

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 3 juni 2014

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij heeft een vraag over het moment van inwerkingtreding van het onderdeel inzake de kwaliteitstoets (par. 4).

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Gezien het belang van een hoogwaardige juridische dienstverlening door de advocaat juichen zij versterking van het toezicht op de advocatuur toe. Ook zijn zij van mening dat de bijzondere positie van de advocaat, zoals deze onder andere tot uitdrukking komt in de bijzondere privileges als de beschermde titel, het procesmonopolie, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht, maakt dat effectief toezicht noodzakelijk is. Onder meer over de gemaakte keuzes in het nieuwe toezichtsmodel hebben zij nog wel enkele vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met waardering kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak dat de motie-De Vries c.s.² zijn uitwerking heeft gekregen in de Commissie Van

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

² *Kamerstukken II 2003–2004, 29 279, nr. 7.*

Wijmen en uiteindelijk heeft geleid tot het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven dat de maatschappij ingewikkelder is geworden en juridisch ook meer complex, hetgeen heeft geleid tot meer juridische geschillen waarbij vervolgens de advocatuur moe(s)t worden ingeschakeld. Wanneer daarbij de notie wordt betrokken dat consumenten meer kritisch zijn geworden, ook waar het de juridische dienstverlening betreft, dan is het een goede zaak dat de regering een wetsvoorstel heeft ingediend waarin wordt ingespeeld op de gewijzigde inzichten en verhoudingen. Deze leden kunnen zich ook vinden in het resultaat van de wijzigingen die tijdens de behandeling in het oorspronkelijke voorstel zijn aangebracht. Zij hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie zijn blij met het resultaat dat er nu ligt: een evenwichtig wetsvoorstel, te danken aan noeste arbeid van onze voormalige Tweede Kamercollega De Wit, in samenwerking met het veld. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) heeft er immers hard aan getrokken, niet in de laatste plaats door met behulp van interim rapporteur Hoekstra orde op zaken te stellen. Dat was ook hard nodig, want er liepen zaken uit de hand. Deze leden zijn echter nog niet overtuigd van de noodzaak om griffierecht te heffen voor het indienen van een klacht. Daarnaast hebben zij nog een enkele vraag.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zien daarin de neerslag van een goede ontwikkeling naar kwaliteitsbevordering. Ook is tenslotte de juiste balans tussen kwaliteitsbewaking en het toezicht op die kwaliteit gevonden, enerzijds met het opnemen in het wetsvoorstel van de kernwaarden als kader waarop de advocatuur kan worden getoetst en anderzijds door de algemeen deken meer bevoegdheden te geven ten aanzien de controle en het toezicht, daarbij geflankeerd door twee onafhankelijke personen. De leden tonen zich verheugd over de vierde nota van wijziging waarin de regering heeft afgezien van haar voornemen om het toezicht in overheidshanden te stellen. Dit zou een verregaande inbreuk betekenen op de eigenstandige positie van de advocatuur in onze rechtsorde. Door met die nota van wijziging dit overheidstoezicht substantieel in te perken heeft de regering naar het oordeel van deze leden een juist evenwicht gevonden tussen het behoud van essentiële waarden van de advocatuur en de borging van het toezicht. De leden hebben evenwel nog een enkele vraag.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn verheugd over de voorgestelde regeling ten aanzien van (het toezicht op) de kwaliteit van de advocatuur. Dat het noodzakelijk was om maatregelen te nemen teneinde het toezicht op de advocatuur te laten voldoen aan de eisen van transparantie, uniformiteit, onafhankelijkheid en professionaliteit, is door verschillende onderzoekscommissies geconstateerd. Aan het huidige voorstel zijn wijzigingsvoorstellen voorafgegaan die deze leden zorgen baarden. Zij menen dat het huidig voorgestelde systeem van toezicht voorziet in de noodzakelijke toets van buitenaf maar tegelijkertijd ook in het behoud van de nodige onafhankelijkheid van de beroepsgroep. Zij hebben nog wel enkele vragen.

Het lid van de fractie van de **SGP** heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel zoals dat tenslotte, bijna vier jaar na indiening bij de Tweede Kamer, deze Kamer heeft bereikt. Het is hem niet ontgaan dat sinds de indiening bij de Tweede Kamer majeure wijzigingen in het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn aangebracht via een vijftal nota's van wijziging en een zestal amendementen. Dit lid acht het positief dat na indiening van de vierde nota van wijziging principiële bezwaren van de NOVA konden worden weggelaten en dat de Orde zich sindsdien goed

kan vinden in het wetsvoorstel. Deelt de regering de opvatting van dit lid dat de beschreven gang van zaken en het resultaat daarvan de implementatie van het voorstel en de naleving van de onderscheiden voorschriften ten goede zal (kunnen) komen? Dit lid heeft voorts nog enkele vragen.

2. Toezicht

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering nog eens toe te lichten waarom zij ervoor gekozen heeft het toezicht aan te scherpen in de vorm van het introduceren van een college van toezicht met twee buitenstaanders in plaats van het verder stimuleren van de zelfregulering, waarmee de NOvA onder andere volgens interim rapporteur Hoekstra op de goede weg was.

In het verlengde van de vorige vraag willen deze leden of kwaliteitsverbetering (het ijkpunt voor toezicht) niet juist via bijvoorbeeld het aanscherpen van opleidings- en toetredingseisen te realiseren was geweest.

Acht de regering het nieuwe college van toezicht voldoende geëquipeerd om stevig toezicht uit te oefenen? Heeft dit college met andere woorden voldoende menskracht en middelen om op jaarbasis voldoende toezichtsvolume te vormen?

Onderzoekers, rapporteurs en kwaliteitstoetsers hebben een afgeleide geheimhoudingsplicht en zijn (hetzij rechtstreeks als zij advocaat zijn, hetzij door de overeenkomstige toepassing van artikel 218 Wetboek van Strafvordering) tevens verschoningsgerechtigd. Zij zullen niet altijd advocaat zijn. Is de regering van oordeel dat deze personen die in het kader van het toezicht worden ingezet, in staat zijn om te bepalen wat onder de geheimhoudingsplicht valt en in welke gevallen zij zich op het verschoningsrecht moeten beroepen. Worden zij op de een of andere manier ondersteund hierbij?

Verwacht de regering dat met dit nieuwe toezichtstelsel het aantal (gefundeerde) klachten tegen advocaten zal verminderen, dat het aantal faillissementen onder advocaten zal afnemen en dat het aantal advocaten terugloopt dat wordt geschorst c.q. van het tableau geschrapt? Kortom, in welke zin verwacht de regering in termen van succesfactoren dat met dit wetsvoorstel de kwaliteit van de advocatuur als geheel verbetert?

Is de regering, die gaandeweg het wetgevingsproces het voorstel talloze malen heeft aangepast c.q. gewijzigd, nog steeds van oordeel dat met dit wetsvoorstel een evenwichtig en gedegen systeem van toezicht is gevormd?

Buiten de advocatuur bestaan natuurlijk nog allerlei andere vormen van juridische dienstverlening. Acht de regering het toezicht daarop kwalitatief afdoende? Bestaat het voornemen om op dat vlak nog met voorstellen te komen? Hoe kijkt de regering in dit verband aan tegen de instelling van een Autoriteit Juridische Markten, zoals in het publieke debat genoemd. Zou de advocatuur dan ook daaronder gaan vallen, of blijft zij vanwege de bijzondere eigenschappen en positie daarvan uitgezonderd?

De discussie tijdens de parlementaire behandeling is de laatste jaren vooral toegespitst op de vraag of de onafhankelijkheid van de advocatuur in Nederland wel voldoende gewaarborgd blijft. Niet zonder reden is er daarom bezwaar gemaakt tegen een uitsluitend door de Minister van Veiligheid en Justitie benoemd college van toezicht. Het wetsvoorstel zoals dat thans door de Tweede Kamer is goedgekeurd, houdt naar de mening van de leden van de fractie van het **CDA** een goede vorm van toezicht in, die mede kan worden uitgeoefend door functionarissen van buiten de beroepsgroep, terwijl de onafhankelijkheid van de advocatuur niet in gevaar wordt gebracht en het beroepsgeheim van de advocaat wordt gerespecteerd. Deze leden zijn zich ervan bewust dat de NOvA zich in de tijd dat deze discussie werd gevoerd, heeft ingespannen om het

toezicht op het functioneren van advocaten met behulp van een «buitentaander» te verbeteren. Daartoe is aan de heer Hoekstra in 2012 de opdracht gegeven het functioneren van het toezicht in de arrondissementen te onderzoeken en bij het rapporteren van zijn bevindingen ook voorstellen te doen tot verbetering. Kan de regering aangeven hoe de werkzaamheden van de rapporteur zijn verlopen en welke toetsingscriteria door hem zijn gehanteerd? Kan redelijkerwijs worden verwacht dat aan het einde van dit kalenderjaar het toezicht in het algemeen op orde is? Kan de regering aangeven of de huidige en de voorgestelde vorm van toetsing de facto slechts een «piepsysteem» is naar aanleiding van klachten van een cliënt of dat ook van proactief toezicht sprake kan en zal zijn?

Zien de aan het woord zijnde leden het goed, dan zouden bij het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening ook andere aspecten in aanmerking moeten worden genomen dan het bewerkstelligen van een oplossing van een probleem, zoals voorlichting en begeleiding van de cliënt maar ook de prijsstelling en de wijze van bedrijfsvoering door de dienstverlener. De laatste factoren kunnen immers bepalend zijn voor de toegang van de burger tot de rechter in Nederland. Wat is de reactie van de regering hierop?

De ontwikkelingen op de markt zijn thans zodanig dat er naast advocaten vele andere rechtshulpverleners werkzaam zijn. Te denken valt aan rechtsbijstandverzekeraars die (al dan niet academisch geschoolde) juridische medewerkers in dienst hebben of vakverenigingen dan wel andere organisaties die tegen een vaste of variabele vergoeding rechtshulp aanbieden. Is er voor deze aanbieders ook enige vorm van kwaliteitscontrole en zo ja, waaruit bestaat deze? Heeft de regering wel eens overwogen om een soort Autoriteit Juridische Diensten in het leven te roepen?

In de nota naar aanleiding van het nader verslag stelt de regering zich op het standpunt dat het heffen van griffierecht voor de tuchtprocedure nodig is om bagatelzaken tegen te houden, en zij merkt en passant op dat de klager het indienen van een klacht zal ervaren als een persoonlijke genoegdoening, hoewel dat niet het eerste doel van het klachtrecht is. De leden van de fractie van de **SP** willen weten waarop de regering baseert dat er een drempel opgeworpen moet worden tegen bagatelzaken? Is het niet veeleer zo dat mensen, juist omdat zij zelf nauwelijks baat hebben bij klagen, na een eerste verontwaardiging juist afzien van het indienen van een klacht, omdat de hele ellende dan weer opgerakeld wordt en men uiteindelijk met een positieve uitspraak niks opschiet? Gedane zaken nemen nu eenmaal geen keer. Is het niet in het algemeen zo dat degenen die uiteindelijk wel de moeite nemen om een klacht in te dienen, dat doen omdat zij willen voorkomen dat anderen hetzelfde overkomt als hen is overkomen, namelijk in casu een slechte behandeling of bejegening van de zaak door de advocaat? Naar aanleiding van de roep in de media om een einde te maken aan de «asielindustrie» vraagt hoogleraar en advocaat Barkhuysen aandacht voor het in februari 2014 verschenen pilot-onderzoek van Butter, Laemers en Terlouw in opdracht van de NOvA naar de kwaliteit van rechtsbijstand in vreemdelingenzaken. Een van de aanbevelingen van de onderzoekers is om het indienen van klachten door cliënten en andere bij de procedure betrokken partijen meer te faciliteren. Barkhuysen roept op de aanbevelingen op korte termijn en streng ter hand te nemen.³ Dat is een heel ander geluid dan de regering bij de behandeling in de Tweede Kamer liet horen en laat zich niet rijmen met het heffen van griffierecht. De aan het woord zijnde leden wijzen in dit verband ook nog op het advies van de Afdeling advisering van de Raad

³ Tom Barkhuysen, «Vreemdelingenadvocaatuur: miljoenenbusiness of sterfhuis?», *NJB* 2014, p. 1239.

van State.⁴ De Afdeling herinnert eraan dat vorige kabinetten steeds het standpunt hebben ingenomen dat geen griffierecht in rekening wordt gebracht voor een beroep op de tuchtrechtelijke voorzieningen. In de Wet dieren (Stb. 2011, 345), die toch onder dezelfde bewindslieden het licht zag, is het griffierecht op advies van de Afdeling geschrapt. Kan de regering deze ommezwaai motiveren? Graag een reactie.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat de voorzitter van het hof van discipline zich onlangs heeft uitgelaten over de kosten van het tuchtrecht. Nu de beroepsgroepen, ook de balie, zelf 100% van de kosten moeten betalen, vreest hij uitholling van het tuchtrecht. Kan de regering een reactie hierop geven? Een klacht waarover geen griffierechten zijn betaald, wordt niet doorgeleid naar de tuchtrechter. Is er een mogelijkheid van een beroep op de hardheidsclausule voor situaties waarin het griffierecht een drempel blijkt voor de klager? Heeft de regering overwogen om in zo'n situatie de klacht toch te laten onderzoeken op relevantie en bruikbaarheid? Een klacht kan immers ook een belangrijke signaalfunctie hebben en om die reden een leereffect teweegbrengen. Verder willen deze leden graag weten in hoeverre dit stelseltoezicht zich leent voor het uitbreiden van de toepassing naar andere juridische dienstverleners. De leden denken aan juridische adviseurs die zich op dezelfde markt begeven als die van de advocaten en waarop momenteel geen kwaliteitstoezicht van toepassing is. Ondanks het goed regelen van het toezicht op de kwaliteit van advocaten blijven burgers zo nog steeds kwetsbaar voor slechte dienstverlening of zelfs misbruik door ongebonden juridisch adviseurs. Erkent de regering dit probleem en acht zij uitbreiding van het stelseltoezicht naar dergelijke groepen in principe mogelijk en ook wenselijk? En zo ja, acht zij een vrijwillige basis hiervoor toereikend of zou een wettelijke verplichting wenselijk zijn?

3. De rol en de positie van de advocatuur

Er is – zo is de leden van de fractie van het **CDA** gebleken – een discussie gaande over de omvang c.q. begrenzing van het recht op geheimhouding en verschoning van advocaten. Heeft de regering hierover een standpunt? Geldt dit recht evenzeer en in gelijke omvang voor advocaten in dienstbetrekking?

Een belangrijk punt dat volgens de leden van de **GroenLinks**-fractie is verbeterd ten opzichte van eerdere voorstellen, is dat het college van toezicht geen inzage krijgt in dossiers. Dat is des te meer van belang, nu de overheid in circa de helft van de dossiers of de wederpartij is of om andere redenen belang kan hebben bij de informatie in het dossier. Met de vierde nota van wijziging is de vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt beschermd. Tegelijkertijd echter blijft het mogelijk om de geheimhouding bij wet of verordening te doorbreken (artikel I, onderdeel Lb). Kan de regering aangeven op welke situaties dit van toepassing is? Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat deze uitzonderingsmogelijkheid zo beperkt mogelijk dient te worden toegepast? Zo ja, welke criteria gelden hiervoor en waar zijn deze neergelegd?

Het lid van de **SGP**-fractie merkt op dat de NOvA het verschoningsrecht weliswaar goed geregeld acht in dit wetsvoorstel, zodat de vertrouwelijkheid van cliëntgegevens is gewaarborgd, maar blijkbaar aarzelingen heeft wat betreft de mogelijkheid welke wordt gecreëerd om de geheimhouding bij wet of verordening te doorbreken (artikel I, onderdeel Lb). De Orde is voornemens om binnen kort met een rapport over de rol van de advocaat te komen. Indien het rapport spoedig zou mogen verschijnen, is

⁴ *Kamerstukken II 2011–2012, 32 382, nr. 11, p. 12.*

de regering dan bereid mee te werken aan een zodanig tijdstip van plenaire behandeling van het voorstel dat de commissie van bedoeld rapport kennis heeft kunnen nemen?

4. Implementatietermijn kwaliteitstoets

De **commissie** wijst erop dat de NOvA graag zou zien dat het onderdeel inzake de kwaliteitstoets (artikel I, onderdeel R) op een later tijdstip dan 1 januari 2015 in werking treedt, zulks vanwege de extra tijd en inspanning die met de implementatie van dit onderdeel is gemoeid. De Orde verwacht op 1 januari 2016 wel een goed systeem van kwaliteits-toetsen te kunnen aanbieden. De commissie hecht aan de kwaliteitstoets, maar ook aan een effectief en zorgvuldig ingevoerd systeem. Zij heeft om die reden begrip voor het verzoek van de NOvA. Is ook de regering bekend met deze wens en is zij bereid de Orde hierin tegemoet te komen, hetzij door dit onderdeel van het wetsvoorstel op de voet van artikel VII op een later tijdstip in werking te laten treden, hetzij anderszins? De commissie verneemt graag de reactie van de regering.

II. ARTIKELLEN

Artikel I, onderdeel I (8a Advocatenwet)

De leden van de **SP**-fractie hebben een vraag over de publicatie van tuchtrechtelijke maatregelen. Waarschuwing en berisping zijn niet in te zien voor cliënten, zo lezen zij in de toelichting bij de eerste nota van wijziging.⁵ Het betreft hier het voorgestelde artikel I, onderdeel I, dat strekt tot introductie van artikel 8a van de Advocatenwet – een door alle verwijzingen moeilijk leesbaar artikel. Zien deze leden het goed, dan zijn volgens dit artikel niet alleen onherroepelijk opgelegde schorsingen en schrappingen maar ook berispingen (en geldboetes) kenbaar voor cliënten. Artikel 8a, tweede lid, onder a verwijst immers naar artikel 8, eerste lid, onder j, dat op zijn beurt verwijst naar artikel 48, vijfde lid (nieuw), dat weer verwijst naar «een maatregel als bedoeld in het tweede lid, onder b tot en met e», zijnde berisping, geldboete, schorsing en schrapping. Voorts verwijst artikel 8, eerste lid, onder h naar artikel 48, eerste lid. Artikel 48, eerste lid, vermeldt echter slechts dat alle beslissingen met redenen zijn omkleed en in het openbaar worden uitgesproken. Bedoelt de wetgever hier niet te verwijzen naar het tweede lid van artikel 48? Het lijkt de aan het woord zijnde leden mogelijk en wenselijk de redactie van artikel 8a zodanig vorm te geven dat het gewoon leesbaar is, zonder eerst een puzzel te leggen. Is de regering dat met hen eens? De hamvraag is nu of het de bedoeling is dat een berisping niet kenbaar is voor een ieder en zo ja, of dat er ook daadwerkelijk staat. Graag een leesbare toelichting. De volgende vraag is of het gewenst is dat een berisping niet kenbaar is voor cliënten. Voor zover deze leden weten, is bij andere beroepsgroepen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, ook een berisping openbaar. De regering motiveert het niet openbaar zijn van de waarschuwing en de berisping met het feit dat het disproportioneel kan zijn en de advocaat niet verhindert om als zodanig zijn beroep uit te oefenen. Het laatste is naar het oordeel van deze leden geen reden om de beslissing niet kenbaar te maken; de proportionaliteit wel maar zij zien toch een groot verschil tussen waarschuwen en berispen. Het komt deze leden daarom voor dat berispingen ook kenbaar moeten zijn, hetgeen – als zij het goed zien – ook staat in artikel 8a. Graag een reactie.

⁵ *Kamerstukken II 2010–2011, 32 382, nr. 8, p. 9.*

Ook de leden van de fractie van **D66** hebben een vraag over het nieuwe artikel 8a. In het eerste lid van dat artikel wordt een afgebakende groep personen en instanties genoemd die toegang hebben tot de op het tableau verwerkte gegevens van advocaten, waaronder (actuele) schorsingen en schrappingen. Het gaat daarbij om de betrokken advocaat maar ook om de algemene raad, de plaatselijke raden van orden en tuchtcolleges. De zogenoemde ketenpartners (i.e. rechtspraak en Raad voor Rechtsbijstand) staan in het eerste lid niet genoemd, terwijl het ook voor hen bepaald niet zonder belang is om te weten of een bij de rechter optredende advocaat op enig moment wel bevoegd is als zodanig op te treden. Het tweede lid is ruimer geformuleerd: «een ieder» heeft inzage-recht in (een overigens beperktere set van) op het tableau verwerkte gegevens. Het is in dat kader de vraag welk artikellid de grondslag vormt voor het verstrekken van gegevens (in het bijzonder schorsingen en schrappingen) aan instanties als de rechtspraak. Zou het niet de voorkeur verdienen om ook de ketenpartners onder de werking van het eerste lid te brengen? En zo niet, wat is de strekking van het tweede lid? Is het inzage-recht (dat beperkter lijkt dan «verstrekking») van dergelijke gegevens beperkt tot de ketenpartners of kunnen ook anderen, bijvoorbeeld journalisten, daar actief kennis van nemen?

Artikel I, onderdeel FFd (47b Advocatenwet)

Het lid van de **SGP**-fractie wijst erop dat door de NOvA nog gewezen is op een kleine technische onvolkomenheid in het wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 47b, eerste lid, onder b wordt verwezen naar het vierde lid van artikel 60ab. Zou dit niet moeten zijn artikel 60ab, vijfde lid?

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