheid de openbaarmaking van een opgelegde berisping te bevelen. Het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging aan, maar voert ten aanzien van die bepaling enkele wetstechnisch noodzakelijke aanpassingen door. Uit het voorgaande volgt dat onherroepelijk opgelegde berispingen en geldboetes niet automatisch voor een ieder openbaar zijn. De openbaarheid geldt alleen wanneer deze expliciet is bevolen door de tuchtrechter. Deze systematiek sluit aan bij die van de Wet op het notarisambt (artikel 5, vierde lid, Wna).

Aansluitend stellen de leden van de SP-fractie de vraag aan de orde of het *gewenst* is dat een berisping kenbaar is voor cliënten van advocaten. Zij verwijzen in dat verband naar de openbaarheid van door de medisch tuchtrechter opgelegde berispingen. Hiervoor is al aangegeven dat de in de artikelen 8 en 8a voorgestelde regeling erin voorziet dat berispingen in beginsel niet openbaar zijn. Met deze keuze wordt aangesloten bij de regeling van de openbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken in tuchtzaken tegen beoefenaren van de andere wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen: notarissen en gerechtsdeurwaarders. In artikel 5, vierde lid, Wna is bepaald dat de op grond van artikel 103, eerste lid, opgelegde berispingen in beginsel niet openbaar zijn, tenzij de tuchtrechter op grond van artikel 103, vijfde lid, Wna expliciet tot openbaarmaking beslist. Voor gerechtsdeurwaarders geldt op grond van artikel 43, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet dat bij de oplegging van een tuchtmaatregel kan worden bepaald dat deze wordt openbaar gemaakt. Met de voorgenomen herziening van de Gerechtsdeurwaarderswet wordt aangesloten bij de in de Wna geregelde en nu voor de Advocatenwet voorgestelde systematiek. Op die manier geldt voor alle drie de beroepsgroepen dezelfde regeling.

Voor de hierboven beschreven systematiek is gekozen omdat een ieder moet kunnen nagaan of iemand die zich voor advocaat uitgeeft op dat moment ook bevoegd is als advocaat op te treden. Lichtere overtredingen dan de schorsing en schrapping zijn in beginsel niet openbaar, omdat zij geenszins de beroepsuitoefening beperken. In dat geval weegt het belang van de individuele advocaat bij niet openbaarmaking van deze aan hem te relateren informatie zwaarder dan het algemeen belang bij openbaarheid van deze informatie. Daarbij moet worden bedacht dat in de huidige samenleving informatie vrij eenvoudig op internet verschijnt. Eenmaal op internet verschenen informatie heeft als kenmerk dat het doorgaans zeer lange tijd beschikbaar en raadpleegbaar blijft – een kenmerk dat overigens sterker lijkt te worden naar mate de informatie gevoeliger of persoonlijker van aard is. Het standaard openbaar maken van berispingen kan daardoor tot gevolg hebben dat deze informatie heel lang aan een advocaat blijft kleven, ook als de grond waarop de berisping in het verleden is gebaseerd inmiddels geheel is komen te vervallen en er geen enkele reden meer is om te twijfelen aan de kwaliteit en integriteit van de betrokken advocaat. Het zou in dat geval zeer onevenwichtig zijn om zo'n advocaat te blijven confronteren met in het verleden gemaakte fouten. Hieraan doet niet af dat de wetgever in het verleden in het kader van een geheel andere en maar tot op zekere hoogte vergelijkbare beroepsgroep (zoals de medici) een andere afweging heeft gemaakt in het verleden. Dat geldt met name

wanneer die afweging is gemaakt in een periode waarin de gevolgen van het verschijnen van informatie op internet minder sterk waren dan tegenwoordig.

Hieraan zij overigens, voor de volledigheid, toegevoegd dat de openbaarmaking van aan medici opgelegde berispingen niet onomstreden is. Zo heeft de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) bezwaren tegen deze openbaarmaking. In het rapport naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Wet BIG, van oktober 2013, wordt opgemerkt dat in het tuchtrecht voor medici de afstand tussen waarschuwing en berisping feitelijk betrekkelijk klein blijkt te zijn, en het daarom het moeilijker te rechtvaardigen is dat aan het opleggen van een berisping verstrekkende publicitaire gevolgen voor de beroepsbeoefenaar worden verbonden die achterwege blijven bij het opleggen van een waarschuwing.⁷ Bij brief aan de Tweede Kamer van 1 maart 2012 heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangegeven het van belang te achten om, wat betreft het openbaar maken van tuchtmaatregelen die geen beperking van de bevoegdheid inhouden, de mogelijke effecten (zoals stigma) bij beroepsbeoefenaren te onderzoeken. In dat kader heeft de minister aangekondigd dat zij medio 2015 de openbaarmaking van tuchtmaatregelen die geen beperking van de bevoegdheid inhouden zal evalueren.⁸ Gezien het voorgaande ligt het niet voor de hand om in geval van de advocatuur de aansluiting te zoeken bij de regeling voor openbaarmaking op grond van de Wet BIG in plaats van aansluiting bij de regeling voor openbaarmaking op grond van de Wna en de Gerechtsdeurwaarderswet.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de in artikel 8, eerste lid, onderdeel h, opgenomen verwijzing naar artikel 48, eerste lid, niet een verwijzing naar artikel 48, tweede lid, zou moeten zijn. Bij de formulering van artikel 8, eerste lid, onderdeel h, is bewust gekozen voor een verwijzing naar artikel 48, eerste lid, nu artikel 8 beoogt bepalingen te geven over de registratie van tuchtrechtelijke *beslissingen*. Een tuchtrechtelijke beslissing kan de oplegging van een maatregel omvatten, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Uit de eerder al aangehaalde meest recente gegevens van de tuchtcolleges blijkt dat in 2013 de raden van discipline gezamenlijk 875 van de 1.286 klachten (derhalve 68%) ongegrond of niet-ontvankelijk verklaarden. In totaal werden 411 klachten (derhalve 32%) geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard. In 61 van deze 411 gevallen werd vervolgens geen maatregel opgelegd (artikel 48, derde lid). Ook deze beslissingen moeten op grond van artikel 8, eerste lid, onderdeel h, worden aangetekend op het tableau. Indien de tuchtrechter een klacht niet-ontvankelijk of ongegrond verklaart, wordt aan het opleggen van een maatregel uiteraard niet toegekomen. Evenwel kan het enkele feit dat in het verleden tegen een advocaat een tuchtrechtelijke procedure heeft gespeeld, ook als het niet tot een gegrondverklaring is gekomen, voor lokale dekens en tuchtrechters belangrijke informatie verschaffen in eventuele nieuwe tuchtzaken tegen dezelfde advocaat. Eerdere beschuldigingen of bedenkingen kunnen immers bijdragen aan een completer beeld van het algeheel gedrag van de betrokken advocaat. Een verwijzing in artikel 8, eerste lid, onderdeel h, naar alleen artikel 48, tweede lid, zou daartoe te beperkend zijn, omdat tuchtzaken die niet tot een veroordeling hebben geleid in dat geval in het geheel niet op het tableau aangetekend zouden worden. De nu voorgestelde formulering brengt mee dat deze beslissingen wel worden aangetekend op het tableau en dat deze informatie dus behouden blijft. In artikel 8a wordt de

⁷ Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, ZonMw: oktober 2013; als bijlage gevoegd bij kamerstukken II, 2013/14, 29 282, nr. 182, pag. 208 en 209.

⁸ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 XVI, nr. 168.

openbaarheid van die informatie vervolgens weer beperkt. Alleen de betrokken advocaat zelf, de NOvA en de tuchtcolleges hebben inzage in die informatie (artikel 8a, eerste lid).

De leden van de SP-fractie gaan tot slot in op de leesbaarheid van de artikelen 8 en 8a. Deze bepalingen bieden een relatief gedetailleerde regeling van de registratie en openbaarheid van informatie op het tableau. Om de leesbaarheid van de bepaling te verhogen, is er bij gelegenheid van de tweede nota van wijziging voor gekozen deze artikelen geheel opnieuw te formuleren. De regeling zoekt een balans tussen enerzijds de openbaarheid van informatie in het belang van met name cliënten van advocaten en anderzijds het belang van de individuele advocaat bij de bescherming van privacygevoelige informatie. Het bepaalde in de artikelen 8 en 8a dient in de praktijk zijn vertaling te krijgen naar het tableau en de feitelijke raadpleegbaarheid van dat register. Met de NOvA heeft in dat kader overleg plaatsgevonden over deze bepalingen. Voor de NOvA is de nieuwe regeling werkbaar.

Ook de leden van de fractie van D66 stellen enkele vragen over het nieuwe artikel 8a. Zij constateren dat ketenpartners van de advocatuur en de tuchtcolleges van de advocatuur (de aan het woord zijnde leden noemen in dat verband de rechtspraak en de raad voor rechtsbijstand) niet behoren tot de groep die op grond van artikel 8a, eerste lid, inzage heeft in alle op het tableau geregistreerde informatie. De aan het woord zijnde leden stellen allereerst de vraag aan de orde of het niet ook voor hen van belang is om te weten of een bij de rechter optredende advocaat op enig moment nog wel bevoegd is om als zodanig op te treden. Dat belang is voor onder meer de rechtspraak en de raad voor rechtsbijstand onmiskenbaar aanwezig. Op grond van het tweede lid van artikel 8a kunnen zij de daartoe relevante informatie inzien. Ook deze instanties kunnen, net als ieder ander, informatie inzien over opgelegde schorsingen en schrappingen. Voor schorsingen geldt daarbij overigens op grond van artikel 8a, derde lid, een beperking in te tijd van de openbaarheid (minimaal voor de duur van de schorsing en maximaal tien jaar openbaar). Voor de goede taakuitoefening van de bedoelde ketenpartners is het niet noodzakelijk hen onder de werking van artikel 8a, eerste lid, te brengen.

De in artikel 8a, tweede lid, genoemde informatie volstaat voor het vaststellen van de hoedanigheid van de advocaat. Deze informatie is reeds beschikbaar voor de bedoelde ketenpartners van de advocatuur. De in het tweede lid genoemde term «inzage» omvat ook de mogelijkheid voor de secretaris van de algemene raad om op grond van artikel 8, eerste lid, gegevens over advocaten te verwerken en bewerken met het oog op het in het belang van een goede rechtsbedeling vaststellen van de hoedanigheid van de advocaat. Met het beschikbaar stellen van deze gegevens kunnen de genoemde ketenpartners, die een rol vervullen in het kader van de rechtsbedeling, hun taken zorgvuldiger en efficiënter uitoefenen, waarmee aldus belangen van een goede rechtsbedeling worden gediend. Voor de raad voor rechtsbijstand geldt overigens in dit verband een positie die afwijkt van andere ketenpartners en welke verband houdt met de specifieke taakuitoefening door de raad. Bij de raad zijn advocaten ingeschreven die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De op de raad rustende wettelijke taak om advocaten toe te voegen aan rechtzoekenden brengt mee dat de raad er voortdurend van op de hoogte moet zijn welke advocaten bevoegd zijn om op enig moment als zodanig op te treden. Op grond van de artikelen 50, eerste lid, onderdeel g, en 58, onderdeel g, moet de griffier van het tuchtcollege aan de raad voor rechtsbijstand een afschrift zenden van beslissingen waarbij een bij de raad ingeschreven advocaat een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, is opgelegd. De raad gebruikt deze

informatie vervolgens om te bezien of de betrokkene nog altijd bevoegd is om op te treden als advocaat – en dus kan deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand moet de raad een bij hem ingeschreven advocaat uit het door hem op grond van artikel 14 van die wet bij te houden register schrappen wanneer betrokkene de hoedanigheid van advocaat verliest. Die hoedanigheid wordt verloren bij schorsing en schrapping van het tableau (art. 48, negende lid, respectievelijk artikel 8f).

De in artikel 8a, tweede lid, bedoelde inzage geldt in elk geval indien de in het tweede lid genoemde gegevens op individueel niveau worden opgevraagd. Het is zeer wel voorstelbaar dat de op het tableau vastgelegde voor een ieder openbare informatie uiteindelijk eenvoudig via internet raadpleegbaar wordt. Er is evenwel een verschil tussen een ieder en ketenpartners. Dat verschil is gelegen in de bewerking door de secretaris van de algemene raad van informatie over advocaten, afhankelijk van het doel dat wordt beoogd met deze verwerking. De bewerking en het beschikbaar stellen van bewerkte informatie kan alleen worden gedaan met het oog op het in artikel 8, eerste lid, genoemde doel, namelijk de goede rechtsbedeling. Voor bijvoorbeeld journalisten geldt dat zij, net als iedere andere burger, de in artikel 8, tweede lid, bedoelde informatie op individueel niveau kunnen opvragen.

Artikel I, onderdeel FFd (artikel 47b Advocatenwet)

Het lid van de SGP-fractie wijst terecht op een kleine technische onvolkomenheid in het voorgestelde artikel 47b, eerste lid, onderdeel b. Daarin wordt verwezen naar het vierde lid van artikel 60ab, waar bedoeld was te verwijzen naar het vijfde lid van dat artikel. Deze onvolkomenheid zal bij een eerstvolgende gelegenheid worden hersteld.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven