

Vergaderjaar 1999–2000

**26 940**

## **Opneming in de Advocatenwet van enkele bepalingen over het onderzoek naar de toestand van de praktijk van een advocaat en wijziging van een aantal artikelen van deze wet**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 juni 2000

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Justitie heeft uitgebracht over het voorstel van wet houdende opneming in de Advocatenwet van enkele bepalingen over het onderzoek naar de toestand van de praktijk van een advocaat en wijziging van een aantal artikelen van deze wet. Het is verheugend te bemerken dat de fracties het wetsvoorstel in het algemeen en de regeling betreffende de procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening in het bijzonder, positief hebben ontvangen. Op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties zal ik hieronder ingaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of de advocatuur op grond van het onderhavige voorstel tot wetswijziging voldoende middelen ter beschikking staan om aan haar kwaliteitsbeleid en het zelfreinigend vermogen adequaat invulling te kunnen geven. Dit is inderdaad het geval. In de praktijk is gebleken dat in bepaalde gevallen onvoldoende adequaat kon worden ingegrepen in de praktijk van een advocaat die zijn beroep niet behoorlijk uitoefent. In samenspraak met de Nederlandse orde van advocaten is bezien in hoeverre aan deze problematiek tegemoet kan worden gekomen. De voorgestelde regeling is daarvan het resultaat.

### **ALGEMEEN**

De leden van de fracties van PvdA en VVD vinden de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald wanneer sprake is van een onbehoorlijke praktijkuitoefening onduidelijk. Deze leden geven aan te vrezen dat de ene raad van discipline of deken wel termen aanwezig acht om in te grijpen en, bij gelijke omstandigheden, de andere niet. Dit kan tot rechtsongelijkheid leiden.

Een onbehoorlijke praktijkuitoefening is niet nader genormeerd, omdat een onbehoorlijke praktijkuitoefening situaties van verschillende aard omvat. Een zekere normering volgt wel uit het vereiste dat de praktijkuitoefening onbehoorlijk moet zijn alvorens kan worden ingegrepen. De term «onbehoorlijk» geeft aan dat de praktijkuitoefening herkenbaar onder het niveau ligt dat van een normaal opererende advocaat mag worden verwacht. Dit impliceert niet zonder meer dat de onbehoorlijke

praktijkuitoefening aan de advocaat kan worden verweten. Een geesteszieke advocaat kan ook ver onder een gemiddeld niveau werkzaam zijn. Het is de taak van de deken van de plaatselijke orde de raad van discipline te verzoeken om in te grijpen in de praktijkuitoefening van de advocaat. Een beoordeling van de situatie met het oog op dit verzoek is aan de deken niet vreemd. Ook in tuchtzaken heeft de deken voor de aanvang van de procedure een beoordelingstaak. Op grond van artikel 46e, tweede lid, van de Advocatenwet beoordeelt hij of de inhoud van de klacht een minnelijke schikking ongewenst of onmogelijk maakt. Daartoe onderzoekt de deken de ernst van de klacht. Ik verwacht dat de deken ook in de nieuw voorgestelde procedure in staat is de situatie op de juiste waarde te schatten. Zoals voornoemde leden terecht aangeven zal, net als in het tuchtrecht, de eenheid van recht worden bewaakt door het hof van discipline. Alhoewel het denkbaar is dat een bepaalde praktijk in het ene arrondissement wel toelaatbaar wordt geacht en in het andere niet, acht ik die kans niet groot. Zoals hiervoor is aangegeven gaat het om een geval van een onbehoorlijke praktijkuitoefening. Er wordt dus onder het niveau van een normaal opererende advocaat gewerkt. Dit is niet in het belang van de beroepsgroep. De deken, die tot taak heeft deze belangen te waarborgen, wordt geacht gebruik te maken van de voorgestelde procedure. Naar verwachting zullen ook de raden van discipline bepaalde praktijken, met inachtneming van de omstandigheden van het geval, op dezelfde wijze benaderen. Net als in tuchtzaken zullen de raden van discipline bij hun uitspraak rekening houden met de op dit punt ontstane jurisprudentie.

De leden van de fracties van PvdA en VVD achten het van belang dat bij de uitspraak tot het nemen van een voorziening eveneens wordt bepaald voor welke duur de voorziening geldt en wanneer is voldaan aan de eisen van de raad, zodat de voorziening kan worden opgeheven. Een voorziening wordt opgelegd indien te verwachten is dat dit behulpzaam kan zijn bij het op zo kort mogelijke termijn herstellen van een behoorlijke praktijkuitoefening. De duur van de voorziening is aan dit herstel gerelateerd. In sommige gevallen kan dit inhouden dat de voorziening eindigt indien de praktijkuitoefening volledig op een normaal niveau functioneert. In andere gevallen kan de voorziening eindigen, indien het vertrouwen in een volledig herstel zo groot is dat voortzetting van de voorziening niet langer nodig is. Het zal van de omstandigheden van het geval afhangen wanneer de voorziening kan eindigen. Om die reden is ervoor gekozen de voorziening te laten eindigen op verzoek van de betrokken advocaat. De advocaat, die belang heeft bij een zo kort mogelijke duur van de voorziening, heeft daarmee het einde van de voorziening zelf in de hand. De raad van discipline beoordeelt na een daartoe gedaan verzoek of de situatie of de vooruitzichten zo gunstig zijn dat de voorziening kan eindigen. Ik acht het in het belang van de betrokken advocaat om niet te bepalen dat de duur van de voorziening door de raad van discipline wordt vastgesteld. Gelet op het bovenstaande is het evenmin in het belang van de advocaat om in de uitspraak aan te geven wanneer aan de eisen gesteld door de raad van discipline is voldaan. Dit kan mede van de inzet van de betrokken advocaat afhangen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de Nederlandse orde van advocaten met het onderhavige wetsvoorstel gemakkelijker, beter en sneller kan optreden tegen malverserende advocaten en tegen advocaten die op enigerlei wijze in het criminele circuit zitten of die zodanig onder druk staan van criminele organisaties dat zij niet meer over hun eigen professionele onafhankelijkheid beschikken kan bevestigend worden beantwoord. In dit kader is van belang dat de onderhavige procedure kan worden aangegrepen als de tuchtrechtelijke weg is afgesneden. Voor de toepasselijkheid van de onderhavige procedure is niet noodzakelijk dat de betrokken advocaat in strijd heeft gehandeld met de tuchtnorm, genoemd

in artikel 46 van de Advocatenwet. De nieuw voorgestelde procedure vereist dat de praktijkuitoefening onbehoorlijk is. Indien er sterke aanwijzingen zijn dat een advocaat malverseert kan op grond van laatstgenoemde procedure de advocaat worden geschorst in de uitoefening van zijn praktijk of kan jegens hem, al dan niet naast een schorsing, een voorziening worden getroffen. Verwacht mag dan ook worden dat, in antwoord op een vraag daarover van de leden van de VVD-fractie, van het wetsvoorstel een preventieve werking uitgaat.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het onderhavige wetsvoorstel de schorsing uitvoerbaar bij voorraad is en mitsdien onmiddellijke werking heeft. Deze leden vragen zich af hoe wordt omgegaan met gevallen waarbij acute schade voor rechtzoekenden niet te duchten valt, terwijl het geenszins zeker is dat de schorsingsbeslissing na beroep overeind blijft. In dat geval is het de vraag of een raad van discipline de advocaat zal schorsen in de uitoefening van de praktijk. Wellicht kan de raad dan beter een voorziening treffen. Een voorziening heeft immers ten doel om de advocaat weer op de goede weg te helpen. Hoe precies met het opleggen van een schorsing of voorziening dan wel beiden wordt omgegaan zal van de omstandigheden van het geval afhangen. Dezelfde leden vragen ook wie opkomt voor de schade van een, na achteraf in beroep blijkt, onterechte schorsing of andere maatregel. Indien het hof van discipline oordeelt dat – in tegenstelling tot de raad van discipline – de advocaat niet in de uitoefening van zijn praktijk wordt geschorst dan wel geen voorziening wordt getroffen, kan de geleden schade alleen dan op de plaatselijke deken worden verhaald als sprake is van een onrechtmatige daad.

De leden van de VVD-fractie vragen of niet overwogen kan worden aan de raad van discipline over te laten zijn uitspraak al dan niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren om meer oplossingen op maat te kunnen bieden. De opzet van de voorgestelde regeling heeft tot doel snel in een advocatenpraktijk te kunnen ingrijpen in het geval de betrokken advocaat zijn praktijk niet behoorlijk uitoefent. Om die reden is ervoor gekozen aan de uitspraak van de raad, die tot doel heeft de advocatenpraktijk binnen korte tijd weer goed te laten functioneren, onmiddellijke werking toe te kennen. Indien de situatie van dien aard is dat het niet voor de hand ligt de uitspraak uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, kan in de meeste gevallen beter de tuchtrechtelijke weg worden gevolgd. De uitspraak wordt dan pas van kracht nadat de beslissing van de raad van discipline in kracht van gewijsde is gegaan. Bovendien kan bij het opleggen van een voorwaardelijke schorsing een bijzonder voorwaarde worden opgelegd waarmee materieel hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het opleggen van een voorziening.

Vornoemde leden willen weten of hun constatering dat de tuchtrechter in het geval tegelijkertijd een strafrechtelijke procedure tegen de betrokken advocaat wordt gevoerd, de uitspraak van de strafrechter afwacht alvorens een uitspraak in de tuchtzaak te doen, juist is. De tuchtrechter pleegt inderdaad de uitspraak in de strafzaak af te wachten. Dezelfde leden willen ook graag weten waarom in sommige tuchtrecht-procedures de uitspraken lang op zich laten wachten. De enige reden dat sommige uitspraken wat langer op zich laten wachten is dat niet altijd voldoende tuchtrechters beschikbaar zijn. Zowel de voorzitter als de advocaat-leden van de raden en het hof van discipline oefenen de tuchtrechtspraak uit naast hun dagelijkse functie of beroep. Lang niet iedereen kan of wil beschikbaar zijn voor deze functies. In de praktijk heeft dit tot een onderbezetting van de tuchtrechtcolleges geleid. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het op de lange baan schuiven van schorsingsverzoeken in tuchtrechtelijke procedures er toe

zal leiden dat in de nieuw voorgestelde procedure onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot schorsing over te gaan. In een tuchtrechtelijke procedure kan de schorsing niet uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. Dit is anders in de nieuw voorgestelde procedure. De schorsing kan onmiddellijk ingaan. Bovendien kan tegelijkertijd met deze schorsing een voorziening worden getroffen met als gevolg dat onmiddellijk het disfunctioneren van de advocatenpraktijk kan worden aangepakt. Anders dan de tuchtrechtspraak is de nieuw voorgestelde procedure gericht op een snel in goede banen leiden van de advocatenpraktijk. Ik verwacht dat dit uitgangspunt bijdraagt aan de snelheid waarmee de raad van discipline beslist.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de uitvoeringsaspecten van het voorliggende wetsvoorstel, kan worden gemeld, dat het wetsvoorstel tot uitbreiding van de bevoegdheden van de deken zal leiden. Een en ander brengt dan ook met zich dat hieruit in voorkomende gevallen extra werkzaamheden voor de deken, dan wel leden van de raad van toezicht, voort zullen vloeien. De omvang daarvan laat zich thans moeilijk overzien.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre door middel van bijzondere voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke schorsing thans reeds materieel hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met het voorstel tot gebruik van voorzieningen. Het opleggen van een bijzondere voorwaarde kan in het kader van een tuchtrechtelijke procedure plaatsvinden. Indien een onbehoorlijke praktijkuitoefening tuchtrechtelijk kan worden aangepakt, kan met het opleggen van een voorziening in een aantal gevallen materieel hetzelfde worden bereikt als met het opleggen van een bijzondere voorwaarde. Een opgelegde voorziening heeft echter onmiddellijke werking. Een bijzondere voorwaarde werkt pas nadat de uitspraak in kracht van gewijsde is gegaan. Gelet op dit verschil zal het aantal voorzieningen dat kan worden opgelegd groter zijn dan het aantal bijzondere voorwaarden. Sommige voorzieningen zijn immers pas functioneel als deze met onmiddellijke ingang werking hebben. Zou de werking daarvan afhankelijk zijn van het in kracht van gewijsde gaan van de uitspraak dan kan de voorziening het gewenste doel voorbij schieten. Te denken valt aan het opleggen van de verplichting om de advocatenpraktijk te laten begeleiden door een andere advocaat vanwege het feit dat de uitoefening van de advocatenpraktijk zo chaotisch is dat dit tot schade bij cliënten leidt. Opdat nog meer schade kan worden voorkomen, kan het noodzakelijk zijn dat onmiddellijk een andere advocaat bijstand verleent.

Voor genoemde leden vragen om overlegging van cijfermateriaal betreffende de voorwaardelijke schorsing en de opgelegde bijzondere voorwaarden. In 1997 heeft de raad van discipline 17 schorsingen opgelegd. Daarvan zijn er 9 onvoorwaardelijk en 8 geheel voorwaardelijk. Tegen geen van deze uitspraken is beroep ingesteld bij het hof van discipline. In 1998 betrof het aantal opgelegde schorsingen 22. Daarvan zijn er 6 onvoorwaardelijk, 2 gedeeltelijk voorwaardelijk en 14 geheel voorwaardelijk. In 1 geval is hoger beroep ingesteld. In 1999 heeft de raad van discipline 33 schorsingen opgelegd. In 9 gevallen is deze schorsing onvoorwaardelijk. Van de voorwaardelijke schorsingen zijn er 5 gedeeltelijk en 19 geheel voorwaardelijk opgelegd. In 1998 is in drie gevallen een bijzondere voorwaarde opgelegd. Deze hielden het volgende in. Een verplichting van de advocaat om gedurende de eerste zes maanden van de proeftijd de deken in de gelegenheid te stellen inzicht te verkrijgen in de praktijkuitoefening van de advocaat op een wijze en zo vaak als de deken dit nodig acht. Ook is als bijzondere voorwaarde opgelegd de verplichting om binnen twee weken na verzending van de beslissing van de raad van discipline aan de deken bepaalde stukken over te leggen, zoals jaarstukken, een verklaring van een registeraccountant met betrekking tot de naleving van een aantal

bepalingen van de boekhoudverordening, een gewaarmerkte balans en winst- en verliesrekening, een overzicht van de fiscale positie en een specificatie van privé opnamen. De derde bijzonder voorwaarde betrof het binnen drie maanden na dagtekening van de uitspraak voldoen aan de resterende stageverplichtingen. Daarnaast diende een stageverklaring te worden aangevraagd en moest betrokkene zich gedurende de proeftijd van twee jaar houden aan de verplichtingen die de verordeningen en de Advocatenwet aan de advocaat opleggen.

In 1999 werd in 11 gevallen een bijzondere voorwaarde opgelegd. Deze hielden onder andere het volgende in. De advocaat dient zich te houden aan de aanwijzingen van een door de raad van discipline aan te wijzen contactpersoon, welke contactpersoon in ieder geval één maal per kwartaal dient te rapporteren aan de raad van toezicht omtrent de praktijkuitoefening van betrokkene. In een ander geval diende de advocaat met de deken zijn praktijkvoering te bespreken. Ook moest een advocaat de gevraagde inlichtingen inzake de permanente opleiding en over zijn beroepsaansprakelijkheidsverzekering verschaffen. Net als in 1998 is ook opgelegd de bijzondere voorwaarde inzake het overleggen van een verklaring van een registeraccountant met betrekking tot de naleving van de boekhoudverordening. In een ander geval moest de advocaat de deken en een accountant toelaten tot zijn kantoor opdat de gevoerde administratie kon worden onderzocht. In 1999 hebben twee uitspraken betrekking op het verschaffen van inzicht in de opleiding. Als laatste voorbeeld wordt aangehaald de verplichting om binnen twee weken de declaratie van de klager te betalen.

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een voorbeeld waarbij met toepassing van de voorgestelde regeling adequater kan worden opgetreden dan onder het huidige recht. Gewezen wordt op een uitspraak in kort geding van 6 juni 1997 van de President van de arrondissementsrechtbank te Den Haag (rolnummer 97/692, niet gepubliceerd) waarin het volgende geval zich voordeed. Een beleggingsorganisatie is veroordeeld de inleggelden aan de beleggers terug te betalen omdat de beleggers waren bedrogen. Dit bedrag is echter zoek geraakt. Uit de kort geding uitspraak kan worden opgemaakt dat 159 beleggers een advocaat hebben ingeschakeld met als doel een actie tot schadevergoeding in te stellen jegens een ander deel van de beleggers vanwege het feit dat door toedoen van acties van laatstgenoemden de beleggingsorganisatie niet in staat zou zijn tot het doen van beleggingstransacties zodat het beloofde rendement niet kan worden behaald. Laatstgenoemde groep beleggers vordert in kort geding onder andere dat de advocaat zijn namens de 159 beleggers ingestelde vordering intrekt en dat hij zich verder zal onthouden van advies- en proceswerkzaamheden voor beleggers van de beleggingsorganisatie. Deze vordering is ingesteld, omdat de kosten die de advocaat maakt voor het voeren van de procedure worden gedragen door de beleggingsorganisatie. Dit komt er dus op neer, aldus de groep «andere» beleggers, dat zij de kosten van de procedure waarin zij gedaagde zijn, mede betalen. Ter motivering van hun eis in kort geding voeren zij aan dat de advocaat van de 159 beleggers in strijd handelt met de gedragsregel inhoudende dat de advocaat geen aan het faillissement onttrokken gelden mag aannemen.

Bovendien zou de advocaat tegenstrijdige belangen vertegenwoordigen, aangezien hij niet alleen optreedt als advocaat van de gedupeerde 159 beleggers, maar ook als advocaat van de beleggingsorganisatie.

Alhoewel een tuchtrechtelijke procedure was aangevangen, was het niet mogelijk om snel een voorziening te treffen, opdat voorkomen kon worden dat de groep «andere» beleggers werd betrokken in een langdurige, en dus kostbare, procedure. De president acht zich om die reden ontvankelijk en beveelt de advocaat al zijn bemoeienis met de procedure te beëindigen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeveel gevallen naar verwachting de procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening zal worden gevoerd. Dit is moeilijk aan te geven, aangezien het om een nieuwe procedure gaat. Maar op basis van geluiden uit de praktijk wordt verwacht dat het om minder dan tien gevallen per jaar zal gaan.

Voorts willen de leden van de VVD-fractie weten op welke punten de boekhoudverordening te weinig mogelijkheden biedt te onderzoeken of een advocaat zijn praktijk op orde heeft. Bovendien vragen deze leden zich af welke nieuwe onderzoeksmogelijkheden het onderhavige wetsvoorstel biedt en waarom deze nieuwe mogelijkheden in de wet worden opgenomen in plaats van in een verordening. In de boekhoudverordening wordt geregeld dat de advocaat verplicht is de deken de gewenste inlichtingen te verschaffen over de door hem gevoerde administratie, de hem ter beschikking staande of door hem bestuurd stichting derdengelden en de financiële situatie van zijn praktijk. In de boekhoudverordening worden niet de sancties op het niet naleven van deze verplichtingen geregeld. Tegen een advocaat die zich niet houdt aan de in de boekhoudverordening genoemde verplichtingen kan een tuchtrechtelijke procedure worden ingesteld. Als sanctie kan de advocaat een bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Hierboven is aangehaald dat dit in 1998 en 1999 is gebeurd. In het onderhavige wetsvoorstel worden de sancties in die zin uitgebreid dat in het geval van een onbehoorlijke praktijkuitoefening een voorziening kan worden getroffen. Bovendien kan veel sneller dan in een tuchtrechtelijke procedure een voorziening worden uitgevoerd, hetgeen kan bijdragen aan het beperken van de schade van cliënten. Het uitbreiden van de onderzoeksmogelijkheden van de boekhoudverordening draagt niet bij aan het efficiënt afdwingen van verplichtingen. Bovendien reikt de nieuw voorgestelde procedure verder dan het treffen van voorzieningen op het terrein van de boekhouding. Zo kunnen ook voorzieningen worden getroffen met betrekking tot het opleidingsniveau van de betrokken advocaat.

De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in de gevolgen die een onmiddellijke schorsing van de advocaat met zich brengt. De geschorste advocaat mag op grond van het vijfde lid van artikel 60b gedurende de schorsing de titel advocaat niet voeren. Hij kan niet meer als advocaat in een procedure optreden. Voorzover een procedure aanhangig is, moet hij zich terugtrekken. Hij mag ook geen nieuwe zaken aannemen. Een andere advocaat zal de advocatenwerkzaamheden moeten overnemen. Dit kan een kantoorgenoot zijn. De advocaat is wel bevoegd om voor zijn waarnemer bepaalde werkzaamheden te verrichten. Het gaat dan om werkzaamheden die niet tot verwarring kunnen leiden bij cliënten. Gedacht kan worden aan het uitzoeken van een juridisch probleem of het schrijven van een pleitnota. De externe contacten worden echter onderhouden door de waarnemer. Met name voor een advocaat die zelfstandig zijn beroep uitoefent kan een schorsing leiden tot een inkomstenderving, aangezien hij een waarnemer moet inschakelen en betalen. Het zal overigens niet vaak voorkomen dat de betrokken advocaat in het geheel geen inkomsten meer ontvangt. Dat is immers uitsluitend het geval wanneer de advocaat geen werkzaamheden meer verricht. Dit is bijvoorbeeld het geval als de advocaat is verdwenen of zijn geestelijke vermogens hem niet meer in staat stellen bepaalde werkzaamheden te verrichten.

Overigens zijn de gevolgen dezelfde als die bij een advocaat die tuchtrechtelijk is geschorst. Dezelfde leden vragen of de regering het acceptabel vindt dat een advocaat aan wie het disfunctioneren wellicht niet te verwijten is, kan zijn verstoken van iedere vorm van inkomen. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat er gevallen zijn waarin het acceptabel is dat een geschorste advocaat geen inkomen meer geniet. Voorzover dit voortvloeit uit arbeidsongeschiktheid kan de advocaat zich daarvoor verzekeren. In andere gevallen kan het betekenen dat de advocaat een andere betrekking moet aanvaarden. Voor het antwoord op de vraag van

deze leden hoe wordt omgegaan met gedeelde inkomsten van een advocaat, die vanwege een procedure aanvankelijk is geschorst, maar in hoger beroep in het gelijk wordt gesteld wordt verwezen naar de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven. Aangegeven is dat deze kosten voor rekening van de advocaat zijn, tenzij het verzoek tot schorsing door de plaatselijke deken kan worden aangemerkt als een onrechtmatige daad.

De leden van de CDA-fractie stellen het op prijs te vernemen wat er gebeurt met reeds bij de geschorste advocaat in behandeling zijnde zaken. Voorts vragen zij aan de regering de garantie dat door de genomen maatregel cliënten niet zullen worden gedupeerd. In geval van schorsing van de advocaat zullen de lopende zaken voor de duur van de schorsing worden waargenomen door een andere advocaat. De betrokken advocaat is geschorst vanwege een onbehoorlijke praktijkuitoefening. Daardoor ondervinden de cliënten in meer of mindere mate schade. Indien de betrokken advocaat wordt geschorst, zal de deken, die een verzoek tot schorsing heeft gedaan, ervoor moeten zorgdragen dat andere advocaten de lopende zaken waarnemen. Op deze manier wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de cliënten worden gedupeerd.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er gebeurt met de zaken van een geschorste advocaat die in hoger beroep in het gelijk wordt gesteld. De zaken die op dat moment zijn overgedragen aan een andere advocaat worden teruggegeven. De zaken zijn immers uitsluitend aan de andere advocaat overgedragen met het oog op de waarneming. De advocaat die de zaken voortzet weet dat de zaken weer moeten worden teruggegeven aan de advocaat die de zaak oorspronkelijk begeleidde. Voornoemde leden willen weten of de regering van mening is dat dit een goede rechtsgang bevordert. Een procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening wordt aangevangen indien aantoonbaar is dat de advocatenpraktijk disfunctioneert. Meestal uit zich dat in het feit dat aan veel zaken een minder dan gemiddelde aandacht wordt besteed. De cliënten in deze zaken kunnen daarvan ernstig nadeel ondervinden. De advocaat, aan wie deze zaken zijn overgedragen, beoordeelt wat met name op korte termijn in de zaak moet gebeuren om de behandeling van de zaak weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Worden deze zaken weer aan de advocaat wiens schorsing teniet is gedaan teruggegeven, dan mag worden aangenomen dat hij in staat is deze zaken op een juiste wijze verder af te handelen. Dit komt een goede rechtsgang ten goede.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten of er objectieve richtlijnen bestaan met betrekking tot het beoordelen van een disfunctionerende advocatenpraktijk. In dit kader verwijzen deze leden naar de voorbeelden die betrekking hebben op aanwijzingen die op een disfunctioneren kunnen duiden. Evenmin als voor de invulling van de open tuchtnorm van artikel 46 zijn er voor de invulling van een onbehoorlijke praktijkuitoefening objectieve richtlijnen opgesteld. Een zekere invulling vloeit overigens wel voort uit de tuchtnorm. Immers, een onbehoorlijke praktijkuitoefening leidt meestal ook tot een overschrijding van de tuchtnorm. Het gaat dan om situaties die al dan niet verwijtbaar aan de advocaat zijn toe te rekenen. Van een onbehoorlijke praktijkuitoefening kan echter ook sprake zijn in gevallen die niet aan de advocaat zijn toe te rekenen. Gedacht kan worden aan de demeterende advocaat. Aangezien de gevallen waarin van een onbehoorlijke praktijkuitoefening kan worden gesproken niet allemaal kunnen worden overzien, wordt aan de deken overgelaten in een concreet geval te beslissen tot indiening van een verzoek om schorsing of het treffen van een voorziening.

Het is voornoemde leden onduidelijk op welke wijze aan cliënten van een geschorste advocaat zal worden medegedeeld dat een schorsing heeft plaatsgevonden. Het is evident dat op het moment van schorsing van de advocaat duidelijk moet zijn dat de zaken door een andere advocaat kunnen worden waargenomen. Voor sommige zaken geldt dat een opvol-

gend advocaat onmiddellijk actie moet ondernemen om de schade van de cliënt te voorkomen dan wel te beperken. In dergelijke zaken moet er zoveel mogelijk naar worden gestreefd dat op het moment waarop de schorsing wordt uitgesproken duidelijk is welke advocaat de behandeling van de zaak overneemt. In andere zaken kan wellicht nog enige tijd worden gewacht met het verrichten van de noodzakelijke werkzaamheden. Op het moment dat de waarnemend advocaat de zaak verder behandelt, wordt de cliënt hiervan op de hoogte gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van mening is dat er een zekere spanning bestaat tussen het belang van de beroepsgroep en de betrokken advocaat om schade aan het imago te voorkomen en het belang van cliënten om te weten wat er aan de hand is. Deze leden stellen deze vraag tegen de achtergrond van de bepaling dat de procedure achter gesloten deuren plaatsvindt. Naar mijn mening is er geen spanning als door voornoemde leden geschetst. De procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening vindt achter gesloten deuren plaats. Op dat moment behoeven de cliënten nog niet te worden geïnformeerd over de procedure. Pas nadat uitspraak in de zaak is gedaan, kan het noodzakelijk zijn cliënten van de betrokken advocaat hierover te informeren. Dit is bijvoorbeeld niet nodig in het geval geen schorsing wordt opgelegd. Ook als er een voorziening wordt getroffen zal het meestal niet nodig zijn de cliënten te informeren. Zolang de zaken van de cliënten naar behoren worden behartigd, is er geen noodzaak informatie over een getroffen voorziening te geven. Anders is het als de betrokken advocaat is geschorst. In dat geval moeten de zaken worden overgedragen aan een andere advocaat. Alhoewel dit wellicht schade aan het imago van de advocaat berokkent, is dit op dat moment gerechtvaardigd. Een goede behandeling van de zaak brengt met zich dat de cliënten weten wie hun zaken behartigt.

De leden van de CDA-fractie vinden de benaming «onbehoorlijke praktijkuitoefening» een ongelukkige benaming, omdat dit te veel doet denken aan een tuchtrechtelijke procedure. Zij stellen voor de benaming te veranderen in «onvoldoende praktijkuitoefening». In de praktijk zal in de meeste gevallen de procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening betrekking hebben op een situatie die ook tuchtrechtelijk kan worden aangepakt. Schending van de publiekrechtelijke zorgvuldigheidsnorm van artikel 46 is grond voor het aanvangen van een tuchtrechtelijke procedure. Deze norm houdt in dat de advocaat terzake van enig handelen of nalaten in strijd handelt met de zorg die hij als advocaat behoort te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen hij als zodanig behartigt of behoort te behartigen of terzake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten dan wel terzake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat betaamt. Schending van deze norm vereist niet zonder meer verwijtbaarheid van de advocaat. Ook indien het handelen of nalaten aan de advocaat kan worden toegerekend is sprake van schending van deze zorgvuldigheidsnorm. Opdat het nauwe verband tussen beide procedures duidelijk is, is gekozen voor de benaming «onbehoorlijke praktijkuitoefening». Daarenboven geeft deze benaming goed weer om wat voor situaties het gaat.

De leden van de CDA-fractie willen weten of er parallellen bestaan tussen het voorliggende wetsvoorstel en soortgelijke procedures in bijvoorbeeld de medische sector. Mij zijn geen soortgelijke procedures bekend. In artikel 79 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg is wel geregeld dat het College van medisch toezicht op voordracht van een inspecteur bevoegd is om een voorziening te treffen die ertoe strekt een persoon die in een medisch register staat ingeschreven uit dat register te doen verwijderen dan wel diens uitoefening van het betrokken beroep met bijzondere waarborgen te omkleden, indien hij wegens zijn geestelijke of lichamelijke gesteldheid of wegens zijn gewoonte van drankmis-



bruik of van misbruik van bepaalde in de Opiumwet genoemde middelen moet worden geacht de geschiktheid tot het uitoefenen dan wel tot het zonder zodanige waarborgen uitoefenen van dat beroep te missen. Het treffen van voorzieningen door het College van medisch toezicht heeft een reikwijdte die vergelijkbaar is met de regeling in artikel 16 van de Advocatenwet betreffende de schorsing van een advocaat die wegens lichaams- of zielsgebreken niet in staat is tot behoorlijke uitoefening van de praktijk. De bedoeling van het onderhavige wetsvoorstel is de reikwijdte van het treffen van voorzieningen te verruimen tot alle gevallen van onbehoorlijke praktijkuitoefening.

In antwoord op een vraag hieromtrent van de leden van de CDA-fractie kan worden aangegeven dat het voorstelbaar is dat het voorliggende wetsvoorstel ook als voorbeeld voor andere vrije beroepen van betekenis kan zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen om enkele voorbeelden van gevallen waar ingrijpen in de advocatenpraktijk de voorkeur verdient boven een tuchtrechtelijke sanctiëring. Vooropgesteld wordt dat een ingrijpen in de advocatenpraktijk de voorkeur verdient indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat daarmee het functioneren van de advocatenpraktijk weer op een aanvaardbaar peil kan worden gebracht. Indien een advocaat plotseling is verdwenen kan gedurende het uitoefenen van de getroffen voorziening naar de verblijfplaats en de toestand van de betreffende advocaat navraag worden gedaan. Afhankelijk van dit resultaat kan alsnog worden besloten tot het aanvangen van een tuchtrechtelijke procedure. Eenzelfde aanpak kan worden gekozen als de advocaat ernstige privé-problemen of onoverkomelijke geschillen met kantoorgenoten heeft met als gevolg dat de praktijk niet langer behoorlijk wordt uitgeoefend. Hulp van buiten kan dan wellicht de oplossing bieden. Daartoe kan een voorziening worden getroffen. De lopende zaken kunnen dan naar behoren worden afgehandeld.

De leden van de fractie van D66 geven terecht aan dat het aanbieden van hulp aan de advocaat bij het op orde brengen van de kantoororganisatie geen garantie geeft voor een structurele oplossing voor de onbehoorlijke praktijkuitoefening. Indien de praktijkuitoefening van de betrokken advocaat niet verbetert, kan hij in de meeste gevallen tuchtrechtelijk worden aangepakt. Op deze manier heeft de procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening ook een waarschuwend karakter. De leden van de fractie van D66 vragen wie de hulp aan de advocaat verleent. Wie de hulp verleent en welke kwalificaties betrokkene dient te hebben zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Gedacht kan worden aan een andere terzake kundige advocaat of aan een derde-deskundige. De raad van discipline beslist hierover.

Voornoemde leden vragen hoe het publiek op de hoogte wordt gesteld van een onderzoek naar de toestand waarin de praktijk van de advocaat zich bevindt. Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in het functioneren van de advocaat. Er zijn weliswaar aanwijzingen dat de praktijk niet behoorlijk functioneert, maar daarover is nog geen zekerheid. Totdat die zekerheid is verkregen is het uit een oogpunt van zorgvuldigheid niet wenselijk dat de cliënten van de advocaat van dit onderzoek op de hoogte worden gesteld. Niet uitgesloten is immers dat de voorzitter van de raad van discipline oordeelt dat de praktijk goed functioneert. Bovendien is het ook niet noodzakelijk de cliënten van een disfunctionerende advocatenpraktijk op de hoogte te stellen. Zoals hierboven is aangegeven worden ook in de «hoofdzaak» de cliënten niet altijd op de hoogte gesteld van de uitspraak. Dit is alleen nodig als een goede behartiging van de belangen van de cliënt in een zaak dit met zich brengt.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af waarom de mogelijkheid van het samenvallen van de tuchtrechtelijke procedure en de voorgestelde

nieuwe procedure niet duidelijker in de wettekst is opgenomen. Indien een situatie aanleiding geeft tot een procedure, zal aan de verschillende criteria van elk van de procedures moeten worden getoetst. Voorzover een situatie kan worden begrepen onder beide criteria kunnen beide procedures worden gestart. De rechtsgevolgen van de beide procedures zijn gedeeltelijk verschillend. Het is aan de plaatselijke deken om te beoordelen welke procedure hij wil beginnen. Een expliciete bepaling in de wet is daarvoor niet nodig.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de CDA-fractie vragen of er objectieve richtlijnen bestaan aan de hand waarvan de raad van toezicht beoordeelt of de ernst van het verleden een beëdiging wel of niet in de weg zal staan. De verzoeker wordt niet toegelaten tot de beëdiging, indien er gegronde vrees bestaat dat de verzoeker als advocaat inbreuk zal maken op de voor de advocaten geldende wetten, verordeningen en besluiten of zich anderszins zal schuldig maken aan enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Bij de invulling van dit criterium houdt de raad van toezicht rekening met de uitspraken van het hof van discipline. Uit deze uitspraken blijkt dat het van de omstandigheden van het geval afhangt welke waarde aan bijvoorbeeld een tuchtrechtelijk verleden moet worden toegekend. Zo wordt in het algemeen geen rekening gehouden met een tuchtrechtelijk verleden dat lang geleden is afgesloten. Met betrekking tot de schuldsanering zijn nog geen uitspraken gedaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of met «schuldsaneringsregeling natuurlijke personen» en faillissement alleen sanering van schuld en faillissement worden bedoeld die zijn ontstaan vanuit de uitoefening van een advocatenpraktijk of ook sanering van schuld en faillissement die op andere wijze zijn ontstaan. Het laatste is het geval.

#### *Onderdeel B*

De leden van de CDA-fractie constateren dat niet langer de Minister van Justitie, maar de algemene raad de bevoegdheid krijgt ontheffing van de verplichting om kantoor te houden binnen het arrondissement van de rechtbank waar hij is ingeschreven te verlenen aan een advocaat die zijn kantoor in het buitenland wenst te vestigen. Deze leden concluderen terecht dat dit betekent dat in de toekomst de Minister van Justitie niet meer mag ingrijpen, ook niet wanneer hij dat wenselijk vindt. De Nederlandse orde van advocaten is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, die onder andere tot taak heeft maatregelen te nemen die kunnen bijdragen tot een behoorlijke praktijkuitoefening. Het verlenen van voornoemde ontheffingen houdt met deze taak verband. De Minister van Justitie laat zich slechts op hoofdlijnen in met de behoorlijke uitoefening van de advocatenpraktijk. Het verlenen van ontheffingen behoort niet tot deze hoofdlijnen. Daar komt bij dat in 1997, 1998 en 1999 de Minister van Justitie alle verzochte ontheffingen heeft verleend. Hieruit volgt dat in de praktijk geen ontoelaatbare ontheffingsverzoeken worden gedaan.

#### *Onderdeel D*

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een vermindering van het aantal leden van de algemene raad niet ten koste zal gaan van de kwaliteit van de besluitvorming. Alhoewel wordt voorgesteld de mogelijkheid te

bieden dat het aantal leden van de algemene raad uit minder dan negen leden bestaat, is het minimum aantal in ieder geval vijf. Het is beter dat de continuïteit in de besluitvorming wordt gegarandeerd door vijf leden, dan dat de besluitvorming wordt gestagneerd doordat de algemene raad niet beschikt over voldoende leden. Ook de organisatiestructuur van de Nederlandse orde van advocaten draagt bij aan een goede besluitvorming. Het college van afgevaardigden kiest immers de leden van de algemene raad. Op die manier vindt controle plaats op de kwaliteit van de besluitvorming. De vraag van dezelfde leden of het mogelijk is dat een even aantal leden in de algemene raad zitting zal hebben kan bevestigend worden beantwoord. Het streven van de Nederlandse orde van advocaten is erop gericht een oneven aantal leden in de algemene raad te hebben. Indien een lid tussentijds aftreedt kan dit leiden tot een even aantal leden. Alhoewel dit wellicht kan leiden tot een staking der stemmen, kunnen in het geval de algemene raad uit vijf of meer leden bestaat, toch besluiten worden genomen. Het is aan de Nederlandse orde van advocaten om eventuele problemen die daaruit voortvloeien op te lossen.

#### *Onderdeel G*

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de voorzitter van het hof van discipline een andere raad van discipline moet aanwijzen in het geval de klager lid is van de raad van discipline die in beginsel bevoegd is te oordelen in een tuchtzaak.

#### *Onderdeel H*

De leden van de CDA-fractie vinden het zorgelijk dat het aantal plaatsvervangende voorzitters van de raad van discipline wordt verdriedubbeld. In tegenstelling tot wat deze leden aangeven, is het niet zo dat deze uitbreiding betekent dat lichtvaardig over het voorzitterschap wordt gedacht. Het voorzitterschap wordt door de daartoe benoemde rechters bijzonder serieus genomen. Deze rechters verrichten deze taak naast hun dagelijkse functie. Aangezien het voorbereiden en afhandelen van een tuchtzaak de nodige tijd vergt, is het niet alleen door ziekte, maar ook door de gebruikelijke drukke werkzaamheden niet altijd mogelijk om als plaatsvervangend voorzitter in een tuchtzaak te kunnen fungeren. In een dergelijk geval wordt er de voorkeur aan gegeven een rechter te belasten met de tuchtzaak die op dat moment over meer tijd beschikt. Door het aantal plaatsvervangende voorzitters uit te breiden wordt gewaarborgd dat in alle gevallen maximale aandacht aan de tuchtzaken kan worden gegeven. De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in de procedure die wordt gevolgd bij de invulling van vacatures van leden-advocaten en plaatsvervangende leden-advocaten in de raad van discipline. Op dezelfde wijze als thans zullen de raden van toezicht voordrachten doen voor de vervulling van de vacatures. Indien in een arrondissement geen geschikte kandidaten voorhanden zijn, is het niet noodzakelijk dat de raad aldaar een voordracht doet. Ook is het mogelijk om slechts één kandidaat voor te dragen. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat uitsluitend geschikte leden worden voorgedragen.

Dezelfde leden informeren naar het animo om als lid-advocaat deel te nemen aan een raad van discipline. Dit animo is niet in alle arrondissementen hetzelfde. Wel zijn er voldoende kandidaten beschikbaar. Aan deze ontwikkeling komt de voorgestelde wijziging tegemoet.

#### *Onderdeel L*

De leden van de CDA-fractie vragen wie mag bepalen en op grond waarvan of er sprake is van een procedure waarbij alleen een persoonlijk belang is gemoeid of dat er eveneens sprake is van een openbaar belang.

In geval van intrekking van de klacht oordeelt de raad van discipline of de procedure wordt voortgezet. De raad toetst aan het algemeen belang. De invulling van het algemeen belang is gerelateerd aan het doel van het tuchtrecht. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat het tuchtrecht niet primair is gericht op de bescherming van de persoonlijke belangen van de klager, maar op de handhaving van het openbaar belang bij een goede beroepsuitoefening. Voornoemde leden vragen hoe de regering willekeur in deze denkt te voorkomen. Het is aan de tuchtrechter om te beoordelen of in het concrete geval sprake is van een algemeen belang. Ik ga ervan uit dat de tuchtrechter weloverwogen beslissingen neemt. Het lijkt mij niet noodzakelijk om criteria voor de toetsing van het algemeen belang te formuleren. Een nadere invulling van het algemeen belang kan ontstaan op basis van jurisprudentie.

#### Onderdeel M

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vaak momenteel maatregelen zoals genoemd in art. 48 worden toegepast, en of bij de nieuwe procedure een toename van het aantal schorsingen kan worden verwacht. Voor zover mij bekend wordt door de raden van discipline niet een doorlopende registratie van opgelegde tuchtmaatregelen bijgehouden. Een onderzoek van het bureau van de Nederlandse orde van advocaten naar door de raden van discipline opgelegde schorsingen en schrappingen geeft het volgende beeld.

	Onvoorwaarde- lijke schorsing	Deels voorwaarde- lijke schorsing	Geheel voorwaarde- lijke schorsing	Totaal	Schrappingen
1997	9	0	8	17	7
1998	6	2	14	22	14
1999	9	5	19	33	Nog niet bekend

De vraag of door de nieuwe procedure het aantal schorsingen zal toenemen laat zich moeilijk beantwoorden. Er zijn immers ook andere factoren die op de omvang van het aantal schorsingen van invloed zijn (bijvoorbeeld de toename van het aantal advocaten). Wel blijkt uit onderstaand overzicht dat meer in zijn algemeenheid het aantal aangebrachte zaken bij het hof van discipline de laatste jaren een stijgende lijn vertoont.

#### Specificatie binnengekomen zaken hof van discipline

	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Beroep klager	133	101	123	96	99	76	58	62
Beroep verweerder	84	74	59	48	52	39	39	30
Beroep klager en verweerder	2	2	5	13	2	3	1	3
Beroep landelijk deken	1	1	1	1	0	2	1	3
Verwijzingen	12	15	9	14	4	6	1	16
Voorzittersbeslissing zonder verzet	9	8	5	9	9	9	4	10
Beklag verzet inschrijving	2	5	0	2	1	7	2	1
Beklag beslissing deken	7	2	8	8	5	3	5	0
Ingetrokken	9	3	2	4	7	10	5	3
	259	211	212	195	179	155	116	128

#### Onderdeel O

De leden van de PvdA-fractie achten het niet direct noodzakelijk dat een opgelegde voorziening tot doorhaling van de inschrijving bij de raad voor rechtsbijstand leidt. Dit gebeurt ook niet. Uit het voorgestelde derde lid van artikel 60b volgt dat voorzieningen niet worden meegedeeld aan de raad voor rechtsbijstand. Bovendien is artikel 17 van de Wet op de recht-

bijstand niet gewijzigd, zodat getroffen voorzieningen niet tot doorhaling kunnen leiden. Voornoemde leden willen ook graag weten in hoeverre het bij een schorsing wenselijk is om altijd, gedurende de periode van de schorsing, tot doorhaling van de inschrijving over te gaan. Schorsing in de uitoefening van de praktijk is niet hetzelfde als schrappen van het tableau. In het eerste geval is de betrokken advocaat nog steeds advocaat. Hij mag echter bepaalde werkzaamheden die verbonden zijn aan de uitoefening van het beroep advocaat niet doen. De raad voor rechtsbijstand kan de inschrijving doorhalen, indien de advocaat is geschorst. Daartoe moet de raad voor rechtsbijstand op de hoogte worden gesteld van de beslissing van de raad van discipline. Aangezien het wenselijk is dat de inschrijving van geschorste advocaten kan worden doorgehaald, wordt voorgesteld in artikel 50 te bepalen dat de griffier van de raad van discipline een afschrift van de beslissing van de raad waarbij een maatregel is opgelegd aan de desbetreffende raad voor rechtsbijstand verzendt. De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke mogelijkheden de raad voor rechtsbijstand heeft, wat voor beleid door de raad wordt gevoerd en of dit beleid in alle ressorten gelijk is. Zoals hiervoor is aangehaald ontvangt de raad voor rechtsbijstand ingevolge het nieuw voorgestelde artikel 50 van de griffier van de raad van discipline een afschrift van elke tuchtrechtelijke maatregel die in kracht van gewijsde is gegaan. Op basis hiervan kan de raad voor rechtsbijstand besluiten een advocaat niet meer toe te voegen. Doorgaans worden verzoeken om toevoeging van een advocaat aan wie een maatregel is opgelegd ook thans al niet door de raden ingewilligd en worden piketdiensten aan andere advocaten toegewezen. In geval van schorsing geldt bij de raad Den Bosch dat de betrokkene tevens wordt uitgesloten van de voorschotregeling. Gelet op het belang van een goede rechtsbedeling acht ik het wenselijk dat de raden voor rechtsbijstand ook worden geïnformeerd over opgelegde tuchtmaatregelen die nog niet in kracht van gewijsde zijn gegaan. Op basis van deze informatie kan de raad zonodig besluiten tijdelijk geen toevoegingen meer aan de betrokkene toe te wijzen.

#### *Onderdeel P*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het in de praktijk wenselijk is gebleken het aantal kamers uit te breiden en welke gevolgen een dergelijke uitbreiding met zich brengt. De achtergrond van deze uitbreiding is geheel van praktische aard en vloeit voort uit de wens vraag en aanbod beter op elkaar af te kunnen stemmen. Hierbij is van belang dat de zaken die instromen zowel naar aantal als aard wisselt en het hof van discipline wordt bezet door leden die deze functie vervullen naast hun primaire taak van rechter of advocaat. Bovendien kunnen leden zich verschonen en worden gewraakt. Door de uitbreiding kan beter op het zaaksaanbod worden ingespeeld.

#### *Onderdeel T*

##### Artikel 60b

De leden van de CDA-fractie willen weten of zij ervan uit kunnen gaan dat er altijd een noodzaak is tot schorsing of het treffen van een voorziening, indien de betrokken advocaat met cliëntgelden malverseert of fraudeert. Dit is in beginsel het geval. Er wordt wel op gewezen dat aan het criterium inhoudende dat de advocaat geen blijk geeft zijn praktijk behoorlijk uit te kunnen oefenen, moet zijn voldaan. Aan dit criterium is bijvoorbeeld voldaan, indien de advocaat niet één keer, maar vaker malverseert of fraudeert. Ook kan hiervan sprake zijn in het geval de advocaat eenmaal zeer ernstig malverseert of een zeer ernstige fraude pleegt. Deze leden vragen ook wat de noodzaak is van een inkorting van de

termijn waarbinnen hoger beroep moet worden ingediend. Daarbij wijzen deze leden erop dat het aantekenen van beroep geen schorsende werking met betrekking tot een reeds uitgesproken oordeel heeft. Er is sprake van een inkorting van de termijn voorzover de termijn afwijkt van de huidige procedure, genoemd in artikel 16, met betrekking tot de advocatenpraktijk die niet behoorlijk wordt uitgeoefend wegens lichaams- of zielsgebreken. De voorgestelde procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening is een geheel nieuwe procedure met een bredere reikwijdte. Aangezien bij de opzet van deze procedure zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de tuchtrechtelijke procedure, is ook de termijn waarbinnen hoger beroep van beslissingen van de raad van discipline bij het hof van discipline moet worden ingesteld overgenomen. Deze termijn is zes weken. Indien het in het kader van een tuchtzaak mogelijk is om binnen dertig dagen hoger beroep in te stellen, moet het ook mogelijk zijn in de onderhavige procedure binnen die termijn hoger beroep in te stellen. Daar komt bij dat het instellen van hoger beroep weliswaar geen schorsende werking heeft, maar dat een schorsing of een voorziening een advocatenpraktijk zodanig raakt dat het wenselijk is dat daarover binnen een redelijke tijd een uitspraak in hoger beroep ligt. Ik geef er de voorkeur aan om mijn standpunt met betrekking tot de termijn waarbinnen hoger beroep moet worden ingesteld om voornoemde redenen te handhaven.

De leden van de fractie van D66 vragen of de zinsnede in het eerste lid van artikel 60b waarin wordt bepaald dat de raad van discipline de betrokken advocaat voor onbepaalde tijd kan schorsen dan wel een of meer voorzieningen kan treffen met betrekking tot de praktijkuitoefening betekent dat er ofwel een schorsing wordt opgelegd ofwel een voorziening wordt getroffen. Dit is niet het geval. De raad van discipline kan niet alleen een schorsing opleggen of een voorziening treffen, maar kan ook beide maatregelen tegelijkertijd toepassen. Op voorstel van deze leden wordt in de nota van wijziging de wettekst op dit punt verduidelijkt.

Dezelfde leden merken op dat de raad van discipline een voorziening zal treffen, indien redelijkerwijs te verwachten is dat daardoor binnen afzienbare tijd het functioneren van de praktijk op een aanvaardbaar niveau komt. Deze leden willen graag weten wat wordt verstaan onder een afzienbare tijd. Onder een afzienbare tijd wordt verstaan dat verwacht wordt dat de advocatenpraktijk binnen enkele maanden weer op een voldoende niveau moet functioneren. Dit wil niet zeggen dat het functioneren dan optimaal moet zijn. In ieder geval moet de verwachting bestaan dat na een paar maanden een duidelijk stijgende lijn in het functioneren waarneembaar is. Het is aan de raad van discipline voorbehouden hierover een oordeel te geven.

#### Artikel 60c

De leden van de CDA-fractie vragen of de benoemde rapporteurs gebonden zijn aan richtlijnen en of steeds duidelijk is welke bevoegdheden zij wel en niet hebben. Indien de deken aanwijzingen heeft dat een advocatenpraktijk onbehoorlijk wordt uitgeoefend, wijzen deze aanwijzingen al in een bepaalde richting waarin de problemen zijn te verwachten. De deken die aan de voorzitter van de raad van discipline verzoekt om het instellen van een onderzoek naar de toestand waarin de praktijk zich bevindt, onderbouwt zijn verzoekschrift met die aanwijzingen. De benoemde rapporteurs onderzoeken de toestand van de praktijk op basis van deze aanwijzingen. De grenzen aan het onderzoek worden bepaald door de reikwijdte van de praktijkuitoefening. De aanwijzingen zijn in dit kader sturend bedoeld. De rapporteurs mogen geen onderzoek doen op een terrein dat geen direct verband houdt met de wijze waarop de praktijkuitoefening functioneert. De rapporteurs hebben geen opsporingsbevoegdheid. Zij zijn ook niet belast met een strafrechtelijk

onderzoek. Het gaat er om dat zij de voorzitter van de raad van discipline onderbouwd kunnen aangeven of de betreffende advocatenpraktijk disfunctioneert. Indien een advocaat zijn praktijk onbehoorlijk uitoefent, wil dat niet zeggen dat hij een strafbaar feit pleegt.

#### Artikel 60d

De leden van de CDA-fractie vragen of het redelijk is dat in geval de raad niet binnen de daartoe vastgestelde termijn beslist tot oplegging van een schorsing of het treffen van een voorziening de raad bepaalt hoeveel de plaatselijke orde en hoeveel de betrokken advocaat moet bijdragen aan de kosten van het onderzoek. Beslist de raad van discipline niet binnen vier weken na ontvangst van het verslag van het onderzoek over het opleggen van een schorsing of het treffen van een voorziening, dan bepaalt de raad in een zelfstandige beslissing welk bedrag de plaatselijke orde moet betalen. Zoals voornoemde leden terecht opmerken is er in een dergelijk geval blijkbaar geen situatie die noodzaakt tot een acuut ingrijpen in de betreffende advocatenpraktijk. Om die reden is het niet redelijk dat de advocaat een geheel of een gedeelte van de kosten van het onderzoek zou moeten betalen. Dit is geregeld in het vierde lid van artikel 60d. Wel is het redelijk dat de plaatselijke orde deze kosten draagt. Het is immers de deken van de plaatselijke orde die heeft verzocht om ingrijpen in de advocatenpraktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of tot restitutie van de onderzoekskosten zal worden overgegaan wanneer de desbetreffende advocaat in hoger beroep wordt vrijgesproken. Het gaat in een dergelijk geval in beginsel over de situatie dat in eerste instantie de raad van discipline een schorsing heeft opgelegd of een voorziening heeft getroffen en het hof van discipline beslist dat de feiten geen aanleiding geven tot het opleggen van een maatregel. Ik ben het met deze leden eens dat het dan redelijk kan zijn dat de kosten van het onderzoek niet voor rekening van de advocaat behoren te zijn. Voorgesteld wordt om in een nieuw zesde lid te bepalen dat het hof van discipline in een dergelijke situatie kan beslissen dat een geheel of een gedeelte van de kosten van het onderzoek naar de toestand waarin de praktijk van de betrokken advocaat zich bevindt door de plaatselijke orde wordt gedragen. In welke gevallen het hof van discipline beslist dat voornoemde kosten door de plaatselijke orde worden gedragen hangt af van de omstandigheden van het geval. Indien het hof van discipline op grond van nieuwe feiten en omstandigheden beslist dat er geen grond is voor het opleggen van een maatregel, ligt het niet voor de hand om alsnog te beslissen dat niet de advocaat maar de plaatselijke orde de kosten van het onderzoek moet dragen. In dat geval mag immers worden aangenomen dat de conclusies in het verslag door de feiten en omstandigheden die destijds bekend waren kunnen worden gedragen.

Voornoemde leden vragen of de regering het redelijk vindt dat de advocaat naar wiens praktijk onderzoek wordt gedaan in beginsel de kosten van dit onderzoek betaalt. Op grond van artikel 60d, vierde lid, betaalt de advocaat de kosten van het onderzoek, indien de raad van discipline een schorsing oplegt of een voorziening treft. Dit houdt in dat de raad van discipline heeft vastgesteld dat de advocaat zijn praktijk onbehoorlijk uitoefent. Het is dan niet onredelijk dat de disfunctionerende advocaat de kosten van het onderzoek draagt. Blijkt een advocaat de kosten niet of slechts gedeeltelijk te kunnen dragen, dan bepaalt de raad van discipline welk bedrag voor rekening van de advocaat komt. Op deze wijze wordt voorkomen dat de te betalen kosten bijdragen aan het disfunctioneren van de advocatenpraktijk.

Is er geen sprake van een disfunctionerende advocatenpraktijk met als gevolg dat geen maatregel wordt opgelegd, dan betaalt de plaatselijke orde de kosten van het onderzoek.

De leden van de fractie van D66 vragen wat er gebeurt indien het ingestelde onderzoek niet binnen de maximale termijn van twee keer zes weken is afgerond. In dat geval kan binnen twaalf weken niet worden vastgesteld wat de toestand van de praktijk is. Er is blijkbaar geen situatie die een onmiddellijk ingrijpen rechtvaardigt. De raad van discipline zal de advocaat niet schorsen en zal ook geen voorziening treffen.

#### Artikel 60e

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de bevoegdheid van de rapporteur tot binnentreden een juridisch conflict is met huisvredebreuk wanneer bijvoorbeeld de advocaat praktijk aan huis heeft. Indien er sprake is van een woning is de Algemene wet op het binnentreden van toepassing. Niet als woning wordt aangemerkt de rechtstreeks van buitenaf toegankelijke ruimte die uitsluitend wordt gebruikt voor de uitoefening van de advocatenpraktijk en binnenshuis in verbinding staat met een voor bewoning gebruikt gedeelte van hetzelfde gebouw. Hieruit volgt dat in de meeste gevallen de Algemene wet op het binnentreden niet van toepassing is.

Deze leden vragen zich af of voor het met de sterke arm binnendringen van een pand geen veel zwaarderzender verdenkingen in de zin van strafbare feiten, noodzakelijk zijn om een bevoegdheid op binnentreden te verlenen. Het onderzoek naar de toestand van de praktijk van de betrokken advocaat is geen strafrechtelijk onderzoek. De rapporteurs beoordelen niet of de advocaat strafrechtelijke feiten heeft gepleegd. Het is wel mogelijk dat een advocaat een strafbaar feit heeft gepleegd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de advocaat fraudeert. Maar verwacht wordt dat in de meeste gevallen een disfunctioneren van de advocatenpraktijk blijkt uit onoordeelkundig optreden. Verwezen wordt naar de eerder genoemde voorbeelden als een chaotische kantoororganisatie, ernstige privé-problemen en een slechte financiële administratie. Aangezien de procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening tot ingrijpende gevolgen voor de advocaat kan leiden, is het van belang dat een goed oordeel gegeven wordt over het functioneren van zijn praktijk. In dat kader is het noodzakelijk dat de rapporteur de bevoegdheid heeft om de plaats te betreden waar de advocatenpraktijk wordt uitgeoefend. Een dergelijke bevoegdheid is bijvoorbeeld ook opgenomen in artikel 66, derde lid, van de Wet op de beroepen individuele gezondheidszorg. In dat artikellid is geregeld dat degene die een vooronderzoek doet naar aanleiding van een klacht elke plaats mag betreden teneinde een onderzoek te verrichten waarvan het uitvoeren ter betrokken plaats door hem noodzakelijk wordt geoordeeld.

Uit het bovenstaande volgt dat ik de vraag van de leden van de CDA-fractie of de bevoegdheid tot binnentreden meer een zaak is voor de politie en de recherche ontkennend zou willen beantwoorden.

Dezelfde leden willen ook graag weten hoe de regering staat tegenover een bepaling waarin wordt gesteld dat een advocaat automatisch wordt geschorst wanneer hij zonder opgaaf van een plausibele reden een rapporteur de toegang tot zijn praktijk ontzegt en dat een rapporteur, die de toegang tot een praktijk is ontzegt, verplicht aangifte bij de politie behoort te doen wanneer zijn onderzoek verband houdt met vermeende strafbare feiten. Een automatische schorsing is een vergaande maatregel. Naar mijn mening zal een automatische schorsing niet in alle gevallen redelijk zijn. Denkbaar is dat een advocaat zodanige problemen heeft dat hij uit een oogpunt van schaamte de toegang tot de praktijk weigert. In een dergelijk geval is voorstelbaar dat enige druk van buitenaf om toegang tot de praktijk te krijgen heilzaam werkt. Wellicht kan op basis van het onderzoek van de rapporteur met een grote mate van zekerheid geconstateerd worden dat een voorziening positief kan bijdragen aan de oplossing van de problemen van de advocaat. Daarmee is niet alleen de



betrokken advocaat, maar ook het algemeen belang bij een goede beroepsuitoefening gediend. Niet ondenkbaar is dat een automatische schorsing in een dergelijk geval juist niet bijdraagt aan een verbetering van het functioneren van de uitoefening van de praktijk.

Om dezelfde reden zou ik de rapporteur geen verplichting willen opleggen tot het doen van aangifte van vermeende strafbare feiten. Dit zou ook niet stroken met de geheimhoudingsplicht van de rapporteur. De bedoeling van de procedure is in beginsel de advocatenpraktijk op een aanvaardbaar niveau te laten functioneren. Het onderzoek naar de toestand van de praktijk heeft in dit opzicht een faciliterend karakter.

De leden van de CDA-fractie zijn geïnteresseerd in de eventuele richtlijnen die zijn opgesteld met betrekking tot de inzage in bescheiden en dossiers. In dit kader zouden zij op de hoogte gesteld willen worden van de beperkingen die worden gesteld aan de inzage. Er zijn geen richtlijnen opgesteld inzake de inzage in bescheiden en dossiers. De rapporteur heeft inzage in de dossiers, boeken, bescheiden en andere gegevensdragers mits deze betrekking hebben op de praktijk van de betrokken advocaat. Beoordeeld moet immers worden wat de toestand van de advocatenpraktijk is. Van stukken die de advocaat niet als advocaat, maar in privé raken kan geen inzage worden verlangd. Ook niet als deze stukken zouden moeten aantonen dat de advocatenpraktijk onbehoorlijk wordt uitgeoefend ten gevolge van ernstige privé problemen. In dat geval moet het disfunctioneren blijken uit de onvoldoende behandeling van de dossiers. Uit het voorgaande volgt dat de begrenzing van de inzagemogelijkheid gelegen is in de taakopdracht van de rapporteurs.

De leden van de fractie van D66 informeren naar de toepasselijkheid van de Algemene wet op het binnentreden. Zoals hierboven reeds is aangegeven is deze wet van toepassing indien een woning moet worden binnengetroden. Gelet op de hiervoor aangehaalde reikwijdte van het begrip woning zal hiervan niet gauw sprake zijn.

Op de vraag van dezelfde leden of de rapporteur en een eventueel door deze rapporteur ingeschakelde derde ten behoeve van het onderzoek, gebonden zijn aan een geheimhoudingsplicht kan bevestigend worden geantwoord. De geheimhoudingsplicht is verwoord in het tweede lid van artikel 60g. Op grond van artikel 191, tweede lid, onder a, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kunnen deze personen zich verschonen van de verplichting getuigenis af te leggen in een eventuele aansprakelijkheidsprocedure van een cliënt jegens een disfunctionerende advocaat. Hiermee is een vraag van de leden van de fractie van D66 op dit punt ook beantwoord.

De leden van de fracties van RPF en GPV pleiten ervoor het begrip «samenwerkingsverband» aan te scherpen. Ik begrijp dat deze leden voorstellen de vele advocatenkantoren die deel uitmaken van een netwerk van dit begrip uit te sluiten, aangezien het risico om van dit samenwerkingsverband deel uit te maken te groot wordt. Dit zou afbreuk doen aan de kwaliteit van de juridische dienstverlening. De procedure inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening is gericht op het functioneren van de advocaat als zelfstandig rechtshulpverlener en niet op de praktijkuitoefening van een samenwerkingsverband waarvan de advocaat deel uitmaakt. In de praktijk heeft een advocaat een eigen cliëntenbestand. Hij wordt op de behandeling van zijn eigen zaken beoordeeld. Mocht in het kader van het onderzoek naar de praktijk van de advocaat blijken dat informatie nodig is van een collega van hetzelfde of een ander kantoor, dan biedt het tweede lid van artikel 60e de mogelijkheid om inlichtingen aan die collega te vragen. Voorwaarde is dat de gevraagde informatie nodig is met het oog op het onderzoek naar de praktijk van de betrokken advocaat. Het zou in een dergelijk geval kunnen gaan om een dossier waarbij ook de collega-advocaat nauw is betrokken. Voorts kan worden gedacht aan dat deel van

de financiële administratie dat betrekking heeft op de zaken van de advocaat. De rapporteur moet aangeven welke informatie nodig is voor de beoordeling van de praktijkuitoefening van de advocaat.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen wat er gebeurt wanneer iemand weigert de gevraagde inlichtingen te verschaffen. Indien de advocaat van mening is dat de gevraagde informatie ten onrechte wordt gevraagd, kan hij dit bespreken met de rapporteur. Is de rapporteur van mening dat hij de informatie toch nodig heeft voor zijn onderzoek dan kan een weigering de informatie over te leggen leiden tot een tuchtrechtelijke procedure.

Dezelfde leden informeren naar de verhouding tussen het verschaffen van inlichtingen en de geheimhoudingsplicht van de advocaat. De geheimhoudingsplicht van de advocaat wordt in dit kader beperkt door de wettelijke plicht van artikel 60e tot het verstrekken van inlichtingen. Gelet op het bovenstaande kan de advocaat aan wie inlichtingen worden gevraagd zich wel op zijn geheimhoudingsplicht beroepen als de gevraagde inlichtingen geen betrekking hebben op de door de rapporteur te onderzoeken advocatenpraktijk.

Een vergelijkbare regeling betreffende het verschaffen van inlichtingen is opgenomen in gedragsregel 37. In deze gedragsregel wordt bepaald dat bij een tuchtrechtelijke onderzoek of een verzoek om informatie van de deken dat met een mogelijk tuchtrechtelijk onderzoek of een aan de deken opgedragen controle verband houdt de advocaat tegen wie het onderzoek of de controle is gericht, verplicht is alle gevraagde inlichtingen aanstonds te verstrekken, zonder zich op zijn geheimhoudingsplicht te kunnen beroepen, behoudens in bijzondere gevallen. Verder wordt in deze gedragsregel bepaald dat de advocaat die overweegt zich op de aanwezigheid van een bijzonder geval te beroepen, met de deken overlegt. Deze doorbreking van de geheimhoudingsplicht is noodzakelijk met het oog op het voeren van de tuchtrechtelijke procedure. In deze procedure moet de deken de klacht onderzoeken. Zonder medewerking van de betrokken advocaat zou een onderzoek zinloos zijn. Bovendien bevordert de medewerking aan het onderzoek het vertrouwen in de advocatuur.

Voornoemde redenen zijn ook van toepassing voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht in het kader van het onderzoek naar de toestand van de praktijk van de advocaat. Aangezien de inlichtingen uitsluitend betrekking hoeven te hebben op de advocatenpraktijk van de advocaat van wie de praktijk wordt onderzocht, ben ik van mening dat de collega-advocaat geen informatie prijs hoeft te geven die duiden op het plegen van een misdrijf door hemzelf. Indien hij in de procedure als getuige wordt opgeroepen, kan hij zich op grond van artikel 60b, tweede lid, juncto artikel 49, negende lid verschonen van het beantwoorden van aan hem gestelde vragen indien hij riskeert strafrechtelijke te worden veroordeeld. Opdat duidelijk is dat de collega-advocaat zich ook tijdens het onderzoek van de rapporteur op zijn verschoningsrecht kan beroepen, wordt voorgesteld dit in artikel 60e in een nieuw derde lid expliciet te vermelden.

Met het bovenstaande is ook ingegaan op de vraag van de leden van de fracties van RPF en GPV over de verhouding van het geven van inlichtingen en het in het strafrecht gehanteerde beginsel dat niemand hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling.

#### Artikel 60g

De leden van de CDA-fractie vragen of de deken volledige vrijheid heeft om mededelingen uit het verslag van de rapporteur te verstrekken. De deken mag uitsluitend mededelingen doen aan de raad van toezicht waarvan hij deel uitmaakt. Hij is daarbij niet gebonden aan bepaalde restricties en richtlijnen. De orde in een arrondissement wordt bestuurd door de raad van toezicht, waarvan de deken deel uitmaakt. Het bestuur

bevordert op grond van artikel 26 een behoorlijke uitoefening van de advocatenpraktijk. De raad van toezicht is bevoegd tot het nemen van alle maatregelen, die daartoe kunnen bijdragen. Bovendien komen zij op voor de rechten en belangen en zien zij toe op de naleving van de plichten van de advocaten als zodanig. Met het oog op het uitoefenen van deze taken is het wenselijk dat de raad van toezicht op de hoogte is van de bevindingen van de rapporteur over de toestand van de praktijk van de betrokken advocaat.

Dezelfde leden willen graag weten wie er met toestemming van de voorzitter van de raad mededelingen uit het verslag mag doen. Het gaat hier om degenen die kennis hebben mogen nemen van de inhoud van het verslag. Het betreft de plaatselijke deken, de rapporteur en degenen die de rapporteur bij zijn onderzoek heeft betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorzitter van de raad zelf mededelingen mag doen. Indien de voorzitter dit noodzakelijk acht, is hij bevoegd om mededelingen te doen. De voorzitter mag, in antwoord op een vraag daarover van voornoemde leden, geheel zelfstandig beslissen of mededelingen worden gedaan. Daartoe heeft hij niet de toestemming nodig van de leden van de raad van discipline.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals