



Besluit van tot Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde [ONTWERPTEKST ZOALS AANGEBODEN AAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE]

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift komt te luiden: 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

In de considerans wordt 'de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken' vervangen door 'en enige andere wetten', en wordt na 'rechtsorde' ingevoegd: en herziening van het toezicht op advocaten.

C

Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel B wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel 2 komt te luiden:

2. Het tweede, derde en zesde lid worden vernummerd tot zesde, achtste en tiende lid.

b. In onderdeel 4 wordt in het vijfde lid 'raad van toezicht' vervangen door: raad van de orde.

c. Onderdeel 5 komt te luiden:

5. In het zesde lid (nieuw) wordt 'als bedoeld in het eerste lid' vervangen door: 'als bedoeld in het eerste en vierde lid', en wordt 'raad van toezicht' telkens vervangen door: raad van de orde.

2. In onderdeel B, onder 6 en 7, onderdeel F, in artikel 4, tweede en vierde lid, onderdeel G, onder 1 en 2, en onderdeel Q wordt 'raad van toezicht' telkens vervangen door 'raad'.

3. Na onderdeel B worden de volgende onderdelen ingevoegd:

Ba

In de artikelen 2a, tweede lid, 9aa, eerste en derde lid, 60af, tweede lid, 60g, tweede lid, en 60h, eerste lid, wordt 'raad van toezicht' telkens vervangen door: raad van de orde.

Bb

In de artikelen 2a, vierde lid, 2b, eerste lid, tweede volzin, 6, 7, onderdeel b, 9, derde, vijfde en zesde lid, 9aa, vierde tot en met zevende lid, 9b, tweede lid, derde volzin, en derde lid, 22, eerste en derde lid, 23, tweede lid, 32, derde lid, en 38, tweede lid, wordt 'raad van toezicht' telkens vervangen door: raad.

4. Na onderdeel C wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:



Ca

In artikel 2b, eerste lid, eerste volzin, wordt 'raad van toezicht' vervangen door: raad van de orde in het arrondissement waarin de advocaat kantoor kan houden.

5. In onderdeel F wordt artikel 4, eerste lid, als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt 'raad van toezicht' vervangen door: raad van de orde in het arrondissement.

b. In onderdeel c wordt 'artikel 8, achtste lid,' vervangen door: artikel 8c, tweede lid,.

6. Onderdeel H komt te luiden:

H

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

1. Met het oog op het in het belang van een goede rechtsbedeling vaststellen van de hoedanigheid van de advocaat verwerkt de secretaris van de algemene raad op het tableau van iedere advocaat gegevens met betrekking tot:
 - a. de naam;
 - b. de plaats en datum van geboorte;
 - c. de datum van beëdiging;
 - d. het adres waar de advocaat kantoor houdt, alsmede overige contactgegevens en de naam van het kantoor;
 - e. voor zover van toepassing: de naam van de patroon, het adres waar deze kantoor houdt, alsmede de naam van dat kantoor;
 - f. de raad van de orde waartoe de advocaat behoort;
 - g. voor zover van toepassing: het lidmaatschap van specialisatieverenigingen, de rechtsgebieden waarop de advocaat gespecialiseerd is, alsmede de aanduiding dat het een advocaat betreft als bedoeld in artikel 16h;
 - h. beslissingen op grond van artikel 48, eerste lid;
 - i. beslissingen op grond van artikel 48, derde lid;
 - j. beslissingen op grond van artikel 48, vijfde lid;
 - k. beslissingen op grond van artikel 48a, eerste lid, en artikel 48b, met vermelding van de gestelde bijzondere voorwaarden;
 - l. beslissingen op grond van artikel 60ab, eerste lid, en artikel 60b, eerste lid, voor zover van toepassing met vermelding van de getroffen voorziening; en
 - m. beslissingen tot oplegging van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 45f, tweede lid.
2. Bij de in het eerste lid, onder h tot en met m, bedoelde gegevens worden op het tableau tevens verwerkt de datum en het kenmerk van de daarop betrekking hebbende beslissing of beslissingen, alsmede de instantie die deze heeft genomen.

7. Onderdeel I komt te luiden:

I

Na artikel 8 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 8a

1. De advocaat waarop de gegevens betrekking hebben, de algemene raad, de secretaris van de algemene raad, de raden van de orden in de arrondissementen, het college van toezicht alsmede de griffiers, voorzitters, plaatsvervangend voorzitters, leden en plaatsvervangende leden van een raad van discipline en het hof van discipline hebben kosteloos inzage in de op grond van artikel 8 op het tableau verwerkte gegevens.
2. Een ieder heeft kosteloos inzage in de op het tableau verwerkte gegevens, bedoeld in:
 - a. artikel 8, eerste lid, onder a, c tot en met g en j;
 - b. artikel 8, eerste lid, onder h, voor zover het betreft een onherroepelijke beslissing tot het onvoorwaardelijk opleggen van een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e;

- c. artikel 8, eerste lid, onder h, voor zover het betreft een onherroepelijke beslissing met betrekking tot een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder c, en voor zover deze gelijktijdig is opgelegd met een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e;
 - d. artikel 8, eerste lid, onder k, voor zover het betreft een onherroepelijke beslissing met betrekking tot een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e;
 - e. artikel 8, eerste lid, onder k, voor zover het betreft een onherroepelijke beslissing met betrekking tot een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder c, en voor zover deze gelijktijdig is opgelegd met een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e; en
 - f. artikel 8, eerste lid, onder l, voor zover het betreft een onherroepelijke beslissing met betrekking tot een schorsing of het treffen van een voorziening en voor zolang de opgelegde schorsing of getroffen voorziening van kracht is.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, onder b tot en met e, voor zover deze betrekking hebben op het opleggen van de maatregel van schorsing in de uitoefening van de praktijk en een gelijktijdig daarmee opgelegde boete, kunnen door anderen dan de in het eerste lid bedoelde personen en instanties niet worden ingezien, indien tien jaren zijn verstreken na het onherroepelijk worden van de beslissing waarop de gegevens betrekking hebben. De raad van discipline of het hof van discipline kan bij zijn beslissing bepalen dat de in de eerste volzin bedoelde termijn wordt verkort, met dien verstande dat de termijn niet korter kan zijn dan de duur van de schorsing.

Artikel 8b

De secretaris van de algemene raad maakt schriftelijk een lijst openbaar van gegevens over advocaten ten aanzien van wie een beslissing tot het onvoorwaardelijk opleggen van een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder d of e, onherroepelijk is geworden. In deze lijst worden opgenomen:

- a. de naam van de advocaat en het advocatenkantoor waar de advocaat werkzaam is;
- b. de plaats waar de advocaat kantoor houdt;
- c. de vermelding van de raad van de orde in het arrondissement waartoe de advocaat behoort;
- d. de maatregel die aan de advocaat is opgelegd, voor zover van toepassing met vermelding van de duur van de maatregel; en
- e. de datum van de beslissing waarbij de maatregel is opgelegd alsmede de datum waarop de maatregel ingaat.

Artikel 8c

1. Zij die verlangen niet langer op het tableau ingeschreven te staan of enige betrekking verkrijgen waarmee het beroep van advocaat onverenigbaar is, worden op hun aangifte door de secretaris van de algemene raad van het tableau geschrapt. In het laatstbedoelde geval kan eveneens de rechtbank in het arrondissement waarin de advocaat kantoor houdt tot schrapping beslissen op requisoir van het openbaar ministerie, de raad van de orde in het arrondissement gehoord. Van de beslissing tot schrapping wordt door de griffier van de rechtbank kennisgegeven aan de secretaris van de algemene raad met het oog op de verwerking op het tableau.
2. Van het tableau worden eveneens geschrapt zij die, hetzij onafgebroken, hetzij met onderbrekingen, gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat ingeschreven hebben gestaan:
 - a. zonder dat het bewijs kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg de in artikel 9b bedoelde stage is voltooid; of
 - b. zonder dat het bewijs kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg het in artikel 9c bedoelde examen is afgelegd.
3. Indien het in het tweede lid bedoelde tijdvak is onderbroken en de in het tweede lid, onder a en b, bedoelde bewijzen niet kunnen worden overgelegd, kan betrokkene verzoeken om opnieuw gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat te worden ingeschreven. Dit verzoek kan worden ingediend binnen drie jaar na onderbreking van het tijdvak.
4. Voor voorwaardelijk ingeschreven advocaten die in deeltijd werkzaam zijn, wordt het in het tweede lid bedoelde tijdvak naar evenredigheid verlengd, met dien verstande dat deze verlenging niet meer dan drie jaar kan bedragen. Indien de raad op grond van artikel 9b, tweede lid, de stage heeft verlengd, wordt het in het tweede lid bedoelde tijdvak verlengd met

de in de beslissing opgenomen termijn, met dien verstande dat deze verlenging niet meer dan drie jaar kan bedragen.

5. De in het tweede lid bedoelde schrapping geschiedt na kennisgeving door de algemene raad met ingang van een tijdstip dat ten minste twee maanden en ten hoogste zes maanden na de datum van kennisgeving gelegen is. Van de kennisgeving wordt gelijktijdig mededeling gedaan aan de betrokken advocaat, diens patroon, de raad van de orde in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt en aan het openbaar ministerie.
6. De secretaris van de algemene raad geeft van de inschrijving of de schrapping binnen acht dagen kennis aan de algemene raad, de raad van de orde in het arrondissement en het college van toezicht.

Artikel 8d

De artikelen 8, eerste lid, aanhef en onder a, b, d, en f tot en met m, en tweede lid, 8a, 8b, en 8c, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op advocaten die hun werkzaamheden uitoefenen onder hun oorspronkelijke beroepstitel als bedoeld in artikel 16h, met dien verstande dat:

- in artikel 8, eerste lid, onderdeel h, voor ‘artikel 48, eerste lid,’ wordt gelezen: artikel 48, eerste lid, en artikel 60aa, tweede lid; en
- in artikel 8a, tweede lid, onderdelen b tot en met e, en artikel 8b voor ‘artikel 48, tweede lid, onder d of e’ telkens wordt gelezen: artikel 48, tweede lid, onder e, of artikel 60aa, tweede lid.

Artikel 8e

1. De raad van de orde in een arrondissement kan de raad van discipline verzoeken te beslissen dat de advocaat die niet duurzaam en stelselmatig het beroep van advocaat uitoefent, van het tableau wordt geschrapt.
2. Op de behandeling van het verzoek zijn de artikelen 47, 49 en 50 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in de artikelen 49 en 50 voor ‘de klager’ wordt gelezen: de raad van de orde in een arrondissement.
3. Van de beslissing van de raad van discipline kunnen de betrokken advocaat en de raad van de orde in een arrondissement binnen zes weken na de verzending van het in artikel 50 bedoelde afschrift beroep instellen bij het hof van discipline.
4. Artikel 9, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8f

Schrapping van het tableau brengt het mee verlies van de betrekkingen, waarbij de hoedanigheid van advocaat is vereist voor verkiesbaarheid of benoembaarheid.

8. Onder verlettering van onderdeel la tot lb, wordt na onderdeel l een onderdeel ingevoegd, luidende:

la

In artikel 9, eerste lid, wordt ‘De raad van toezicht’ vervangen door ‘De raad van de orde in een arrondissement’ en wordt ‘de raad van toezicht’ telkens vervangen door: de raad.

9. Onderdeel J komt te luiden:

J

In artikel 9aa, tweede lid, wordt ‘en artikel 8, vierde en vijfde lid’ vervangen door: , 8c, zesde lid, en 8f.

10. Na onderdeel J wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ja

In de artikelen 9b, tweede lid, tweede volzin, 23, eerste lid, 37, eerste lid, 46fa, eerste lid en 53, vierde lid, wordt ‘raad van toezicht’ telkens vervangen door: raad van de orde in het arrondissement.

11. Onderdeel K komt te luiden:



K

Artikel 9b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'in het bezit is van een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven EG-verklaring als bedoeld in de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties' vervangen door: 'beschikt over een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties', en wordt 'onder toezicht van' vervangen door: onder begeleiding van.
2. In het vierde lid wordt 'het vereiste toezicht' vervangen door: de vereiste begeleiding.
12. Na onderdeel Ka wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Kb

Artikel 9j wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt 'bij verordening' vervangen door: bij of krachtens verordening.
2. In het vierde lid wordt 'Bij de verordening' vervangen door: Bij of krachtens de verordening.
13. In onderdeel L, in artikel 10a, tweede lid, en onderdeel T, in artikel 28a, eerste lid, wordt 'raden van toezicht' telkens vervangen door: raden van de orden in de arrondissementen.
14. In onderdeel L vervalt in artikel 10a, tweede lid ', zien toe op de naleving van de plichten van de advocaten als zodanig'.
15. Na onderdeel L wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

La

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11a

1. Voor zover niet bij wet of bij verordening van het college van afgevaardigden anders is bepaald, is de advocaat ten aanzien van al hetgeen waarvan hij uit hoofde van zijn beroepsuitoefening als zodanig kennis neemt tot geheimhouding verplicht. Dezelfde verplichting geldt voor medewerkers en personeel van de advocaat, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening.
 2. De geheimhoudingsplicht, bedoeld in het eerste lid, blijft voortbestaan na beëindiging van de beroepsuitoefening of de betrekking waarin de werkzaamheden zijn verricht.
16. Onderdeel M wordt als volgt gewijzigd:
- a. Onderdeel 1 komt te luiden:
 1. Het vierde lid komt te luiden:
 4. Door de algemene raad kan om bijzondere redenen aan een advocaat, die zijn kantoor buiten Nederland wenst te vestigen, ontheffing van het in het eerste lid, tweede volzin, vervatte voorschrift worden verleend. De raad van de orde in het arrondissement waar de advocaat het laatst kantoor heeft gehouden, wordt tevoren gehoord. Indien ontheffing wordt verleend, blijft de advocaat na vestiging van zijn kantoor buiten Nederland behoren tot de orde in het arrondissement waar hij het laatst kantoor heeft gehouden. Indien de advocaat niet eerder in een arrondissement kantoor heeft gehouden, behoort hij na verlening van de ontheffing en vestiging van zijn kantoor buiten Nederland tot de orde in het arrondissement Den Haag.
 - b. In onderdeel 2 wordt 'raad van toezicht' vervangen door: raad van de orde in het arrondissement.
17. Onder verlettering van de onderdelen Na en Nb tot Nb en Nc, wordt na onderdeel N een onderdeel ingevoegd, luidende:



Na

In artikel 16f wordt '(b) het beroepsgeheim, (c) de verhouding tot andere advocaten, (d) het verbod van bijstand door een zelfde advocaat aan partijen met tegenstrijdige belangen en (e) de publiciteit' vervangen door: '(b) de verhouding tot andere advocaten en (c) het verbod van bijstand door een zelfde advocaat aan partijen met tegenstrijdige belangen.

18. Na onderdeel Nc (nieuw) wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Nd

Na artikel 17 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 17a

1. De Nederlandse orde van advocaten kent de volgende organen:
 - a. de algemene raad, bedoeld in artikel 18, eerste lid;
 - b. de deken van de algemene raad, bedoeld in artikel 18, eerste lid;
 - c. het college van afgevaardigden, bedoeld in artikel 19, eerste lid;
 - d. de raad van advies, bedoeld in artikel 32a, eerste lid; en
 - e. het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a, eerste lid.
2. De orde van advocaten in een arrondissement kent de volgende organen:
 - a. de raad, bedoeld in artikel 22, eerste lid;
 - b. de deken, bedoeld in artikel 22, tweede lid; en
 - c. de jaarlijkse vergadering van de orde, bedoeld in artikel 22, tweede lid.

19. In onderdeel O wordt na onderdeel 2 een onderdeel toegevoegd, luidende:

3. In het derde lid (nieuw) wordt na 'college van afgevaardigden' ingevoegd: of het college van toezicht.

20. Onderdeel P wordt als volgt gewijzigd:

a. Onder vernummering van onderdeel 2 tot onderdeel 3 wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De aantallen afgevaardigden en plaatsvervangers bedragen:
 - a. voor de orden, bestaande uit minder dan 1.500 advocaten: vier afgevaardigden en drie plaatsvervangers;
 - b. voor de orden, bestaande uit 1.500 advocaten of meer, doch minder dan 3.000: zes afgevaardigden en drie plaatsvervangers; en
 - c. voor de orden, bestaande uit 3.000 advocaten of meer: acht afgevaardigden en drie plaatsvervangers.

b. Na onderdeel 3 (nieuw) wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

4. Onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid tot vijfde tot en met zevende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. De hoedanigheid van afgevaardigde of plaatsvervanger is niet verenigbaar met het lidmaatschap van de raad van de orde in een arrondissement.

21. Na onderdeel Q worden de volgende onderdelen ingevoegd:

Qa

In de artikelen 24, eerste lid, en 32, eerste lid wordt 'raden van toezicht' telkens vervangen door: raden van de orden in de arrondissementen.

Qb

In artikel 24, tweede lid, wordt 'raad van toezicht van die orde' vervangen door: raad.

22. Onderdeel R komt te luiden:



R

Artikel 26 komt te luiden:

Artikel 26

1. De algemene raad is verantwoordelijk voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij advocaten. De kwaliteitstoetsen worden verricht door deskundigen die zijn aangewezen door de algemene raad.
2. Op het verrichten van de kwaliteitstoetsen en de krachtens het eerste lid aangewezen deskundigen zijn de artikelen 5:12, 5:13, 5:14, 5:15, eerste en derde lid, 5:16, 5:17 en 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Bij het opdragen van een kwaliteitstoets bepaalt de algemene raad over welke bevoegdheden als bedoeld in de eerste volzin de aangewezen deskundigen beschikken.
3. Ten behoeve van het verrichten van de kwaliteitstoetsen door de aangewezen deskundigen, bedoeld in het eerste lid, zijn de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a.
4. Bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28, eerste lid, worden nadere regels gesteld betreffende het verrichten van de kwaliteitstoetsen.

23. In onderdeel S wordt artikel 28 als volgt gewijzigd:

a. Het tweede lid, onderdeel b, komt te luiden:

- b. de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling, waaronder de verplichte aansluiting bij een regeling waarbij sprake is van een overeenkomst tot arbitrage, bedoeld in artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of van een vaststellingsovereenkomst, bedoeld in artikel 900 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, op grond waarvan geschillen omtrent de hoogte van een declaratie worden afgedaan;

b. Onderdeel c wordt geletterd onderdeel e.

c. Na onderdeel b worden de volgende onderdelen ingevoegd:

- c. een behoorlijke inrichting van de administratie van praktijkvoering voor advocaten;
- d. de verzekering ter zake van het risico van de beroepsaansprakelijkheid van advocaten; en

d. Na het tweede lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het college van afgevaardigden stelt geen verordeningen vast met betrekking tot het toezicht als bedoeld in paragraaf 3a.

24. Onderdeel T wordt als volgt gewijzigd:

a. In artikel 28a, tweede en vierde lid, wordt 'onderdelen a en b' telkens vervangen door: onderdelen a tot en met d.

b. In artikel 28b, eerste en tweede lid, wordt 'onderdeel c' telkens vervangen door: onderdeel e.

25. Na onderdeel T wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ta

Artikel 29, eerste lid, komt te luiden:

1.

De verordeningen zijn verbindend voor:

- a. advocaten, ingeschreven op het tableau, bedoeld in artikel 1, eerste lid;
- b. zoekende advocaten volgens het bepaalde in de artikelen 16d, tweede lid, en 16f; en
- c. rechtspersonen of samenwerkingsverbanden waarbinnen de in de onderdelen a en b bedoelde personen werkzaam zijn en die uitsluitend de rechtspraak uitoefenen of doen uitoefenen door



advocaten dan wel door advocaten en andere beroepsbeoefenaren.

26. Na onderdeel U wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ua

Artikel 31 komt te luiden:

Artikel 31

1. De algemene raad vertegenwoordigt de Nederlandse orde van advocaten, in en buiten rechte, onverminderd het bepaalde in artikel 36a, vijfde lid.
2. De raden van de orden in de arrondissementen vertegenwoordigen de orden, in en buiten rechte.
3. De algemene raad en de raden onthouden zich bij de vertegenwoordiging van de Nederlandse orde van advocaten respectievelijk de orden in de arrondissementen van handelingen die betrekking hebben op de uitoefening van de taken als bedoeld in paragraaf 3a.

27. Onderdeel V komt te luiden:

V

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde en vierde lid wordt 'raden van toezicht' vervangen door 'raden'.
2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. In het verslag, bedoeld in het vierde lid, wordt tevens verslag gedaan over de stand van de beroepsuitoefening door advocaten en over de afhandeling van geschillen tussen advocaten en cliënten.

28. In onderdeel W wordt artikel 32a als volgt gewijzigd:

- a. In het tweede lid wordt 'onderdelen a en b' vervangen door: onderdelen a tot en met d.
- b. Aan het slot van het vierde lid wordt toegevoegd: , uitgezonderd de jaarlijkse vergadering van de orde, bedoeld in artikel 22, tweede lid.

29. Onderdeel Y komt te luiden:

Y

Artikel 35 komt te luiden:

Artikel 35

1. De deken, bedoeld in artikel 22, tweede lid, licht de advocaten voor over al hetgeen verband houdt met de praktijkuitoefening.
2. De deken kan bemiddeling verlenen tot het bijleggen van geschillen tussen advocaten onderling.
3. De deken informeert een ieder over de mogelijkheid tot klacht- en geschillenbeslechting en de mogelijkheid voor partijen om zich tot de rechter te wenden. Zo nodig verwijst de deken door naar andere instanties.

30. Onderdeel Z komt te luiden:

Z

Artikel 36 komt te luiden:



Artikel 36

De organen van de Nederlandse orde van advocaten en van de orden in de arrondissementen kunnen huishoudelijke reglementen opstellen.

31. Na onderdeel Z worden de volgende onderdelen ingevoegd:

Za

Na artikel 36 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 1a. Het college van toezicht

Artikel 36a

1. Er is een college van toezicht dat bestaat uit drie leden, waaronder de voorzitter.
2. De leden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie. Een voordracht voor benoeming wordt niet gedaan dan op aanbeveling van de algemene raad. Daartoe maakt de algemene raad voor iedere vacature in het college een lijst van aanbeveling van zo mogelijk drie kandidaten op. Het college van afgevaardigden kan de algemene raad adviseren inzake de lijst van aanbeveling. De algemene raad zendt de lijst van aanbeveling, vergezeld van een op iedere kandidaat betrekking hebbende verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, en eventueel vergezeld van het advies van het college van afgevaardigden aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie.
3. De leden worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaren. Zij kunnen na afloop van deze periode aansluitend eenmaal opnieuw worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaren.
4. De leden ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden alsmede voor hun reis- en verblijfkosten, vast te stellen bij besluit van de algemene raad. Het college van afgevaardigden kan bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28 nadere regels stellen over de vergoeding.
5. Het college wordt ondersteund door een bureau. Medewerkers van het bureau worden benoemd en ontslagen door het college. Zij zijn voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het college. Bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28 kunnen ten aanzien van medewerkers van het bureau algemene regels van rechtspositionele aard worden gesteld.
6. Onze Minister van Veiligheid en Justitie kan een besluit van de algemene raad als bedoeld in het vierde lid, vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 36b

1. Een lid van het college van toezicht kan niet tevens zijn:
 - a. advocaat;
 - b. lid of medewerker van een ander orgaan van de Nederlandse orde van advocaten of van een orgaan van de orden in de arrondissementen;
 - c. voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, lid, plaatsvervangend lid of griffier van een raad van discipline of het hof van discipline; of
 - d. ambtenaar bij een ministerie, alsmede de daaronder ressorterende instellingen, diensten en bedrijven.
2. Een lid van het college vervult geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie, of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.
3. Nevenfuncties van een lid worden openbaar gemaakt door het ter inzage leggen van een opgave daarvan bij het bureau van het college.
4. Onder ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, onder d, wordt mede verstaan degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is.



Artikel 36c

1. Het lidmaatschap van het college van toezicht eindigt:
 - a. door het verstrijken van de periode waarvoor het lid is benoemd;
 - b. door ontslag op eigen verzoek bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad;
 - c. door het overlijden van het lid; en
 - d. door ontslag als bedoeld in het vijfde of zesde lid.
2. Het hof van discipline schorst op verzoek van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad, een lid van het college, indien en voor zolang:
 - a. hij zich in voorlopige hechtenis bevindt;
 - b. hij bij nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft; of
 - c. hij bij een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen, dan wel wegens schulden is gegijzeld.
3. Het hof van discipline kan op verzoek van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad, een lid van het college schorsen, indien:
 - a. tegen hem een gerechtelijk vooronderzoek ter zake van een misdrijf is ingesteld; of
 - b. er een ander ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag zouden kunnen leiden.
4. Het hof van discipline beëindigt desgevraagd of ambtshalve een schorsing als bedoeld in het tweede of derde lid, wanneer de grond hiervoor is vervallen.
5. Het hof van discipline ontslaat op verzoek van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad, een lid van het college, indien:
 - a. het lid bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft; of
 - b. het lid bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen, dan wel wegens schulden is gegijzeld.
6. Het hof van discipline kan op verzoek van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad, een lid van het college ontslaan wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen.
7. Tegen een beslissing van het hof van discipline op grond van dit artikel kan door een belanghebbende overeenkomstig artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Zb

Artikel 37 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'De deken van de Nederlandse orde van advocaten, onderscheidenlijk de deken der orde' vervangen door: De deken van de algemene raad onderscheidenlijk de deken van de orde in het arrondissement.
2. In het tweede lid wordt 'De deken van de Nederlandse orde van advocaten en de' vervangen door: De deken en de overige.

Zc

Artikel 38, eerste lid, komt te luiden:

1. In de vergaderingen bekleedt de deken van de algemene raad onderscheidenlijk de deken van de orde in het arrondissement het voorzitterschap.

32. Na onderdeel AA worden de volgende onderdelen ingevoegd:

AAa

Artikel 45, derde lid, komt als volgt te luiden:

3. Er vinden net zoveel afzonderlijke stemmingen plaats als personen te kiezen zijn. De stemming over de deken van de algemene raad of van een deken van een orde in het arrondissement vindt als eerste plaats.

AAb

Na artikel 45 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Toezicht

Artikel 45a

1. Het college van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens deze wet met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.
2. Het college van toezicht is voorts verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Artikel 45b

1. Met het houden van het in artikel 45a bedoelde toezicht zijn belast de deken van de orde in de arrondissementen.
2. Met het houden van toezicht zijn voorts belast de bij besluit van het college van toezicht aangewezen:
 - a. andere leden van een raad van een orde in een arrondissement;
 - b. personen, werkzaam bij het bureau van het college van toezicht; of
 - c. andere personen die met het oog op een specifieke deskundigheid in het kader van het toezicht worden ingezet.
3. Ten behoeve van het houden van het toezicht zijn de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die bij de beroepsuitoefening betrokken zijn, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a.
4. Van een besluit als bedoeld in het tweede lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
5. Het college van toezicht kan aan een of meer toezichthouders, bedoeld in het eerste onderscheidenlijk tweede lid, onderdeel a, algemene of specifieke aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van hun taken als bedoeld in het eerste lid, onderscheidenlijk tweede lid, aanhef.
6. Op personen als bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, is artikel 36b, eerste, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 45c

1. Het hof van discipline schorst op verzoek van het college van toezicht een deken in de taakuitoefening als bedoeld in artikel 45b, eerste lid, indien en voor zolang:
 - a. hij zich in voorlopige hechtenis bevindt;
 - b. hij bij nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft; of
 - c. hij bij een nog niet onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen, dan wel wegens schulden is gegijzeld.

2. Het hof van discipline kan op verzoek van het college een deken schorsen in de taakuitoefening als bedoeld in artikel 45b, eerste lid, indien:
 - a. tegen hem een gerechtelijk vooronderzoek ter zake van een misdrijf is ingesteld; of
 - b. er een ander ernstig vermoeden is voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag zouden kunnen leiden.
3. Het hof van discipline beëindigt desgevraagd of ambtshalve een schorsing als bedoeld in het eerste of tweede lid, wanneer de grond hiervoor is vervallen.
4. Het hof van discipline ontheft op verzoek van het college een deken van de taakuitoefening als bedoeld in artikel 45b, eerste lid, indien:
 - a. de deken bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft; of
 - b. de deken bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, hij surseance van betaling heeft verkregen, dan wel wegens schulden is gegijzeld.
5. Het hof van discipline kan op verzoek van het college een deken ontheffen van zijn taakuitoefening als bedoeld in artikel 45b, eerste lid, wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen.
6. Tegen een beslissing van het hof van discipline op grond van dit artikel kan door een belanghebbende overeenkomstig artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 45d

1. Het college van toezicht stelt een jaarrekening en een begroting vast, welke de goedkeuring behoeft van Onze Minister van Veiligheid en Justitie, gehoord de algemene raad.
2. Op de beslissing omtrent de goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, is afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Artikel 45e

1. Het college van toezicht stelt een toezichtsplan vast, waarin in ieder geval het toezichtsbeleid en de richtlijnen voor het houden van toezicht worden neergelegd.
2. Het college stelt jaarlijks een werkplan op, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen jaar worden neergelegd.
3. Het toezichtsplan, het werkplan en het verslag worden toegezonden aan de algemene raad, het college van afgevaardigden en de raden van de orden in de arrondissementen, en worden voorts algemeen verkrijgbaar gesteld.

Artikel 45f

1. Indien het college van toezicht bij het toezicht van feiten of omstandigheden blijkt die naar zijn oordeel voldoende grond opleveren voor het opleggen van een tuchtmaatregel, kan het een klacht indienen als bedoeld in artikel 46c, tenzij toepassing wordt gegeven aan het tweede lid.
2. Het college kan voor de overtreding van het bepaalde bij of krachtens een verordening als bedoeld in de artikelen 9b, zesde lid, 9c, tweede lid, en 28, tweede lid, onderdelen a tot en met d, een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen.
3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste een bedrag van de geldboete van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
4. Een bestuurlijke boete wordt niet opgelegd indien tegen de advocaat jegens dezelfde gedraging een klacht is ingediend op grond van artikel 46c.



AAC

In artikel 46 wordt na 'ter zake van inbreuken op' ingevoegd: het bepaalde bij of krachtens deze wet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme,.

33. Onderdeel BB komt te luiden:

BB

Artikel 46a, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'de griffier van de raden van discipline' wordt ingevoegd: , voor zover deze advocaat is,.
2. De tekst 'alsmede aan de deken die de klacht ter kennis heeft gebracht van het hof van discipline' wordt vervangen door: , aan de raad van discipline waarvan de beklaagde advocaat lid, plaatsvervangend lid of griffier is, aan de deken van de raad van de orde in het arrondissement waar de beklaagde advocaat kantoor houdt,.
3. Het vierde lid komt te luiden:
 4. Aanwijzing van een andere raad van discipline overeenkomstig het derde lid vindt ook plaats indien een klacht betrekking heeft op een deken binnen het rechtsgebied van een raad van discipline of afkomstig is van een lid-advocaat, een plaatsvervangend lid-advocaat of de griffier van een raad van discipline.

34. Onderdeel CC komt te luiden:

CC

Artikel 46b wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het eerste lid wordt toegevoegd: De voorzitter en plaatsvervangende voorzitters onderscheidenlijk de leden-advocaten en plaatsvervangende leden-advocaten van een raad van discipline zijn van rechtswege plaatsvervangende voorzitters onderscheidenlijk plaatsvervangende leden-advocaten van de overige raden van discipline.
2. Het twaalfde lid komt te luiden:
 12. Het lidmaatschap of plaatsvervangend lidmaatschap van een raad van discipline is niet verenigbaar met het lidmaatschap of het plaatsvervangend lidmaatschap van het hof van discipline, een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten of een orgaan van de orden in de arrondissementen, uitgezonderd de jaarlijkse vergadering van de orde, bedoeld in artikel 22, tweede lid.

3. In het zestiende lid vervalt de tweede volzin.

35. Onderdeel DD komt te luiden:

DD

Artikel 46c komt te luiden:

Artikel 46c

1. Onverminderd artikel 45f, eerste lid, kan de deken van de orde waartoe de advocaat behoort, namens die orde, en ieder ander met enig redelijk belang een klacht tegen een advocaat indienen bij de raad van discipline in het ressort waar de advocaat kantoor houdt.
2. De klacht wordt door middel van een klaagschrift ingediend. Het klaagschrift kan elektronisch naar de raad van discipline worden verzonden voor zover de raad kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. De artikelen 2:14 tot en met 2:17 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van 'bestuursorgaan' wordt gelezen: raad van discipline.
3. Het klaagschrift wordt gedagtekend en ondertekend en bevat ten minste:
 - a. de naam en het adres van de klager;

- b. de naam en het werkadres van de advocaat tegen wie de klacht zich richt, voor zover bekend bij de klager;
 - c. een zo duidelijk mogelijke omschrijving van de klacht en van de feiten waarop deze rust.
4. Tegelijkertijd met het klaagschrift worden alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de raad van discipline overgelegd.
 5. Indien de klager de naam van de advocaat tegen wie de klacht zich richt niet of niet geheel kent, kan hij volstaan met de naam en het werkadres van de organisatie waarbinnen de advocaat kennelijk werkzaam is.
 6. In het klaagschrift wordt vermeld of de klacht voordien is voorgelegd aan de organisatie waarbinnen de advocaat werkzaam is of aan een klachten- of geschilleninstantie waarbij de advocaat of diens organisatie is aangesloten. Indien zulks niet het geval is geweest, wordt indien mogelijk de reden daarvoor in het klaagschrift vermeld. Indien zulks wel het geval is geweest, wordt de uitkomst van de procedure vermeld, zo mogelijk met bijvoeging van de relevante stukken.
 7. De raad van discipline kan de klacht ambtshalve aanvullen.

36. Na onderdeel DD worden de volgende onderdelen ingevoegd:

DDa

Na artikel 46c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 46ca

1. De griffier van de raad van discipline heft van de klager een griffierecht van € 50.
2. De griffier wijst de klager op de verschuldigdheid van het griffierecht en deelt hem mee dat het verschuldigde bedrag binnen vier weken na de dag van verzending van zijn mededeling dient te zijn bijgeschreven op het daartoe bekend gemaakte bankrekeningnummer.
3. Indien het griffierecht niet binnen de in het tweede lid bedoelde termijn is voldaan, verklaart de voorzitter van de raad van discipline de klacht niet-ontvankelijk, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest.
4. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 46n, tweede lid, dan wel indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, wordt het door de klager betaalde griffierecht vergoed door de betrokken advocaat.
5. In afwijking van het eerste lid, wordt geen griffierecht geheven indien de klacht wordt ingediend door:
 - a. de deken of een ander lid van de raad van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort;
 - b. de deken of een ander lid van de algemene raad; of
 - c. het college van toezicht.
6. Onze Minister van Veiligheid en Justitie kan het in het eerste lid bedoelde bedrag wijzigen voor zover de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft.

DDb

Artikel 46d komt te luiden:

Artikel 46d

1. De griffier van de raad van discipline zendt zo spoedig mogelijk een afschrift van het klaagschrift, de daarbij gevoegde stukken en eventuele aanvullingen daarop aan de advocaat tegen wie de klacht zich richt, de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort, alsmede het college van toezicht.
2. Geen afschrift hoeft te worden gezonden aan de deken en het college voor zover het klaagschrift door hem is ingediend, of indien toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in artikel 46i, eerste lid.



37. Onderdeel EE komt te luiden:

EE

De artikelen 46e en 46f vervallen.

38. Onderdeel FF komt te luiden:

FF

De artikelen 46g en 46h komen te luiden:

Artikel 46g

1. Een klacht wordt door de voorzitter van de raad van discipline niet-ontvankelijk verklaard:
 - a. indien het klaagschrift wordt ingediend na verloop van drie jaren na de dag waarop degene die gerechtigd is tot het indienen van de klacht heeft kennisgenomen of redelijkerwijs kennis heeft kunnen nemen van het handelen of nalaten van de advocaat waarop de klacht betrekking heeft; of
 - b. voor zover deze betrekking heeft op een gedraging waarvoor een boete is opgelegd als bedoeld in artikel 45f, tweede lid.
2. Ten aanzien van een na afloop van de in het eerste lid, onder a, bedoelde termijn ingediend klaagschrift blijft niet-ontvankelijk verklaring op grond daarvan achterwege indien de gevolgen van het handelen of nalaten redelijkerwijs pas nadien bekend zijn geworden. In dat geval verloopt de termijn voor het indienen van een klaagschrift een jaar na de datum waarop de gevolgen redelijkerwijs als bekend geworden zijn aan te merken.
3. Een klacht kan niet-ontvankelijk worden verklaard:
 - a. indien niet is voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de klacht, mits de klager de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een door de voorzitter van de raad van discipline te bepalen redelijke termijn; of
 - b. indien de klacht betrekking heeft op de hoogte van een declaratie en een geschil daarover reeds is of kan worden voorgelegd aan een klachten- of geschilleninstantie als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onder b, of waarvoor deze weg heeft open gestaan.

Artikel 46h

1. Tegen een beslissing als bedoeld in artikel 46g, eerste lid, aanhef en onder a, kunnen de klager, de betrokken advocaat, de deken en het college van toezicht binnen dertig dagen na de dag van verzending van het afschrift van de beslissing schriftelijk gemotiveerd verzet doen bij de raad van discipline.
2. Alvorens te beslissen op het verzet, stelt de raad van discipline de in het eerste lid bedoelde personen en instanties in de gelegenheid te worden gehoord.
3. Het verzet wordt behandeld in een samenstelling van de raad waarvan degenen die de in het eerste lid bedoelde beslissing hebben genomen geen deel uitmaken.
4. De beslissing op verzet is met redenen omkleed en strekt tot:
 - a. niet-ontvankelijkverklaring van het verzet;
 - b. ongegrondverklaring van het verzet; of
 - c. gegrondverklaring van het verzet.
5. Indien de raad het verzet niet-ontvankelijk of ongegrond verklaart, blijft de beslissing waartegen verzet was gedaan in stand.
6. Indien het verzet gegrond wordt verklaard, vervalt de beslissing waartegen verzet was gedaan en wordt de behandeling van de zaak voortgezet.
7. Tegen de beslissing op verzet staat geen rechtsmiddel open. Van de beslissing zendt de griffier van de raad onverwijld een afschrift aan de in het eerste lid bedoelde personen en instanties.
8. In afwijking van het zesde lid kan de raad onmiddellijk uitspraak doen op de klacht, indien het verzet gegrond is en nader onderzoek of nadere behandeling redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de klacht.



39. Onder verlettering van de onderdelen FFa en FFb tot FFf en FFo, worden na onderdeel FF de volgende onderdelen ingevoegd:

FFa

Na artikel 46h worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 46i

1. Indien de klacht zich naar het oordeel van de voorzitter van de raad van discipline daartoe leent, en uit het klaagschrift blijkt dat de klacht nog niet is voorgelegd aan een instantie die bevoegd is kennis te nemen van klachten of geschillen op grond van een regeling als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onder b, kan de voorzitter besluiten de klacht in handen te stellen van de bevoegde instantie. Hij doet hiervan schriftelijk mededeling aan de klager, de betrokken advocaat, de deken en het college van toezicht.
2. Indien de voorzitter toepassing geeft aan het eerste lid, stelt hij de op de zaak betrekking hebbende stukken in handen van de klachten- of geschilleninstantie. De beslissing schorst de termijn, bedoeld in artikel 46g, eerste lid, onder a. Tegen de beslissing staat geen rechtsmiddel open.

Artikel 46j

1. Tot aan de behandeling van de klacht ter zitting kan de voorzitter van de raad van discipline besluiten dat:
 - a. de raad kennelijk onbevoegd is;
 - b. de klacht kennelijk niet-ontvankelijk is;
 - c. de klacht kennelijk ongegrond is; of
 - d. de klacht kennelijk van onvoldoende gewicht is.
2. De beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt met redenen omkleed. Daarbij wordt gewezen op het bepaalde in het vierde lid.
3. Van de beslissing zendt de griffier van de raad onverwijld een afschrift aan de in het eerste lid bedoelde personen en instanties.
4. Artikel 46h is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de beslissing in het eerste lid.

Artikel 46k

1. De voorzitter van de raad van discipline kan de betrokken advocaat in de gelegenheid stellen om binnen vier weken na de dag van verzending van het afschrift van het klaagschrift overeenkomstig artikel 46d, eerste lid, een verweerschrift in te dienen. De griffier van de raad zendt een afschrift van het verweerschrift aan de klager, de deken en het college van toezicht.
2. Indien toepassing is gegeven aan het eerste lid, kan de voorzitter de klager in de gelegenheid stellen te repliceren binnen vier weken na verzending van een afschrift van het verweerschrift. De griffier zendt een afschrift van het repliek aan de advocaat, alsmede aan de deken en het college van toezicht, voor zover deze niet de klager zijn.
3. Indien toepassing wordt gegeven aan het tweede lid, stelt de voorzitter de betrokken advocaat in de gelegenheid te dupliceren binnen een termijn van vier weken na verzending van een afschrift van het repliek. De griffier zendt een afschrift van het dupliek aan de klager, de deken en het college van toezicht.
4. De voorzitter kan de in het eerste tot en met derde lid genoemde termijnen verlengen of deze termijnen op een ander moment laten aanvangen, indien hem blijkt dat daartoe in redelijkheid aanleiding bestaat.

Artikel 46l

1. Tenzij toepassing wordt gegeven aan artikel 46g of 46i, gelast de voorzitter van de raad van discipline, na verzending van een afschrift van het klaagschrift op grond van artikel 46d, eerste lid, een vooronderzoek. Indien de klacht wordt ingediend door het college van toezicht, of door een van de personen, bedoeld in artikel 45b, eerste en tweede lid, kan de voorzitter een vooronderzoek gelasten.

2. De voorzitter draagt het vooronderzoek op aan de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort, tenzij hij gronden aanwezig acht om het onderzoek op te dragen aan:
 - a. de deken van een andere orde;
 - b. een plaatsvervangend voorzitter;
 - c. een of meer leden of plaatsvervangende leden van de raad van discipline;
 - d. de griffier; of
 - e. een van de personen, bedoeld in artikel 45b, tweede lid.
3. De voorzitter bepaalt de omvang van het vooronderzoek. Het vooronderzoek kan zich mede uitstrekken tot andere dan de in het klaagschrift vermelde feiten.
4. De vooronderzoeker kan de voorzitter verzoeken de omvang van het vooronderzoek te wijzigen, binnen de grenzen van de klacht zoals deze op dat moment luidt.
5. Het onderzoek wordt gesloten door het uitbrengen van een verslag aan de voorzitter door de vooronderzoeker.
6. De voorzitter kan besluiten dat het vooronderzoek wordt opgeschort of beëindigd voordat het verslag wordt uitgebracht.

Artikel 46m

1. De voorzitter van de raad van discipline kan de vooronderzoeker aanwijzingen geven.
2. Op het vooronderzoek en de vooronderzoeker zijn de artikelen 5:13 tot en met 5:17 en 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. Bij het opdragen van een vooronderzoek bepaalt de voorzitter welke bevoegdheden de vooronderzoeker namens de raad kan uitoefenen.
3. Ten behoeve van het verrichten van vooronderzoek door de vooronderzoeker zijn de betrokken advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a.
4. Bij het verrichten van het vooronderzoek wordt een afschrift van de last tot het verrichten van het onderzoek zo mogelijk aan de betrokken advocaat getoond.
5. De vooronderzoeker stelt de klager en de betrokken advocaat in de gelegenheid te worden gehoord. De betrokken advocaat is niet verplicht om ten behoeve van het vooronderzoek verklaringen omtrent zijn onderzochte handelen of nalaten af te leggen. Alvorens te worden gehoord, wordt aan hem medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is.
6. Een lid of plaatsvervangend lid van de raad dat een vooronderzoek in een zaak heeft verricht, neemt op straffe van nietigheid van de beslissing van de raad in die zaak geen deel aan de behandeling van die zaak ter zitting.
7. Indien de klacht is ingediend door een persoon of instantie als bedoeld in artikel 45b, eerste of tweede lid, wordt het vooronderzoek niet opgedragen aan degenen die betrokken waren bij de uitoefening van het toezicht dat aanleiding gaf tot de indiening van de klacht, of betrokken waren bij de indiening van de klacht. In dat geval draagt de voorzitter het vooronderzoek op aan één van de personen, bedoeld in artikel 46l, tweede lid, onderdeel a tot en met e.

Artikel 46n

1. De voorzitter van de raad van discipline kan de vooronderzoeker opdragen te onderzoeken of de klacht minnelijk kan worden geschikt. Voorts kan de voorzitter tot het moment waarop de raad uitspraak doet onderzoeken of de klacht minnelijk kan worden geschikt.
2. Indien een minnelijke schikking van de klacht mogelijk blijkt, wordt deze op schrift gesteld en ondertekend door de klager en de betrokken advocaat. Een afschrift daarvan wordt gezonden aan de griffier van de raad, alsmede aan de deken en het college van toezicht.
3. Met het ondertekenen van de minnelijke schikking wordt de klacht geacht te zijn ingetrokken. Artikel 47a, tweede, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

FFb

Artikel 47 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het eerste lid wordt toegevoegd: De voorzitter kan bepalen dat aan de behandeling en de beslissing van een zaak die hem daartoe geschikt voorkomt, wordt deelgenomen door de voorzitter of één van de plaatsvervangende voorzitters, alsmede twee leden-advocaten of plaatsvervangende leden-advocaten. Indien de zaak naar het oordeel van een van hen ongeschikt is voor behandeling en beslissing door drie leden, wordt de zaak voortgezet met toepassing van de eerste volzin.

2. Het derde lid vervalt.

FFc

Artikel 47a komt te luiden:

Artikel 47a

1. De klager kan zijn klacht tot aan de uitspraak door de raad van discipline intrekken. De griffier van de raad zendt een afschrift hiervan aan de betrokken advocaat en, voor zover zij niet de klager waren, de deken en het college van toezicht.
2. Indien de klacht wordt ingetrokken, wordt de behandeling daarvan gestaakt, tenzij:
 - a. de betrokken advocaat schriftelijk heeft verklaard voortzetting van de behandeling te verlangen, of
 - b. de raad om redenen van algemeen belang beslist dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet.
3. De raad neemt een beslissing tot voortzetting van de behandeling van een klacht om redenen van algemeen belang niet dan nadat het de betrokken advocaat en, voor zover deze niet de klager waren, de deken en het college van toezicht de gelegenheid heeft geboden tot het innemen van een standpunt hierin.
4. Indien om redenen van algemeen belang wordt beslist tot voortzetting van de klacht, kan de raad bepalen dat de deken of het college van toezicht voor het vervolg van de zaak als klager wordt aangemerkt.
5. Indien de betrokken advocaat overlijdt, wordt de behandeling van de klacht gestaakt.
6. Indien de klager overlijdt, kan de raad om redenen van algemeen belang beslissen dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet. Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing.
7. Tegen een beslissing tot voortzetting van de behandeling van een klacht staat geen zelfstandig rechtsmiddel open.

FFd

Na artikel 47a worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 47b

1. Niemand kan in gevolge de bepalingen in deze paragraaf andermaal tuchtrechtelijk worden berecht voor een handelen of nalaten waarvoor ten aanzien van hem een onherroepelijk geworden tuchtrechtelijke eindbeslissing is genomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. indien over het handelen of nalaten een klacht is ingediend en tevens toepassing wordt gegeven aan artikel 60ab, eerste lid;
 - b. indien toepassing is gegeven aan 60ab, eerste lid, en op de voet van artikel 60ab, vierde lid, alsnog een klacht over het betrokken handelen of nalaten wordt ingediend.
3. Indien toepassing is gegeven aan artikel 60ab en nadien de klacht gegrond wordt verklaard, wordt bij het bepalen van de maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, rekening gehouden met de reeds opgelegde schorsing in de uitoefening van de praktijk of voorlopige

voorziening met betrekking tot de praktijkuitoefening.

Artikel 47c

1. Indien aan een advocaat een maatregel als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onderdelen d of e, is opgelegd dan wel op grond van artikel 60ab, eerste lid, is geschorst in de uitoefening van de praktijk of tegen hem een voorlopige voorziening met betrekking tot de praktijkuitoefening is getroffen, blijft betrokkene onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van enig handelen of nalaten gedurende de tijd dat hij werkzaam was in de uitoefening van het beroep.
2. Advocaten die niet meer als zodanig zijn ingeschreven overeenkomstig artikel 1, eerste lid, blijven onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van enig handelen of nalaten gedurende de tijd dat zij ingeschreven waren.

FFe

Artikel 48 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
 2. De maatregelen die bij gegrondverklaring van een klacht kunnen worden opgelegd, zijn:
 - a. een waarschuwing;
 - b. een berisping;
 - c. een geldboete;
 - d. de schorsing in de uitoefening van de praktijk voor de duur van ten hoogste een jaar; of
 - e. de schrapping van het tableau.
2. Onder vernummering van het derde tot en met zevende lid tot vijfde tot en met negende lid, worden twee leden ingevoegd, luidende:
 3. De raad kan bepalen dat, ondanks de gegrondverklaring van een klacht, geen maatregel wordt opgelegd.
 4. De maatregel van een geldboete kan gelijktijdig worden opgelegd met een andere maatregel.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'van een der laatstgenoemde drie maatregelen' vervangen door: van een maatregel als bedoeld in het tweede lid, onder b tot en met e.

40. Na onderdeel FFf (nieuw) worden de volgende onderdelen ingevoegd:

FFg

Na artikel 48a worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 48aa

1. De geldboete, bedoeld in artikel 48, tweede lid, onderdeel c, bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. De beslissing tot oplegging van de geldboete bevat de termijn waarbinnen en de wijze waarop het bedrag moet worden betaald. Op verzoek van de betrokken advocaat kan de voorzitter van de raad van discipline de termijn verlengen.
3. Het bedrag van de opgelegde geldboete komt ten bate van de Staat.
4. Wordt de boete niet voldaan binnen de in het tweede lid gestelde termijn, dan kan de raad, na de betrokken advocaat in de gelegenheid te hebben gesteld daarover te worden gehoord, ambtshalve beslissen op deze grond een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onder c, d of e, op te leggen.

Artikel 48ab

1. De beslissing tot het opleggen van een geldboete levert een executoriale titel op, die met toepassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd.



2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de tenuitvoerlegging van de beslissing, bedoeld in het eerste lid.

FFh

Artikel 48b, eerste lid, komt als volgt te luiden:

1. Bij de oplegging van de in artikel 48, tweede lid, genoemde maatregelen kan de raad van discipline, in afwijking van artikel 48a, eerste lid, als bijzondere voorwaarde stellen dat de betrokken advocaat geheel of gedeeltelijk de door hem veroorzaakte schade tot een door de raad vast te stellen bedrag van ten hoogste € 5.000 vergoedt binnen een door de raad te bepalen termijn, korter dan de proeftijd, en op een door de raad te bepalen wijze.

FFi

Artikel 48c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De deken ziet toe op de nakoming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 48b, tenzij de raad van discipline besluit daarmee het college van toezicht te belasten. Indien de betrokken advocaat de deken is, is het college van toezicht belast met het toezien op de naleving van de voorwaarden.

2. In het tweede lid wordt 'of het in het eerste lid bedoelde andere lid van de orde' vervangen door: respectievelijk het college van toezicht.

FFj

In artikel 48d wordt 'de betrokken deken of het in het eerste lid van artikel 48c bedoelde lid van de orde' telkens vervangen door: degene die op grond van artikel 48c, eerste lid, toeziet op de nakoming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 48b.

FFk

Artikel 48e komt te luiden:

Artikel 48e

De raad van discipline die met toepassing van artikel 48a heeft bepaald dat de opgelegde maatregel voor een door hem te bepalen gedeelte niet zal worden tenuitvoergelegd, kan hetzij op vordering van degene die op grond van artikel 48c, eerste lid, toeziet op de nakoming van de voorwaarden, bedoeld in de artikelen 48a en 48b, hetzij ambtshalve, last geven dat alsnog tot tenuitvoerlegging zal worden overgegaan.

FFl

In artikel 48f wordt 'de in het eerste lid van artikel 48c bedoelde toezichthouder' vervangen door: degene die op grond van artikel 48c, eerste lid, toeziet op de nakoming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 48b.

FFm

Aan het slot van artikel 48g wordt toegevoegd: , voor zover deze geen deel uitmaakt van een beslissing van de raad van discipline ter zake van een andere in artikel 46 bedoelde gedraging.

FFn

Artikel 48h vervalt.

41. Onderdeel FFo (nieuw) komt te luiden:

FFn

Artikel 50 wordt als volgt gewijzigd:



1. De aanduiding '1.' en het tweede lid vervallen.
2. De onderdelen d en e worden geletterd f en g.
3. De onderdelen b tot en met e komen te luiden:
 - b. aan de klager;
 - c. aan de deken van de Nederlandse orde van advocaten;
 - d. aan de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort;
 - e. aan het college van toezicht;
4. Onderdeel g (nieuw) komt te luiden:
 - g. indien de betrokken advocaat is ingeschreven bij de raad voor rechtsbijstand en aan hem een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, is opgelegd en de beslissing waarbij de maatregel is opgelegd in kracht van gewijsde is gegaan dan wel de raad van discipline toezending nodig acht, aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand.

42. Onderdeel GG komt te luiden:

GG

Artikel 51 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:
 4. Het lidmaatschap of plaatsvervangend lidmaatschap van het hof van discipline of het zijn van griffier is niet verenigbaar met het lidmaatschap of het plaatsvervangend lidmaatschap van een raad van discipline, een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten of een orgaan van de orden in de arrondissementen, uitgezonderd de jaarlijkse vergadering van de orde, bedoeld in artikel 22, tweede lid.
2. Na het vierde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Artikel 46b, achtste tot en met elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

43. Onder verlettering van onderdeel GGa tot GGh, worden de volgende onderdelen ingevoegd:

GGa

Artikel 56 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. De onderdelen a tot en met c komen te luiden:
 - a. de klager;
 - b. de deken;
 - c. het college van toezicht; en.
 - b. Na onderdeel c wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - d. de advocaat jegens wie de beslissing is genomen.
2. In het derde lid wordt na 'de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort,' ingevoegd: aan het college van toezicht,.
3. Aan het slot van het vierde lid wordt toegevoegd: Indien de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter door na aanvang van de zaak opgekomen omstandigheden is verhinderd, kan deze worden vervangen door een door Ons benoemd lid of een door Ons benoemd plaatsvervangend lid.

GGb

In artikel 56a, tweede lid, wordt 'Artikel 46g, tweede en derde lid' vervangen door: 'Artikel 50, eerste lid' en wordt 'de deken van de Nederlandse orde van advocaten' vervangen door: de deken van de algemene raad.



GGc

Artikel 56b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de deken van de Nederlandse orde van advocaten' vervangen door: de deken van de algemene raad.
2. In het tweede lid wordt 'Artikel 46h, tweede tot en met vierde lid' vervangen door: 'Artikel 46h, tweede tot en met achtste lid' en wordt 'de deken van de Nederlandse orde van advocaten' vervangen door: de deken van de algemene raad.

GGd

Artikel 57 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Het hof van discipline beslist niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping daartoe van de klager, de betrokken advocaat en degene die het beroep heeft ingesteld.
2. Het derde lid komt te luiden:
 3. Het hof van discipline kan de deken, het college van toezicht en de deken van de algemene raad, voor zover deze klager zijn of het hoger beroep hebben ingesteld, de vooronderzoeker als bedoeld in artikel 46l, alsmede de raad van discipline die de beslissing heeft genomen waartegen het hoger beroep zich richt, uitnodigen nadere inlichtingen te verschaffen.
3. Het vijfde lid vervalt.

GGe

Artikel 58 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b komt te luiden:
 - b. aan de deken van de algemene raad;
2. Onderdeel d komt te luiden:
 - d. aan de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort;
3. De onderdelen e tot en met g worden geletterd f tot en met h.
4. Na onderdeel d wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - e. aan het college van toezicht;
5. De onderdelen g en (nieuw) komen te luiden:
 - g. indien aan de betrokken advocaat die is ingeschreven bij de raad voor rechtsbijstand, een maatregel als bedoeld in artikel 48, tweede lid, is opgelegd dan wel het hof van discipline toezending nodig acht, aan het bestuur van de raad voor rechtsbijstand.
 - h. aan de klager.

GGf

Artikel 59, tweede lid, komt te luiden:

2. De deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort dan wel, indien de betrokken advocaat de deken is, het college van toezicht draagt zorg voor de openbaarmaking als bedoeld in artikel 48, vijfde lid.

GGg

Artikel 60a wordt als volgt gewijzigd:



1. Onderdeel 2 wordt als volgt gewijzigd:

- a. De onderdelen c en d worden geletterd d en e.
- b. Na onderdeel b wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - c. een geldboete;

2. In onderdeel 3 wordt 'artikel 48, derde lid' vervangen door: 'artikel 48, vijfde lid' en wordt 'onder b, c en d' vervangen door: onder b tot en met e.

44. Onderdeel GGh (nieuw) komt te luiden:

GGh

Artikel 60aa wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'De artikelen 46 tot en met 46f en 46g tot en met 60' vervangen door: De artikelen 46 tot en met 46d, 46g tot en met 48 en 48b tot en met 60.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. In afwijking van artikel 48, tweede lid, onderdeel d, kan als maatregel worden opgelegd de schorsing gedurende ten hoogste één jaar in de bevoegdheid om in Nederland de in artikel 16h bedoelde werkzaamheden uit te oefenen.

3. In het derde lid wordt 'artikel 48, derde lid' vervangen door 'artikel 48, vijfde lid,' en wordt 'maatregelen' vervangen door: maatregel.

4. In het vierde lid wordt 'de artikelen 46h, derde lid, 48f, 49, 56, vijfde lid' vervangen door: de artikelen 46h, vierde lid, 48f, 49, 56, vierde lid.

5. In het vijfde lid wordt 'De raad van toezicht' telkens vervangen door: De secretaris van de algemene raad.

6. In het zesde lid wordt 'de raad van toezicht waarbij deze advocaat zich heeft laten inschrijven' vervangen door: de raad van de orde in het arrondissement waar deze advocaat kantoor houdt.

7. In het zevende lid wordt 'de raad van toezicht' vervangen door: de raad van de orde.

45. Na onderdeel GGh worden de volgende onderdelen ingevoegd:

GGi

Artikel 60ab wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'Op verzoek van de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' ingevoegd: 'of het college van toezicht' en wordt 'en de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' vervangen door: en degene die het verzoek heeft gedaan.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Degene die het in het eerste lid bedoeld verzoek heeft gedaan, stelt de betrokken advocaat hiervan schriftelijk op de hoogte, alsmede van de gronden waarop het verzoek rust.

3. In het derde lid vervalt: van de deken van de orde waartoe de advocaat behoort.

4. In het vierde lid wordt na 'de deken' telkens ingevoegd: 'respectievelijk het college van toezicht' en komt de laatste volzin te luiden: Paragraaf 4 is van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 46c, eerste lid, 46i tot en met 46k en 46n.

5. In het vijfde lid wordt 'de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' vervangen door: degene die het verzoek als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan.



GGj

In artikel 60ad, eerste lid, wordt na 'de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' ingevoegd: ', het college van toezicht' en wordt 'de deken van de Nederlandse orde van advocaten' vervangen door: de deken van de algemene raad.

GGk

In artikel 60ae wordt na 'door de deken' ingevoegd: of het college van toezicht.

46. Onderdeel HH wordt als volgt gewijzigd:

a. De onderdelen 1 en 2 worden vernummerd tot 2 en 3

b. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste volzin wordt na 'de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' ingevoegd: of het college van toezicht.

b. In de laatste volzin wordt 'de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' vervangen door: degene die het verzoek heeft gedaan.

c. Onderdeel 3 (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen a en b worden geletterd b en c.

2. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

a. In de eerste volzin wordt 'de deken van de orde waartoe de advocaat behoort' vervangen door: degene die het in het eerste lid bedoelde verzoek heeft gedaan.

d. Na onderdeel 3 (nieuw) worden de volgende onderdelen toegevoegd:

4. In het zevende lid wordt 'de deken' vervangen door: degene die het in het eerste lid bedoelde verzoek heeft gedaan.

5. Na het zevende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. De artikelen 60d en 60e zijn van overeenkomstige toepassing.

47. Na onderdeel HH wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

HHa

Artikel 60d wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van het eerste lid wordt toegevoegd: Ten behoeve van het verrichten van het onderzoek door de rapporteur zijn de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a.

2. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot zesde en zevende lid.

3. Na het vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

5. In afwijking van het vierde lid kan de raad van discipline, indien het daartoe gegronde redenen aanwezig acht, bepalen dat de betrokken advocaat de kosten van het onderzoek geheel of gedeeltelijk draagt, ook wanneer de raad naar aanleiding van de resultaten van het verslag niet beslist tot schorsing of het treffen van een voorziening als bedoeld in artikel 60b, eerste lid.

D

Artikel III komt te luiden:



ARTIKEL III

De Wet tarieven in burgerlijke zaken wordt ingetrokken.

E

Na artikel III wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel IIIa

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:

5. In afwijking van het eerste lid zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, de personen die bij of krachtens de Wet op het notarisambt zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde. Artikel 111a, derde lid, van de Wet op het notarisambt is van overeenkomstige toepassing.

2. Onder vernummering van het zesde en zevende lid tot zevende en achtste lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het eerste lid zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door advocaten, de personen die bij of krachtens de Advocatenwet zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde. Artikel 45b, derde lid, van de Advocatenwet is van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel IIIa

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:

5. In afwijking van het eerste lid zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, de personen die bij of krachtens de Wet op het notarisambt zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde. Artikel 111a, derde lid, van de Wet op het notarisambt is van overeenkomstige toepassing.

2. Onder vernummering van het zesde en zevende lid tot zevende en achtste lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het eerste lid zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door advocaten, de personen die bij of krachtens de Advocatenwet zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde. Artikel 45b, derde lid, van de Advocatenwet is van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Onze Minister van Financiën kan een last onder dwangsom opleggen' vervangen door: Onze Minister van Financiën kan aan instellingen, met uitzondering van advocaten,



notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, een last onder dwangsom opleggen.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a, eerste lid, van de Advocatenwet, kan aan advocaten een last onder dwangsom opleggen ter zake van overtreding van de in het eerste lid bedoelde artikelen.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het Bureau Financieel Toezicht, bedoeld in artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt, kan aan notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, een last onder dwangsom opleggen ter zake van overtreding van de in het eerste lid bedoelde artikelen.

C

Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'Onze Minister van Financiën kan een bestuurlijke boete opleggen' vervangen door: Onze Minister van Financiën kan aan instellingen, met uitzondering van advocaten, notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, een bestuurlijke boete opleggen.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a, eerste lid, van de Advocatenwet, kan aan advocaten een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van de in het eerste lid bedoelde artikelen.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het Bureau Financieel Toezicht, bedoeld in artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt, kan aan notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen, een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van de in het eerste lid bedoelde artikelen.

D

In artikel 29 wordt 'Onze Minister van Financiën kan' vervangen door: Onze Minister van Financiën, het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a, eerste lid, van de Advocatenwet en het Bureau Financieel Toezicht, bedoeld in artikel 110, eerste lid, van de Wet op het notarisambt kunnen.

E

In artikel 32 wordt telkens na 'de op grond van artikel 24, eerste lid, aangewezen persoon' ingevoegd: of de in artikel 24, vijfde of zesde lid, bedoelde persoon.

F

Na artikel IV wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel IVa

De paragrafen 4, 4a en 4b van de Advocatenwet, zoals deze luiden vóór de inwerkingtreding van deze wet, blijven van toepassing op klachten die tegen advocaten zijn ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

G

Artikel V vervalt.

H

Na artikel VII wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel VIIa

Deze wet wordt aangehaald als: Wet positie en toezicht advocatuur.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

Het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften door onder meer advocaten heeft in de afgelopen jaren in toenemende mate de aandacht getrokken. Verschillende ontwikkelingen maken duidelijk dat de huidige wettelijke regelingen van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften, ook binnen de beroepsgroep zelf, in meer of mindere mate onderwerp van discussie zijn. Naleving van wet- en regelgeving en de controle daarop staat sterk in de belangstelling. Steeds vaker bestaat de behoefte aan transparantie en het openbaar afleggen van verantwoording. Deze behoefte bestaat met name wanneer aan een groep personen een bijzondere positie wordt toegekend. De advocatuur vormt een dergelijke bijzondere groep. Binnen het Nederlandse rechtsbestel neemt de advocatuur een uitzonderlijke positie in, die een belangrijke factor vormt voor het goede functioneren van dat rechtsbestel. De advocatuur heeft tot taak op te komen voor de individuele belangen van rechtzoekenden en te bewaken dat rechtzoekenden een goede toegang tot de rechter en het recht hebben. Daarmee bestaat er een sterk publiek belang bij een kwalitatief goede en integere advocatuur. Om aan zijn taak invulling te kunnen geven, beschikt de advocaat over verschillende privileges. Deze komen hem voor een belangrijk deel toe ten behoeve van de rechtzoekende. Het gaat daarbij onder meer om het procesmonopolie in verschillende soorten zaken en om een geheimhoudingsplicht (en een daarmee verband houdend verschoningsrecht).

Vertrouwen in de beroepsgroep rechtvaardigt de bijzondere positie van die beroepsgroep. Er moet in de samenleving het vertrouwen bestaan dat de bijzondere positie en de daarmee verband houdende privileges alleen worden gebruikt voor de taken waarvoor deze zijn toegekend, en niet worden misbruikt voor andere doeleinden. Zonder dit vertrouwen bestaat het gevaar dat de legitimiteit van de bijzondere positie ter discussie komt te staan. Voor dit vertrouwen is onder meer vereist dat er goed toezicht is, dat dient te waarborgen dat voorschriften die voor advocaten nauwgezet worden gevolgd en dat privileges niet worden misbruikt. Tegen advocaten die de voorschriften wel schenden of die misbruik maken van hun positie, en daarmee het aanzien van en het vertrouwen in de beroepsgroep schaden, moet opgetreden kunnen worden. Het toezicht moet zodanig zijn dat overtredingen vroegtijdig worden gesignaleerd en dat er voldoende effect van uitgaat om advocaten waakzaam te houden op normschendingen.

Op dit moment wordt het toezicht krachtens de Advocatenwet uitsluitend en in een sterke beslotenheid uitgeoefend door personen die zelf advocaat zijn en die worden gekozen door de beroepsgroep zelf. Dit systeem voldoet in meerdere opzichten niet meer aan de eisen van deze tijd.

Het huidige toezicht schiet op enkele onderdelen in ernstige mate tekort. Het is onvoldoende transparant en onafhankelijk, doordat het uitsluitend en in een sterke beslotenheid wordt uitgeoefend door personen die zelf ook onderworpen zijn aan dat toezicht, en die gekozen worden door ondertoezicht-gestelden. Het draagt onder meer het risico in zich van de schijn van interne, afschermd geslotenheid, waarbij men elkaar niet of onvoldoende aanspreekt op ontoelaatbaar gedrag¹. Het bestaande toezicht is bovendien voornamelijk repressief van karakter en te weinig proactief, omdat toezichthouders veelal pas in actie komen naar aanleiding van een klacht. Het toezicht staat vervolgens met name in de sleutel van een tuchtzaak. Hierdoor kennen het toezicht en het tuchtrecht op dit moment te weinig een zelfstandige functie. De uniformiteit van het toezicht is onvoldoende verzekerd doordat de eindverantwoordelijkheid ervoor is belegd bij meerdere personen, doch bij niemand voor het geheel. Ook sluit het bestaande toezicht op advocaten niet aan bij het toezicht op andere wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen. De tekortkomingen van het bestaande stelsel zijn zodanig dat met aanpassingen op onderdelen niet kan worden volstaan, maar dat verdergaande maatregelen wenselijk en noodzakelijk zijn.

2. College van toezicht

Met deze nota van wijziging, welke is aangekondigd door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij brief aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011², wordt de wettelijke regeling van het toezicht op advocaten gewijzigd om de genoemde tekortkomingen van het huidige toezicht weg te nemen. In de Advocatenwet wordt geregeld dat één (landelijk) toezichthoudend orgaan, het college van toezicht, de eindverantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op alle advocaten. Dit college van toezicht is een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) dat rechtstreeks, en niet via een gelaagd systeem, het toezicht uitoefent en doet uitoefenen.

¹ Vergelijk in dit verband ook het rapport van de parlementaire werkgroep Verwevenheid onderwereld/bovenwereld van oktober 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 14.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 81.

Er worden voorzieningen getroffen om de *onafhankelijkheid* van dit orgaan – en daarmee de onafhankelijkheid van het toezicht – ten opzichte van de beroepsbeoefenaren en de centrale overheid te waarborgen. De feitelijke toezichthoudende werkzaamheden worden primair opgedragen aan de dekens van de orden in de arrondissementen (de lokale dekens). Hierdoor kan de ervaring en de expertise die is opgedaan met het toezicht op advocaten in het verleden ook in de toekomst worden benut. Dekens zijn buitengewoon ervaren advocaten en zij genieten veel aanzien binnen de advocatuur, waardoor de uitoefening van het toezicht effectief en efficiënt kan plaatsvinden. Naast de dekens kunnen door het college van toezicht andere personen worden aangewezen die belast worden met de uitoefening van het toezicht. Het college van toezicht stelt het landelijke toezichtsbeleid vast en kan voor de uitvoering daarvan algemene en specifieke aanwijzingen geven. Hiermee wordt de *uniformiteit* van het toezicht gewaarborgd.

Het nieuwe toezicht op de advocatuur is *integraal* van karakter. Het ziet op de naleving van alle wettelijke en andere voorschriften die voor advocaten gelden, inclusief de voorschriften op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Om de *effectiviteit* van het toezicht te waarborgen, beschikken de dekens bij hun taakuitoefening over het instrumentarium krachtens titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Overtreding van lichtere, administratieve voorschriften kunnen door het college van toezicht worden afgedaan met een bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Voorts wordt ten behoeve van onder meer het houden van toezicht voorzien in de doorbreking van de geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht voor advocaten wordt in de wet vastgelegd.

Aan het toezicht en het tuchtrecht worden nadrukkelijker zelfstandige functies toegekend. Tuchtrecht kan volgen op toezicht, maar vormt op zichzelf geen onderdeel van het toezicht. Dit sluit aan bij het beleid dat op dit punt ook ten aanzien van notarissen is ingezet en wordt uitgevoerd met de Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 470; hierna: wijzigingswet Wna). Om uitvoering te geven aan de wens om het tuchtrecht nadrukkelijker zelfstandig te positioneren, wordt geregeld dat in het vervolg, naast de deken, een ieder met enig redelijk belang zelfstandig en rechtstreeks een klacht kan voorleggen aan de tuchtrechter. Er wordt een griffierecht in het tuchtrecht voor advocaten ingevoerd, om te bevorderen dat klagers een afgewogen beslissing nemen als zij er voor kiezen rechtstreeks een klacht aan de tuchtrechter voor te leggen. In beginsel dient de tuchtrechter de deken altijd aan te stellen als vooronderzoeker in geval een klacht eenmaal is ingediend.

Met deze nota van wijziging wordt de mogelijkheid van het opleggen van een geldboete toegevoegd aan de maatregelencatalogus van het tuchtrecht voor de advocatuur. Hiermee wordt aangesloten bij de maatregelencatalogus van het tuchtrecht voor notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants. Aan de algemene raad van de NOvA wordt de opdracht gegeven tot het doen uitvoeren van kwaliteits-toetsen, zoals binnen het notariaat al gebruikelijk is.

Het geheel van deze wijzigingen leidt tot een versterkt toezicht op advocaten, waarbij rekenschap is gegeven van de bijzondere positie die de advocatuur inneemt in onze rechtsorde, en dat is toegesneden op de eisen die in een moderne samenleving aan toezicht worden gesteld. Hiermee wordt het publieke belang bij een goed functionerende advocatuur gediend. Het vormt daarmee voor deze beroepsgroep een uitwerking van de visie op de in de toekomst wenselijke en mogelijke inhoud van regelingen over het toezicht op wettelijk geregelde vrije juridische beroepen, zoals uiteengezet in de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 5 maart 2010³.

3. Uitgangspunten van het nieuwe toezicht

Doel en karakter van het toezicht

Toezicht op de advocatuur behelst de controle op naleving van wettelijke voorschriften (wetgeving in formele zin, in verordeningen vastgelegde beroeps- en gedragsregels, etc.) en voorziet erin vroegtijdig en stelselmatig normovertredingen te signaleren en waar mogelijk te voorkomen. Toezicht bestaat uit het verwerven van informatie, het bepalen van een oordeel over het handelen en nalaten van beroepsbeoefenaren en, bij gebleken noodzaak, uit het nemen van maatregelen om het gedrag van beroepsbeoefenaren te beïnvloeden. Het heeft tot doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Ook draagt toezicht eraan bij dat maatschappelijke risico's die samenhangen met de bijzondere positie van de advocatuur – zoals het mogelijk misbruik van het verschoningsrecht – vroegtijdig kunnen worden opgespoord. Van de uitvoering van controles op de naleving van wettelijke voorschriften, zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken, gaat een belangrijke preventieve werking uit. Zo kunnen in een vroegtijdig stadium gedragingen, die strijdig zijn met een wettelijk voorschrift, worden voorkomen of kan door bijvoorbeeld aansporingen na constatering van een overtreding worden bereikt dat voorschriften alsnog worden nageleefd.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

Hoewel toezicht niet het enige instrument is om de integriteit en kwaliteit van de advocatuur te bevorderen en te bewaken, heeft toezicht wel een duidelijk andere functie dan bijvoorbeeld tuchtspraak of kwaliteitsbevordering door de beroepsgroep zelf. Zoals hiervoor al is aangegeven, kan voor het waarborgen van het publieke vertrouwen in de kwaliteit en de integriteit van advocaten goed geregeld toezicht niet worden gemist. Hiermee kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat schade wordt toegebracht aan het vertrouwen van de burgers in de beroepsgroep. Belangrijk verschil tussen tuchtspraak en toezicht is dat toezicht plaatsvindt zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken. Toezicht heeft daarmee veel meer een preventief karakter. Tuchtspraak is reactief van aard en komt pas aan de orde als geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. Wel kan de aanleiding voor de tuchtrechtelijke behandeling van een gedraging van een advocaat gelegen zijn in een klacht van de toezichthouder, die tot deze klacht komt naar aanleiding van toezichthoudende werkzaamheden.

Belang van goed wettelijk geregeld toezicht

Met een volwaardig wettelijk geregeld stelsel van toezicht op advocaten wordt allereerst een belang van de advocatuur zelf gediend, namelijk het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep en de beroepsuitoefening. Daarnaast dient toezicht tevens een algemeen belang, namelijk het eerder genoemde vertrouwen dat burgers moeten kunnen hebben in de kwaliteit en integriteit van advocaten waarmee zij in aanraking komen.

In de afgelopen jaren hebben zich ook met betrekking tot advocaten incidenten voorgedaan die de aandacht hebben getrokken en duidelijk hebben gemaakt dat voorschriften niet in alle gevallen worden nageleefd. Te wijzen valt onder meer op misbruik door advocaten van derdengeldenrekeningen. Advocaten zijn hiervoor tuchtrechtelijk aangepakt en vaak ook strafrechtelijk vervolgd⁴. Ook zijn situaties bekend van frauderende advocaten en advocaten die zich schuldig hebben gemaakt aan andere strafbare feiten. Het niet naleven van voorschriften, het handelen in strijd met (gedrags)normen en het verrichten van strafbare handelingen schaadt het aanzien van het beroep en draagt het risico in zich dat het maatschappelijk vertrouwen en daarmee de legitimiteit van de bijzondere positie afneemt. Tegelijkertijd is geconstateerd dat ook de kwaliteit van (dienstverlening door) advocaten regelmatig tekort schiet, in sommige gevallen zelfs ernstig. De NOvA heeft mede in dat verband besloten te komen tot een ingrijpende herziening van de opleiding van advocaten.

Volgens de NOvA wordt niet beargumenteerd dat het nieuw voorgestelde systeem van toezicht incidenten zou kunnen uitsluiten. De NOvA heeft aangegeven dat zich in de afgelopen jaren incidenten met advocaten hebben voorgedaan, doch dat van een structureel probleem geen sprake is. Het rapport van de heer Docters van Leeuwen en de interim-rapportage van de heer Hoekstra maken evenwel duidelijk dat het huidige stelsel van toezicht op advocaten onvoldoende is toegesneden op de omvang van de beroepsgroep en de mate waarin verwacht wordt dat over het toezicht verantwoording wordt afgelegd en informatie wordt verzameld. De NOvA heeft aangegeven dat zij zelf de afgelopen jaren onvoldoende heeft laten zien hoe het toezicht en het tuchtrecht functioneren en wat de resultaten daarvan zijn.

Benadrukt zij dat door incidenten waarbij sprake is van normschendingen door advocaten, niet de gedachte mag postvatten dat advocaten op grote schaal voorschriften overtreden. Van bewijs daarvoor is, zoals ook de NOvA stelt, vooralsnog niet gebleken. Wel moet onder ogen worden gezien dat normschendingen zich bij herhaling voordoen en dat het voorkomt dat advocaten misbruik maken van hun positie en privileges. Een en ander maakt het noodzakelijk om een stelsel van onafhankelijk en effectief toezicht te regelen dat het onder meer, beter dan thans het geval is, mogelijk maakt om normschendingen te voorkomen en te bestrijden.

Ook buiten de incidenten die zich voordoen en kunnen voordoen in de beroepsuitoefening door advocaten, bestaat er in het licht van het algemeen belang voldoende aanleiding om het bestaande toezicht goed tegen het licht te houden en te moderniseren. Het huidige in de Advocatenwet geregelde systeem van toezicht, dat sterk reactief van karakter is en feitelijk neerkomt op toezicht door advocaten op advocaten, dateert inmiddels van meerdere decennia geleden. In de jaren '60 van de vorige eeuw waren er nog ongeveer 1.500 advocaten. Het huidige systeem is ingericht naar de omvang van de beroepsgroep, alsmede de aard van en gebruiken binnen de beroepsgroep in die tijd. Inmiddels is de advocatuur sterk veranderd. Niet alleen is het aantal advocaten meer dan vertienvoudigd (inmiddels ca. 17.000), de beroepsgroep is ook sterk veranderd en diverser geworden als gevolg van onder meer de opkomst van megakantoren, vakspecialisatie en een toename van de aard en omvang van de werkzaamheden. Advocaten zijn niet langer alleen procesvertegenwoordiger, maar ook adviseur en vertrouwenspersoon, in en buiten rechte. Het toezichtstelsel is bij deze ontwikkelingen achtergebleven. Zo is het aantal dekens is gelijk gebleven. De mate van specialisatie en de wijze van bedrijfsvoering bij met name grote kantoren is van dien aard geworden dat dekken niet altijd in

⁴ Vergelijk onder andere: Rechtbank Amsterdam, 23 april 2010, 13/520050-05 (PROMIS); Gerechtshof Den Haag, 30 september 2008, 2200214907; raad van discipline Amsterdam, 29 maart 2004, zaak 03-179A; en raad van discipline Amsterdam, 24 maart 2009, zaak 08-294A.

staat zijn om in alle gevallen zelf de gang van zaken te kunnen beoordelen. Daarom worden er bij het toezicht vaak ook andere personen ingeschakeld, zoals accountants.

Het huidige toezicht is ook op andere onderdelen nog onvoldoende aangepast aan moderne ontwikkelingen, waaronder de invoering van titel 5.2 Awb. Zo ontbreekt een passend bestuursrechtelijk toezichtsinstrumentarium, zoals de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. In het geval van andere wettelijk geregelde beroepen – zoals het notariaat met de invoering van de wijzigingswet Wna – wordt wel voorzien in deze moderniseringsslag. Er zijn ook bij andere gereguleerde beroepen aanpassingen geweest, of er worden aanpassingen voorzien, in de opzet van het toezicht. Zo heeft de wetgeving inzake het toezicht op accountantsorganisaties een duidelijke aanleiding gehad in een aantal grote boekhoudschandalen (waaronder Enron en Parmalat). Die ontwikkeling heeft ook het inzicht versterkt dat de opzet van een afgeschermd en geprivilegieerd beroep, dat uitsluitend door beroepsgenoten wordt gecontroleerd en gecorrigeerd, bepaalde risico's met zich meebrengt die het publiek belang kunnen raken.

Zoals hierboven al is aangegeven, is het algemeen belang sterk gediend met een modern en goed werkend systeem van toezicht op advocaten. Het dient eraan bij te dragen dat rechtzoekenden, afnemers van diensten van advocaten, erop kunnen vertrouwen dat hun advocaten integer zijn en kwalitatief goede diensten leveren. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de bijzondere positie die advocaten innemen binnen onze rechtsorde. Zoals hieronder nader zal worden toegelicht, brengt dit mee dat de toezichthouder ten opzichte van de centrale overheid anders gepositioneerd dient te worden dan in het geval van toezicht op bijvoorbeeld notarissen of gerechtsdeurwaarders. In het licht van het voorgaande is het van belang te komen tot een goed geregeld, transparant en goed functionerend stelsel van toezicht, waarmee zo veel en zo vroegtijdig mogelijk wordt voorkomen dat overtredingen zich voordoen en dat overtredingen zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht en worden aangepakt, wanneer deze zich zullen voordoen. Dit stelsel dient zich te kenmerken door volledigheid, uniformiteit, onafhankelijkheid en effectiviteit. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend is uiteindelijk bepalend voor het succes van dat toezicht. Daaraan dient wel de totstandkoming van wetgeving vooraf te gaan die daartoe de voorwaarden schept.

4. Huidige regeling van het toezicht

Op dit moment wordt het toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet (met inbegrip van verordeningen van de NOvA) in de praktijk veelal uitgeoefend door de lokale deken. Zo is in artikel 12 van de Verordening op de administratie en de financiële integriteit (Vafi) geregeld dat advocaten, in het kader van het toezicht op de naleving van de in die verordening opgenomen voorschriften, schriftelijk aan de deken moeten verklaren dat aan de voorschriften wordt voldaan. Ook kan de deken in dit verband een advocaat om inlichtingen vragen en nader onderzoek verrichten. Om deze controles plaats te kunnen laten vinden, voorzien de Gedragsregels 1992 in de mogelijkheid om de geheimhoudingsplicht van advocaten te doorbreken (regel 37).

Naast de voornoemde toezichthoudende rol, hebben de lokale deken op dit moment feitelijk altijd een rol bij het voorleggen van klachten over advocaten aan de tuchtrechter. Klachten moeten worden ingediend bij de deken die, na onderzoek van de klacht, deze aanhangig kan maken bij de tuchtrechter. Er bestaat voor belanghebbenden, waaronder cliënten van advocaten, op dit moment nog geen mogelijkheid om zelfstandig en rechtstreeks bij de tuchtrechter een klacht in te dienen. Wel kan de klager de deken verzoeken om de klacht onmiddellijk ter kennis van de tuchtrechter te brengen (artikel 46e, eerste lid, Advocatenwet).

Het toezicht door deken op advocaten heeft op dit moment, mede door de bijzondere rol van de deken bij het aanbrengen van klachten bij de tuchtrechter, met name een repressief karakter: deken komen vooral in actie naar aanleiding van concrete klachten tegen advocaten. Preventief toezicht, in de zin dat onderzoek plaatsvindt naar de naleving van (gedrags-)normen en regels zonder dat er sprake is van een concrete klacht of andere aanleiding tot verdenking van een overtreding van normen en regels, komt thans in de praktijk te weinig voor, zoals ook door de heer Hoekstra wordt geconstateerd in zijn interim-rapportage. Het huidige toezicht door deken vindt daardoor voor een belangrijk deel plaats in het kader van klachten die bij hen worden ingediend en die de opmaat (kunnen) vormen voor een tuchtzaak. Bij modern toezicht past dat dit niet slechts overwegend repressief wordt uitgeoefend. Toezicht moet, in sterkere mate dan nu het geval is, ook preventief toezicht worden uitgeoefend.

De huidige regeling van het toezicht op advocaten doet onvoldoende recht aan het gewicht dat aan dit toezicht toekomt. Voorts komt de omstandigheid dat het toezicht op de advocatuur nu verspreid is geregeld (over onder meer verordeningen en gedragsregels) en zodoende moeizaam kenbaar is, de helderheid van die regeling voor met name burgers – maar ook de beroepsgroep zelf – niet ten goede. Een en ander noopt eveneens tot herziening van het huidige toezicht.

5. Hoofdpijnen van het nieuwe toezicht

In het voorgaande is aangegeven dat een volwaardig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur gebaat is bij volledigheid, uniformiteit, onafhankelijkheid en effectiviteit. Het dient bovendien (mede)

preventief van karakter en niet gelaagd van karakter te zijn. In het onderstaande wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het nieuwe toezicht, waarbij met name de voornoemde elementen aan bod komen. Daartoe wordt allereerst ingegaan op de onafhankelijkheid van het toezicht.

Onafhankelijk toezicht

Omdat het toezicht er nadrukkelijk mede toe strekt het publieke vertrouwen in de integriteit en kwaliteit van de advocatuur te waarborgen, dient de regeling hiervan er ook in te voorzien dat het ten opzichte van de beroepsgroep zo onafhankelijk mogelijk wordt belegd en uitgeoefend. De *onafhankelijkheid* van het huidige toezicht laat te wensen over. Dekens zijn immers zelf advocaat. Daarmee vallen zij ook zelf onder het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Bovendien worden dekens gekozen in de vergaderingen van de lokale orden. Deze vergaderingen worden gevormd door de advocaten in de verschillende arrondissementen. Daarmee kiezen de advocaten de dekens en derhalve op dit moment ook hun eigen toezichthouder. De huidige regeling van het toezicht voldoet daarom onvoldoende aan de eis van onafhankelijkheid ten opzichte van de beroepsgroep. Dit wekt in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling of mogelijke vooringenomenheid. Het toezicht dient met het oog hierop onafhankelijker te worden ingericht dan thans het geval is. In het nieuwe systeem van toezicht op advocaten dient de eindverantwoordelijkheid hiervoor dan ook niet te liggen bij de lokale dekens, maar bij een onafhankelijk ten opzichte van de beroepsgroep en de centrale overheid gepositioneerd toezichtsorgaan.

Dit roept de vraag op naar de precieze positionering van het toezichtsorgaan. In het geval van notarissen en gerechtsdeurwaarders is gekozen voor extern toezicht. Dat wil in dit verband zeggen: toezicht door een orgaan buiten de beroepsgroep (in casu het Bureau Financieel Toezicht; BFT), dat uiteindelijk onder de verantwoordelijkheid van de centrale overheid valt. Voor advocaten geldt dat zij ten opzichte van notarissen en gerechtsdeurwaarders een evident andere positie innemen in de rechtsorde. Belangrijk verschil is dat advocaten niet belast zijn met het verrichten van publieke taken. Advocaten zijn nadrukkelijk geen publieke functionarissen, maar hebben als hoofdtak de belangen van cliënten (rechtzoekenden) te dienen. Mede in het licht van onder meer artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geldt in het geval van advocaten bovendien dat een zwaarder gewicht moet worden toegekend aan de onafhankelijkheid en de vertrouwelijkheid waarmee zij ten opzichte van een cliënt en de rijksoverheid moeten kunnen opereren.

Met het oog op enerzijds het belang dat is gediend met een ten opzichte van de beroepsgroep en de centrale overheid zo onafhankelijk mogelijk belegd toezicht en anderzijds de hierboven genoemde verschillen ten opzichte van notarissen en gerechtsdeurwaarders, wordt met deze nota van wijziging de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten belegd bij een onafhankelijk toezichthoudend orgaan binnen de beroepsorganisatie: het college van toezicht (artikel 36a). Dit college van toezicht is een orgaan van de NOvA. De feitelijke toezichthoudende werkzaamheden worden in de praktijk primair verricht onder (eind)verantwoordelijkheid van dit college door de lokale dekens.

Om de onafhankelijkheid van het college van toezicht ten opzichte van zowel de beroepsgroep als de centrale overheid te verzekeren, worden wettelijke waarborgen getroffen, onder meer in de vorm van incompatibiliteiten. Deze incompatibiliteiten zien er onder andere op dat een lid van het college niet tevens kan zijn: advocaat, lid van een ander orgaan van de NOvA of van een lokale orde, ambtenaar of tuchtrechter. De onafhankelijkheid van het college wordt voorts gewaarborgd door bijzondere bepalingen over de benoeming van deze leden (bij koninklijk besluit) en een bijzondere procedure voor schorsing en ontslag. Zie hierover verder de toelichting op de artikelen 36a en verder.

Integraal toezicht

Voor het vertrouwen in de kwaliteit en integriteit van advocaten is het van belang dat toezicht wordt gehouden op de naleving van alle wettelijke voorschriften waaraan zij zich dienen te houden. Een onderscheid als het gaat om de naleving van voorschriften waarop toezicht wordt gehouden, veronderstelt ten onrechte dat sommige voorschriften meer relevantie hebben dan andere als het gaat om het bewaken en bevorderen van de integriteit en kwaliteit van advocaten. Ook wordt hiermee onvoldoende onderkend dat dwarsverbanden tussen het (niet) naleven van verschillende voorschriften kunnen bestaan. Voor een zo integraal mogelijk beeld van de integriteit en de kwaliteit van advocaten is het daarom van belang dat zoveel mogelijk door een en dezelfde instantie toezicht wordt gehouden op naleving van zowel financiële voorschriften (financieel toezicht) als andere voorschriften. Daarom dient het nieuwe toezicht op advocaten zo integraal mogelijk te zijn, in die zin dat wettelijk wordt geregeld dat toezicht wordt gehouden op alle voor advocaten geldende voorschriften. Dit betekent onder meer dat het toezicht op de advocatuur tevens omvat het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wwft. Het college van toezicht draagt derhalve ook de (eind)verantwoordelijkheid voor het Wwft-toezicht. De dekens beschikken ten behoeve van dit Wwft-toezicht over het toezichtsinstrumentarium op grond van titel 5.2 Awb en de mogelijkheid van doorbreking van de geheimhoudingsplicht van advocaten. De onafhankelijkheid van het Wwft-toezicht is gewaarborgd door de rol en verantwoordelijkheden van het college van toezicht. Hiermee wordt aangesloten bij de keuze om ook het toezicht op notarissen zo integraal mogelijk vorm

te geven, zoals neergelegd in de wijzigingswet Wna. Op termijn zal met een herziening van de Gerechtsdeurwaarderswet ook worden voorzien in integraal toezicht op gerechtsdeurwaarders.

Uniform toezicht

Met uniform toezicht wordt bereikt dat het toezicht op alle advocaten in het gehele land zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaatsvindt. Op dit moment bestaan er onvoldoende (wettelijke) waarborgen voor uniformiteit van het toezicht. De controle op de naleving van normen en regels dient aan de hand van dezelfde criteria te gebeuren. Gelijke gevallen moeten op gelijke wijze worden behandeld. De wijze van handhaving per arrondissement kan verschillen als gevolg van het feit dat de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht berust bij de dekens. Het optreden door de toezichthouder ingeval van gebleken overtredingen (bijvoorbeeld door aan te dringen op verbetering, het treffen van bestuurlijke maatregelen of het indienen van een tuchtklacht) dient echter in alle arrondissementen op dezelfde wijze en in gelijke gevallen plaats te vinden.

Landelijke uniformiteit in toezicht is er in sterke mate mee gediend wanneer er één centraal orgaan is dat het toezichtsbeleid ontwikkelt en uitdraagt, en dat de individuele toezichthouders zo nodig – ook in individuele zaken – aanwijzingen kan geven bij de uitoefening van het toezicht. Op die manier wordt beter gewaarborgd dat het toezicht op een advocaat in Zeeland zoveel mogelijk langs dezelfde lijnen plaatsvindt als het toezicht op een advocaat in Groningen.

Met de invoering van het college van toezicht en de taakopdracht aan het college, zoals neergelegd in artikel 45a, wordt deze uniformiteit gewaarborgd. Het feitelijk houden van toezicht komt primair te liggen bij de dekens. Zij ontleen hiertoe rechtstreeks aan de wet het vereiste toezichtsinstrumentarium. In artikel 45b, vijfde lid, wordt voorzien in de mogelijkheid voor het college om aan toezichthouders zo nodig algemene of specifieke aanwijzingen te geven. De toezichthouders zijn vervolgens gehouden deze aanwijzingen op te volgen. Wordt aan deze aanwijzingen geen gevolg gegeven, dan kan het college een andere toezichthouder inschakelen, de betrokken toezichthouder doen schorsen of – als ultimum remedium – de toezichthouder doen ontheffen van toezichthoudende taken. Zie hierover ook de toelichting op artikel 45b.

Met de instelling van een college van toezicht, ondersteund door een deskundig bureau dat kennis en ervaring dat is opgedaan met het toezicht verzamelt en genereert, is ook de kwaliteit en de uniformiteit van het toezicht op de langere termijn gediend. Veelal combineren dekens hun toezichthoudende en andere taken met een eigen praktijk als advocaat. Afgezien van het feit dat dit kan meebrengen dat zij mogelijk onvoldoende tijd en zorg aan toezichthoudende werkzaamheden kunnen besteden, heeft dit tot gevolg dat dekens hun benoemingsduur veelal beperken tot 2 à 3 jaar, en zich daarna weer op de advocatuurlijke praktijk richten. Hierdoor kan waardevolle kennis en ervaring die met het toezicht is opgedaan verloren raken. De vraag rijst derhalve of op dit moment de opgebouwde ervaring wel voldoende tot zijn recht komt. Van een college van toezicht, ondersteund door een deskundig bureau, dat met het toezicht opgedane kennis en ervaring verzamelt en genereert, kunnen alle dekens profiteren, ook op de langere termijn.

Effectief toezicht

Om het toezicht daadwerkelijk te kunnen effectueren, moeten het college van toezicht en de toezichthouders over een passend instrumentarium beschikken. De dekens en andere toezichthouders krijgen daartoe allereerst de beschikking over het bevoegdhedenpakket op grond van titel 5.2 Awb. Dit betekent onder andere dat dekens in het kader van de uitoefening van het toezicht plaatsen mogen betreden (artikel 5:15 Awb), inlichtingen mogen vorderen (artikel 5:16 Awb), gegevens en bescheiden mogen inzien (artikel 5:17 Awb) en onderzoek mogen verrichten (artikel 5:18 Awb). Advocaten zijn vervolgens gehouden hieraan medewerking te verlenen (artikel 5:20, eerste lid, Awb). Mede in het licht van het tweede lid van artikel 5:20 Awb, kan op grond van artikel 45b, derde lid, de geheimhoudingsplicht van advocaten worden doorbroken bij het houden van toezicht. Op de toezichthouders rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht. Zie hierover verder de toelichting op artikel 45b. De effectiviteit van het toezicht wordt voorts versterkt door de mogelijkheden die het college van toezicht ten dienste staan ingeval van gebleken overtredingen van beroepsnormen en -regels.

Allereerst kan het college besluiten tot het indienen van een klacht bij de tuchtrechter tegen de betrokken advocaat (artikel 45f, eerste lid). Deze klachtmogelijkheid bestaat onverminderd de regeling op grond van artikel 46c, eerste lid, op grond waarvan, naast de deken, een ieder met enig redelijk belang rechtstreeks en zelfstandig een tuchtklacht tegen een advocaat kan indienen.

Voorts kan het college, in geval van overtreding van voorschriften van meer administratieve aard (zoals het niet tijdig behalen van opleidingspunten) besluiten om een bestuurlijke boete op te leggen, of om door middel van een last onder dwangsom naleving van voorschriften af te dwingen (artikel 45f, tweede lid).

Preventief toezicht

Bij modern toezicht is er sprake van controle op de naleving van wettelijke voorschriften zonder dat

van een overtreding hoeft te zijn gebleken. Zo kan worden voorkomen dat overtredingen plaatsvinden, kan bij gebleken overtredingen in een zo vroegtijdig mogelijk stadium worden bereikt dat wettelijke voorschriften alsnog worden nageleefd, en kan indien nodig een klacht snel bij de tuchtrechter worden ingediend. Een en ander laat onverlet dat ook naar aanleiding van een klacht van bijvoorbeeld een cliënt (aanvullende) controles kunnen plaatsvinden. Toezicht dient met name een preventieve functie te hebben en niet in hoofdzaak repressief van aard te zijn. Het huidige toezicht op advocaten is in een aantal opzichten te zeer gekoppeld aan de indiening van een klacht, waardoor het gewenste preventieve karakter van het toezicht onvoldoende uit de verf komt. Toezicht vindt vooral plaats naar aanleiding van een klacht en ter voorbereiding op een tuchtzaak. Het wordt in dat geval feitelijk uitgeoefend in het kader van het tuchtrecht. Hierdoor raken toezicht en tuchtrecht te zeer met elkaar vermengd. Met onder meer het instrumentarium dat in deze nota van wijziging wordt geboden aan de deken, wordt het toezicht meer preventief van karakter.

Scheiding toezicht / tuchtrecht

Gelet op het wenselijk geachte preventieve karakter van het toezicht, wordt aan dat toezicht een sterkere zelfstandige functie toegekend. Daarmee wordt in alle gevallen de afhankelijkheid van een klacht voor het houden van toezicht weggenomen. Het nieuwe toezicht op de advocatuur is derhalve toezicht als bedoeld in titel 5.2 Awb. Thans vindt het toezicht, zoals gezegd, voornamelijk plaats naar aanleiding van een klacht en ter voorbereiding op een tuchtzaak. De rol van de deken zal met deze nota van wijziging veel nadrukkelijker komen te liggen op het houden van preventief toezicht alsmede – na rechtstreekse indiening van een klacht (door cliënten) bij de tuchtrechter – op het verrichten van onderzoek naar de klacht, in opdracht van de tuchtrechter. Om de zelfstandige positie van toezicht en tuchtrecht te versterken, kunnen klachten tegen advocaten in de toekomst, naast de deken, door een ieder met enig redelijk belang rechtstreeks en zelfstandig worden voorgelegd aan de tuchtrechter. Dit laat onverlet dat ook de deken een tuchtrechtelijke procedure kunnen starten naar aanleiding van klachten die hen bereiken of naar aanleiding van hun toezichthoudende werkzaamheden. Om klachten in een vroegtijdig stadium zoveel mogelijk af te vangen, wordt voorzien in de invoering van een griffierecht. De invoering van het griffierecht beweegt klagers ertoe om een afweging te maken omtrent het indienen van een klacht. Die afweging kan meebrengen dat de klager er de voorkeur aan geeft het geschil op alternatieve wijze te doen beslechten (bijvoorbeeld via behandeling door een geschillencommissie), of door zijn beklag onder de aandacht van de deken te brengen. De deken kan vervolgens bemiddeling tussen partijen beproeven. Besluit de deken naar aanleiding daarvan een klacht in te dienen bij de tuchtrechter, dan is geen griffierecht verschuldigd. Dient de klager wel rechtstreeks de klacht in bij de tuchtrechter, en wordt de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond verklaard, of komt het tot een minnelijke schikking, moet het griffierecht door de betrokken advocaat aan de klager te worden voldaan.

6. Advies verbeteringen toezicht op de advocatuur

Naar aanleiding van discussies over het toezicht op de advocatuur, heeft op verzoek van de algemene raad van de NOvA mr. A.W.H. Docters van Leeuwen geadviseerd over verbetering van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten.

Dat op advocaten toezicht noodzakelijk is, staat volgens het advies niet ter discussie. De wet kent aan hen binnen de rechtsorde immers een bijzondere positie toe met rechten en plichten ten behoeve van rechtsbijstand aan rechtzoekenden. Om te waarborgen dat deze bijzondere positie niet wordt misbruikt, is toezicht noodzakelijk. In het advies wordt wel gepleit voor het bij de tijd brengen van het huidige stelsel van toezicht. Geconstateerd wordt dat er van doorlopend toezicht slechts in (zeer) beperkte mate sprake is. Toezicht is meestal reactief van karakter, op basis van binnengekomen signalen of klachten. Het huidige stelsel is verouderd, heeft de schijn van afschermende geslotenheid en voldoet onvoldoende aan belangrijke elementen van hedendaags toezicht, zoals toegankelijkheid, transparantie en professionaliteit. In zoverre sluiten de constatering in het advies aan op de achtergronden van deze nota van wijziging.

Een van de aanbevelingen uit het advies strekt ertoe de lokale deken in de toekomst een grotere toezichthoudende en handhavende rol te geven. De deken zou niet slechts klachten moeten doorgeleiden naar de tuchtrechter, maar zelf ook een actieve rol moeten spelen bij het bewaken van de naleving van regels en het zo nodig handhaven daarvan. Voorts wordt de introductie van een externe rapporteur geadviseerd: een 'wijs persoon' die niet tot de NOvA behoort en die systeemtoezicht moet uitoefenen op de deken. Deze systeemtoezichthouder zou naar de kwaliteit van het toezicht en de klachtafhandeling moeten kijken. De systeemtoezichthouder zou niet in individuele aangelegenheden mogen oordelen, maar toezicht moeten houden namens de staat op de werking van het toezicht. Hij zou hierover jaarlijks openbaar moeten rapporteren.

Standpunt NOvA over advies

De NOvA heeft de aanbevelingen in het voornoemde advies voor het grootste deel omarmd, en heeft

de conclusie onderschreven dat het bestaande toezicht op advocaten moet worden verbeterd. De NOvA meent dat het toezicht op de advocatuur integraal en samenhangend moet zijn, en dat het – vanuit rechtsstatelijk optiek – uitgeoefend moet blijven worden door de lokale deken. Deze schakelen bij het uitoefenen van specifieke vormen van toezicht ondersteuners in die, onder verantwoordelijkheid van de deken en onder zijn afgeleide geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht, onderzoeken uitvoeren. Op het werk van de deken zou, conform het eerdergenoemde advies, controle uitgeoefend moeten worden door een onafhankelijke systeemtoezichthouder.

Beoordeling probleemanalyse en aanbevelingen Docters van Leeuwen

De probleemanalyse, zoals neergelegd in het advies van de heer Docters van Leeuwen en onderschreven door de NOvA, alsmede de probleemanalyse in het interim-rapport van de heer Hoekstra worden gedeeld. De genoemde adviezen en rapportages een bevestiging dat het huidige stelsel van toezicht op de advocatuur niet voldoet aan de moderne eisen en op essentiële onderdelen tekort schiet. Ten aanzien van de wijze waarop vervolgens het nieuwe toezicht moet worden vormgegeven, verschilt de regering van mening met de NOvA. Het toezichthoudend orgaan moet zodanig worden gepositioneerd dat het kan zorgdragen voor integraal, uniform, onafhankelijk en effectief toezicht. Een 'wijs persoon', zoals geadviseerd door de heer Docters van Leeuwen geeft daartoe onvoldoende houvast of garantie voor institutionalisering van het toezicht.

Gelet op de bijzondere positie van de advocatuur in het rechtsbestel past het niet om het toezicht op de advocatuur extern, dat wil zeggen buiten de NOvA, in te richten. Advocaten oefenen anders dan bijvoorbeeld notarissen geen publieke taken uit. Bovendien moeten zij onafhankelijk van de overheid kunnen opereren. Rechtzoekenden moeten in contacten met een advocaat op de vertrouwelijkheid kunnen rekenen die voor de behartiging van hun belangen vereist is. Evenzeer is het, gelet op de bijzondere positie van de advocatuur, niet gepast om de regering verantwoordelijkheid te laten dragen voor de uitoefening van het toezicht op advocaten, waar deze verantwoordelijkheid bijvoorbeeld wel bestaat voor de uitoefening van het toezicht op notarissen en gerechtsdeurwaarders. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft tot taak ervoor zorg te dragen dat er zodanige (wettelijke) randvoorwaarden worden geboden, dat er sprake is van onafhankelijk, integraal, uniform, effectief en preventief toezicht. Toezicht dient daarom binnen de NOvA te worden belegd. Om deze reden wordt de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht belegd bij een nieuw orgaan binnen de NOvA: het college van toezicht. Het standpunt dat de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht moet blijven berusten bij de lokale deken (met systeemtoezicht) wordt niet gedeeld. Het in het bovengenoemde advies beschreven model schiet tekort op de eerder, in paragraaf 5 genoemde, vereiste elementen van het nieuwe toezicht. In het bijzonder de onafhankelijkheid en uniformiteit zijn onvoldoende gewaarborgd. De *onafhankelijkheid* is in dit model onvoldoende verzekerd omdat de deken zelf advocaat zijn. Dit bezwaar wordt niet anders met de invoering van een onafhankelijke systeemtoezichthouder. Ook in dat geval blijft de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht immers bij de lokale deken berusten. Aan de systeemtoezichthouder zou alleen de mogelijkheid toekomen van een jaarlijkse rapportage over de uitvoering en kwaliteit van het toezicht en het doen van aanbevelingen. Meer bevoegdheden tot interventie zou hij niet hebben. Ook op het punt van de vereiste *uniformiteit* van het toezicht schiet het bovengenoemde model tekort. Aangezien de lokale deken in dat geval de eindverantwoordelijkheid hebben voor het toezicht, behouden zij zelf een ruime mate van discretionaire bevoegdheid bij het bepalen van het toezichtsbeleid en de wijze waarop omgegaan wordt met klachten tegen advocaten. Een dekenberaad, zoals voorgesteld door de NOvA en waarbinnen dekenen periodiek bijeenkomen om het toezichtsbeleid af te stemmen, biedt onvoldoende waarborgen om de vereiste uniformiteit te bereiken. In ieder arrondissement blijft de deken immers degene die de eindbeslissing kan nemen in een concreet dossier, eventueel in afwijking van geldend toezichtsbeleid. Een systeemtoezichthouder met alleen de mogelijkheid van rapportage en het doen van aanbevelingen zou ook op dit punt te weinig waarborgen bieden. De voor daadwerkelijke uniformiteit vereiste doorzettingsmacht op landelijk niveau ontbreekt in dat geval.

7. Overige punten

In het onderstaande wordt aandacht besteed aan enkele andere onderwerpen die mede verband houden met de voorliggende herziening van het toezicht.

Centrale stichting derdengelden

De algemene raad van de NOvA heeft besloten tot de introductie van een centrale stichting derdengelden, conform een model dat al in Frankrijk wordt gehanteerd. De huidige, bij verordening verplicht gestelde, individuele stichting derdengelden zal verdwijnen en advocaten worden verplicht om derdengelden te laten storten op de centrale stichting. Derdengelden mogen door advocaten niet op de eigen kantoorrekening of op de rekening van een eigen stichting derdengelden worden gestort. Het bestuur van de centrale stichting controleert met behulp van zoekalgoritmes dagelijks het betalingsverkeer op de rekening van de centrale stichting op ongebruikelijke transacties in de breedste zin van

het woord. Het bestuur van de stichting voorziet vervolgens de deken en diens (financiële) hulpperso-
nen van informatie over onvolkomenheden en ongebruikelijke transacties. Met behulp van deze
informatie wordt toezicht op advocaten uitgeoefend.

De voornemens van de NOvA inzake de inrichting van een centrale Stichting derdengelden worden
door de regering onderschreven. De inrichting hiervan biedt versterkte mogelijkheden om toezicht uit
te oefenen op derdengeldstromen via de advocatuur en kan daarmee een wezenlijke bijdrage leveren
aan het voorkomen van bijvoorbeeld witwastransacties. Een bijkomend voordeel is dat met deze
stichting de administratieve lasten voor advocaten kunnen worden verminderd. Op dit moment is op
grond van de Vafi-verordening iedere advocaat verplicht een stichting derdengelden ter beschikking te
hebben. Anders dan bij notarissen (bij wie bij uitstek vele bedragen over de derdengeldenrekening
lopen, onder meer in het kader van vastgoedtransacties), hoeven advocaten voor hun dagelijkse
werkzaamheden in de praktijk slechts zelden gebruik te maken van een derdengeldenrekening. Indien
zij niet langer verplicht worden ieder een stichting hiertoe op te richten en in stand te houden, kunnen
zij de daarmee verband houdende lasten besparen. Het ligt voor de hand dat de advocatuur de
inrichting van de centrale stichting vooreerst zelf ter hand neemt, nu hiervoor een regeling bij
verordening kan volstaan.

Functie van advocaat

In het bovengenoemde rapport Docters van Leeuwen wordt geadviseerd om een fundamentele
discussie te voeren over de functie van advocaat en over de vraag wie zich met recht advocaat mag
noemen. De regering interpreteert dit aldus, dat aanbevolen wordt om te bezien wat de reikwijdte
dient te zijn van de werkzaamheden die een advocaat in die hoedanigheid verricht. Hierover bestaat al
langere tijd discussie, waarbij tevens de vraag centraal staat of bepaalde aan de advocaat – ten
behoefte van diens cliënt – toekomstige rechten en plichten in alle gevallen ingeroepen kunnen
worden⁵.

De hier aan de orde zijnde kwestie houdt verband met de vraag in welke gevallen en in hoeverre op
advocaten een geheimhoudingsplicht rust en zij uit dien hoofde beroep kunnen doen op een verscho-
ningsrecht. Deze vraag behoeft zorgvuldige bestudering, gelet op de consequenties die hiermee
kunnen samenhangen. Het niet in de hoedanigheid van advocaat mogen verrichten van bepaalde
werkzaamheden heeft bijvoorbeeld rechtstreeks invloed op de vraag of de geheimhoudingsplicht en
het daarmee samenhangende verschoningsrecht van toepassing zijn. In het belang van een goede
rechtsbescherming van rechtzoekenden is het daarom noodzakelijk zorgvuldig om te gaan met
eventuele inperkingen daarvan.

Met een door sommigen betoogde beperking van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht
tot de processuele taken van de advocaat zou een te sterke inperking worden aangebracht. De
werkzaamheden in het kader van het opkomen voor belangen van rechtzoekenden gaan immers
verder dan alleen het verrichten van processuele taken. Veel van het werk van de advocaat speelt zich
af in de adviserende sfeer. Advocaten adviseren hun cliënten over hun rechtspositie, de juridische
gevolgen van een bepaalde keuze of over de route die zij moeten kiezen in een eventueel geding. Aan
een processuele vertegenwoordiging gaat nagenoeg altijd een adviserende fase vooraf. Deze twee
onderdelen van de taakuitoefening door advocaten laten zich dan ook vaak moeizaam scheiden.
Anderzijds kan gesteld worden dat er op dit moment werkzaamheden verricht worden door advoca-
ten, die niet van nature binnen hun gebruikelijke beroepsuitoefening vallen. Daarbij valt onder meer te
denken aan advocaten die tevens een functie bekleden als bestuurder of commissaris van een
vennootschap. Niet valt in te zien waarom in het kader van evident niet-advocatuurlijke functies een
beroep zou moeten toekomen op een advocatuurlijke geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht.
Gesteld kan worden dat een beroep op een verschoningsrecht een advocaat alleen dan toekomt,
wanneer het informatie betreft die hij in de normale uitoefening van het beroep heeft verkregen⁶.
Harde scheidslijnen zijn evenwel niet in alle gevallen aan te brengen. Vaak zal er sprake zijn van
overlap of gaat de beroepsuitoefening van advocaat gradueel over in andere werkzaamheden. Dit
maakt het lastig om thans reeds in de wet te bepalen tot welke werkzaamheden van de advocaat de
geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht zich dienen te beperken. Daarbij moet worden
bedacht dat met de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht grote maatschappelijke belangen
worden gediend, en dat met de inperking of beperking daarvan zeer voorzichtig en zorgvuldig dient te
worden omgegaan. Het ligt daarom voor de hand dat hierover vooreerst binnen de advocatuur zelf
een discussie plaatsvindt en dat de NOvA hierin een standpunt bepaalt, alvorens op dit punt eventuele
wettelijke maatregelen te nemen.

⁵ Zie o.a. Handelingen II 2009/10, p. 21-1750, Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

⁶ Vergelijk in deze zin ook HR 12 oktober 2011, NJ 2011, 537.

8. Voorbereiding van de nota van wijziging

Consultatie

Een concept van deze nota van wijziging is ter consultatie voorgelegd aan de NOvA, de Hoge Raad der Nederlanden, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de raad voor rechtsbijstand, het BFT, de raden van discipline en het hof van discipline, de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak (NVvR) alsmede de Consumentenbond. Daarnaast bestond voor een ieder de mogelijkheid om een reactie te geven naar aanleiding van de internetconsultatie van dat concept. In het kader van de consultatie zijn reacties ontvangen van de NOvA, de President van Hoge Raad en de Procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna eenvoudigheidshalve gezamenlijk aangeduid als: de Hoge Raad), de Raad voor de rechtspraak, het hof van discipline, de raad van discipline Amsterdam (tevens namens de andere raden van discipline), de raad voor rechtsbijstand, het Verbond van Verzekeraars, de NVvR en de Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE). In het kader van de internetconsultatie zijn ruim 30 reacties ontvangen. In enkele gevallen betrof het hierbij reacties van advocatenkantoren; voor het overige waren er name reacties van particulieren⁷.

De algemene raad van de NOvA, daarin gesteund door het college van afgevaardigden en de CCBE, geeft aan ernstige bezwaren te hebben tegen het in consultatie gebrachte voorstel. De NOvA geeft hierbij aan dat het consultatievoorstel op principiële en rechtsstatelijke onderdelen fundamenteel afwijkt van de eigen visies en ambities. Volgens de NOvA zou iedere participatie in het controle- en toezichtssysteem vanuit een andere overheid dan de NOvA zelf, uitgesloten moet blijven. Vanuit dit standpunt verzet de NOvA zich tegen direct toezicht op advocaten waarbij niet-advocaten betrokken kunnen zijn en tegen de benoeming met overheidsbetrokkenheid van toezichthouders. Volgens de NOvA zou met het voorstel de zelfregulering binnen de beroepsgroep worden vervangen door een door de overheid gecontroleerde advocatuur. De NOvA is ervan overtuigd dat de visies en ambities, zoals beschreven in het eerdergenoemde advies van de heer Docters van Leeuwen, een betere oplossing bieden voor de doelstellingen die worden beoogd met de herziening van het toezicht. De NOvA heeft voorts een alternatief wetsvoorstel ter kennis gebracht, met een regeling van het nieuwe toezicht dat aansluit bij de eigen visie. Volgens dit alternatieve wetsvoorstel zou het toezicht plaatsvinden onder (eind)verantwoordelijkheid van de deken. De deken kan in dat geval klachten indienen bij de tuchtrechter, en bepaalde (administratieve) overtredingen afdoen met een bestuurlijke sanctie. Het toezichtsbeleid zou vastgesteld worden in het dekenberaad. Hierin zetelen de lokale deken en de landelijke deken. Voorts zou een college van toezicht belast worden met de kwaliteit van het toezichtssysteem. Het college controleert de deken en brengt jaarlijks verslag uit over de stand van het toezicht op de advocatuur. De benoemingsprocedure van de leden van het college zou vergelijkbaar moeten zijn met die van de Nationale ombudsman. Het college van toezicht kan de deken en het dekenberaad aanspreken en kan de deken ook sanctioneren in geval zij disfunctioneren. Ook kan het college aanbevelingen doen aan de deken, en kan het aanwijzingen geven met betrekking tot de beleidsregels van het dekenberaad. Via een openbaar verzoek kan het college de vergadering van de orde in een arrondissement verzoeken een deken uit zijn functie te ontheffen.

De NOvA legt in zijn advies de nadruk op het principe van een onafhankelijke advocatuur, die rechtzoekenden de noodzakelijke vertrouwelijkheid van verleende rechtsbijstand kan garanderen. Dit brengt mee dat de advocaat een positie heeft die het noodzakelijk maakt dat het over hem uitgeoefende toezicht is omkleed met bijzondere waarborgen. Op verschillende onderdelen van het advies van de NOvA, alsmede de daarmee corresponderende onderdelen van het alternatieve wetsvoorstel van de NOvA, wordt in het artikelgewijs deel van deze toelichting teruggekomen.

In het voorgaande is reeds uitgebreid ingegaan op de aanleiding van het wetsvoorstel en is gereageerd op het standpunt van de NOvA hierover. Daarbij is onder meer aangegeven dat een systeem dat erin voorziet dat toezicht wordt uitgeoefend door een onder eindverantwoordelijkheid van verschillende functionarissen, die zelf ook onderworpen zijn aan dat toezicht en die worden gekozen door personen op wie het toezicht betrekking heeft, niet als onafhankelijk en uniform kan worden gezien. Dit wordt niet anders met de invoering van een college van toezicht, zoals voorgesteld door de NOvA, aangezien dit geen eindverantwoordelijkheid draagt voor het toezicht en geen of onvoldoende middelen heeft om uniformiteit in het toezicht te bereiken.

De CCBE stelt dat aan beroepsorganisaties van advocaten het recht dient toe te komen van zelfregulering, onafhankelijk van externe inmenging. Daarbij wordt er door de CCBE op gewezen dat binnen Europa zelfregulering karakteristiek is voor de beroepsuitoefening van advocaat. Het voorstel tast echter niet het recht op zelfregulering van de NOvA aan. De NOvA blijft de bevoegdheid behouden om bij verordening regels te stellen aan advocaten. Het recht op zelfregulering is echter niet onbeperkt. Zoals de CCBE zelf ook aangeeft, is er geen enkel (Europees) land dat totale en onbeperkte zelfregulering overlaat aan de beroepsgroep. Dat het inrichten van een college van toezicht, bestaande uit niet-advocaten in strijd zou zijn met internationale standaarden die zien op het recht van zelfregule-

⁷ De uitkomsten van de internetconsultatie zijn raadpleegbaar via <http://www.internetconsultatie.nl/herzieningtoezichtadvocatuur/> reacties.

ring, zoals de CCBE lijkt te stellen, valt dan ook niet in te zien.

De Hoge Raad onderschrijft de visie dat de advocatuur een bijzondere positie inneemt die een belangrijke factor vormt voor het goede functioneren van het rechtsbestel. De Hoge Raad tekent daarbij aan dat – naar mate er meer, intensiever en op ruimere schaal toezicht plaatsvindt – ook meer spanning zal ontstaan met het belang van de onafhankelijkheid van de advocaat. Tot de invoering van een doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor iedere vorm van toezicht zou volgens de Hoge Raad niet moeten worden overgegaan dan nadat van de noodzaak daartoe duidelijk en concreet is gebleken. Een toezicht van een aard en inhoud als deze, maakt het wenselijk dat er als tegenwicht een efficiënte en effectieve wijze van toetsing van de rechtmatigheid van uit te oefenen of uitgeoefend toezicht bestaat. In de toelichting zou aan dit aspect nog nadrukkelijk aandacht besteed moeten worden, aldus de Hoge Raad. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de toelichting op genoemde onderdelen aangevuld.

Het College van procureurs-generaal geeft aan het wetsvoorstel met instemming te begroeten en zich geheel met de opzet en het beoogde doel ervan te kunnen verenigen. Gelet op de bijzondere positie die de advocatuur inneemt binnen ons rechtsbestel, is het College van oordeel dat het toezicht op advocaten primair de eigen verantwoordelijkheid van de advocatuur is. Met het wetsvoorstel worden belangrijke stappen gezet om een effectief toezicht op de advocatuur te realiseren, aldus het College. De komst van één landelijk toezichthoudend orgaan, het college van toezicht, kan een belangrijke verbetering betekenen voor het toezicht op de advocatuur. Op onderdelen is het College van procureurs-generaal van mening dat het voorstel voor verbetering vatbaar is. Op voorkomende plaatsen wordt hieraan in deze toelichting aandacht besteed.

De Raad voor de rechtspraak benadrukt dat onafhankelijke advocaten binnen een rechtsstaat een noodzakelijke voorwaarde vormen voor een eerlijk proces. Dit geldt temeer waar het procedures betreft waarbij de overheid betrokken is. Volgens de Raad erkennen het wetsvoorstel en de toelichting op meerdere plaatsen het grote belang hiervan. De Raad juicht het streven om het bestaande toezicht te moderniseren toe. Wel wordt de vraag gesteld of in het consultatievoorstel de juiste keuzes worden gemaakt ten aanzien van de inrichting van dat stelsel, in het bijzonder waar het betreft het waarborgen van de onafhankelijke positie van de advocaat. Volgens de Raad laat de rol van de Minister van Veiligheid en Justitie bij de benoeming, schorsing en het ontslag van leden van het college van toezicht en zijn rol bij de vaststelling van de begroting van dat college, in hun onderlinge samenhang, teveel ruimte voor ongewenste beïnvloeding door de overheid. Voorts meent de Raad dat het voorstel te ver gaat met de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen door het college aan de dekens, het benoemen van derden tot toezichthouder, het doorbreken van de geheimhoudingsplicht en het doen schorsen en ontslaan van dekens van hun toezichthoudende taken.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad zijn ten opzichte van het consultatiedocument wijzigingen aangebracht in de bepalingen over de wijze van benoeming van leden van het college van toezicht en de wijze van vaststelling van de begroting. Voor een reactie op de opmerkingen over de wijze van schorsing en ontslag en de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen wordt verwezen naar het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

Het Verbond van Verzekeraars acht het van groot belang dat met dit voorstel het toezicht op de advocatuur onafhankelijker wordt. Volgens het Verbond zorgt deze onafhankelijkheid voor een grotere maatschappelijke waardering voor het toezicht op de advocatuur, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de autonome positie van de dekens. Ook zal dit voorstel volgens het Verbond leiden tot meer uniformiteit in het toezicht. Vanuit het perspectief van de klant/rechtzoekende zorgt het voorstel ervoor dat meer helder en transparant wordt op welke wijze men zich kan beklagen over een advocaat. Wel mist het Verbond de mogelijkheid voor de klager zijn klacht mondeling toe te lichten.

De raad voor rechtsbijstand onderstreept het belang dat, vanuit het perspectief van de rechtsorde en de belangen justitiabelen, de advocatuur vertrouwen geniet en dat daartoe het toezicht op de advocatuur adequaat en transparant wordt georganiseerd. De raad onderschrijft voorts het belang van de bestaande vorm van eerstelijns klachtbehandeling door vroege en eenvoudige interventie van de dekens. Hierdoor kunnen tuchtrechtelijke colleges worden ontlast. Voor vertrouwen in de advocatuur wijst de raad op het belang van kwaliteitsbevordering via specialisatie, peer review en samenwerking tussen advocaten. In dat verband zij verwezen naar de kwaliteitsonderzoeken die met het voorliggende voorstel een wettelijke basis verkrijgen (artikel 26).

De raden van discipline en het hof van discipline zijn, net als de NOvA, tegen het veranderen van de huidige rol van de deken bij het aanbrengen van klachten over advocaten bij de tuchtrechter. Zij raden invoering af en geven daarbij aan dat de huidige dekenprocedure van grote waarde wordt geacht voor alle bij de tuchtspraak betrokkenen: de klager, de advocatuur en de tuchtrechter. Het voorgestelde systeem zou onnodig juridiserend zijn, het werk van de tuchtrechter bemoeilijken en aanzienlijk duurder uitpakken dan het huidige systeem. Daarnaast hebben de raden van discipline en het hof van discipline commentaar gegeven op enkele specifieke onderdelen van het voorstel.

Zoals hiervoor al is aangegeven, past het bij een moderne regeling van het tuchtrecht dat iedere belanghebbende zelfstandig en rechtstreeks een klacht kan indienen bij de tuchtrechter. Wel wordt, naar aanleiding van het pleidooi voor het behoud van de (gunstige effecten van de) huidige rol van de deken in het tuchtrecht, voorzien in de invoering van een griffierecht. Op het griffierecht en de rol van de deken bij de indiening van tuchtklachten wordt in het onderstaande nader ingegaan. In het

artikelgewijs deel van de toelichting wordt daarnaast op de daarvoor in aanmerking komende plaatsen ingegaan op overige onderdelen van de genoemde adviezen.

9. Financiële gevolgen en administratieve lasten

De voorstellen zoals neergelegd in deze nota van wijziging hebben naar verwachting geen substantiële gevolgen voor het bedrijfsleven. Om deze reden is geen uitvoerige bedrijfseffectentoets uitgevoerd. De bedrijfseffecten beperken zich in beginsel tot de advocatuur. De advocatuur zal te maken krijgen met een nadrukkelijker preventief toezicht, dat zich onder andere zal uiten in de vorm van regelmatig kantoorbezoek en het verzoek om medewerking aan onderzoek. Daarbij valt overigens niet te verwachten dat iedere advocaat jaarlijks zal worden gecontroleerd. Een en ander is afhankelijk van het toezichtsbeleid dat het college van toezicht dient te ontwikkelen en de wijze waarop hieraan vervolgens in de praktijk door de deken uitvoering wordt gegeven. Een (sterke) toename van administratieve verplichtingen voor advocaten en advocatenkantoren is niet zonder meer te verwachten. Advocaten zijn nu al, onder meer op grond van verschillende verordeningen van de NOvA, gehouden om jaarlijks administratieve verantwoording af te leggen via de Centrale Controle Verordeningen.

Enige stijging in de kosten van het toezicht valt wel te verwachten, mede gelet op de instelling van een college van toezicht. Deze kosten zullen geheel neerslaan op de NOvA, die dit vervolgens zal doorbelasten aan de verschillende advocaten. Daar staat tegenover dat de vorming van een college van toezicht, met eindverantwoordelijkheid voor het toezicht, ook de nodige efficiencyvoordelen kan bieden. Het centraal uitvaardigen van toezichtsbeleid, het meer en intensiever delen van kennis, ervaring en expertise, alsmede het verbeterde afstemmen van concrete toezichthoudende handelingen, draagt bij aan het effectiever inzetten van beschikbare middelen. Ook biedt de instelling van een college met een ondersteunend deskundig bureau het behoud van kennis en ervaring met het toezicht op de langere termijn. Hiermee wordt in sterkere mate voorkomen dat nieuw aantredende deken hun kennis en ervaring geheel opnieuw dienen op te bouwen.

Verschiede instanties, waaronder de NOvA en de tuchtcolleges, hebben de vrees geuit dat er door de veranderende rol van de deken bij het aanbrengen van tuchtklachten, een sterkere aanwas van het beroep op de tuchtrechter valt te verwachten. Mede naar aanleiding van deze commentaren is in de voorliggende nota van wijziging tevens voorzien in de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht voor advocaten. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat klachten, die naar hun aard daar niet thuis horen, bij de tuchtrechter worden ingediend. Hierdoor zal een natuurlijk dempend effect op het indienen van bagatelzaken ontstaan. Klagers die het (relatief lage) griffierecht niet kunnen of willen voldoen, maar die wel een substantiële klacht hebben over een advocaat, kunnen hun beklag ook onder de aandacht van de deken brengen. Deze kan vervolgens – na onderzoek te hebben verricht – besluiten zelfstandig een klacht in te dienen bij de tuchtrechter. In dat geval is geen griffierecht verschuldigd.

Verder worden met het aanhangige wetsvoorstel ook (andere) maatregelen getroffen om een onnodige gang naar de tuchtrechter zoveel mogelijk te voorkomen. Zo moet bij verordening worden voorzien in de verplichting voor advocaten om zich aan te sluiten bij een klachten- en geschillenregeling (nieuw artikel 28, tweede lid, onderdeel b). De tuchtrechter kan klachten die zich op de hoogte van een declaratie richten niet-ontvankelijk verklaren, indien hij van mening is dat deze thuis horen bij een klachten- of geschilleninstantie (artikel 46g, derde lid, onderdeel b).

Tot slot dient in dit verband te worden genoemd het invoeren van (interne) kwaliteitstoetsen voor de advocatuur (artikel 26). Hiermee wordt aan de NOvA de opdracht gegeven om een vorm van kwaliteitstoetsen bij advocaten op te zetten, uit te voeren door deskundigen. Deze deskundigen worden aangewezen door de NOvA. Deze kwaliteitstoetsers (ook wel auditors genoemd) kunnen bijvoorbeeld (oud-)advocaten zijn. Uitgangspunt hierbij dient te zijn dat iedere advocaat en ieder advocatenkantoor met enige regelmaat te maken krijgt met deze collegiale toetsing. Hiermee bestaan al goede ervaringen binnen het notariaat. Met de kwaliteitstoetsing zullen aanvullende kosten zijn gemoeid, waarvan de hoogte niet op voorhand is in te schatten, maar mede afhankelijk is van de invulling die de NOvA hieraan in de praktijk geeft (zoals de frequentie waarmee advocaten bezocht zullen worden).

Tegenover de hierboven genoemde kosten van toezicht en kwaliteitstoetsing staat dat de voorliggende wijzigingen sterke gunstige effecten hebben op de kwaliteit en integriteit van advocaten. Hiermee is uiteindelijk (ook) een algemeen belang gediend. Deze gunstige effecten laten zich evenmin naar concrete bedragen vertalen, maar uiten zich uiteindelijk in een blijvend en versterkt vertrouwen van rechtzoekenden in de advocatuur en een kwalitatief goede dienstverlening. Hiermee is de samenleving als geheel, en de rechtspleging in het bijzonder, gebaat.

Artikelen

Onderdelen A en B (Wijziging opschrift en considerans)

Met het opnemen van een nieuwe regeling van het toezicht op de advocatuur volstaan het bestaande opschrift en de bestaande considerans van het wetsvoorstel niet meer. Het wetsvoorstel zoals dat tot

nu toe voor lag, zag met name op bepalingen die verband houden met de positie van de advocatuur in de rechtsorde. Het opschrift en de considerans worden daarom gewijzigd om het belang van de regeling van het toezicht in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen.

Er bestaat een zeer belangrijke relatie tussen de positie van de advocatuur in de rechtsorde en de nieuwe regeling van het toezicht. Zoals meermalen al tot uitdrukking is gebracht, neemt de advocatuur een bijzondere positie in binnen de rechtsorde. Deze komt onder meer tot uitdrukking in een proces-monopolie, een geheimhoudingsplicht (ten behoeve van cliënten van advocaten) en een daarmee verband houdend verschoningsrecht. Aan de NOvA zijn bij wet verordenende bevoegdheden toegekend. Voor een dergelijke bijzondere positie van de advocatuur kan alleen dan voldoende maatschappelijk draagvlak bestaan, indien er vertrouwen bestaat in de beroepsgroep. Om dat vertrouwen te bewaren en te versterken, en dus om die bijzondere positie te kunnen waarborgen, moet onder meer worden voorzien in een volwaardig en modern systeem van toezicht op de beroepsgroep. De herziene regeling van het toezicht strekt hiertoe.

Onderdeel C (Wijzigingen Advocatenwet)

Met de in dit onderdeel opgenomen wijzigingen van de Advocatenwet worden het nieuwe toezicht op de advocatuur en daarmee verband houdende onderwerpen geregeld. De inhoudelijk meest relevante wijzigingen betreffen de invoering van een nieuwe afdeling 1a van paragraaf 3 van de Advocatenwet (de artikelen 36a en verder), waarin organisatorische bepalingen over het college van toezicht zijn opgenomen, de invoering van een nieuwe paragraaf 3a (de artikelen 45a en verder), waarin het houden van toezicht wordt geregeld, en de herziene wijze van het indienen van klachten bij en het behandelen van klachten door de tuchtrechter (de artikelen 46c en verder). Voorts is van belang het in de wet vastleggen van de geheimhoudingsplicht van advocaten (artikel 11a) en het toevoegen van de geldboete aan de maatregelencatalogus van de tuchtrechter (artikel 48).

De invoering van het college van toezicht heeft belangrijke gevolgen voor de huidige taken en bevoegdheden van andere organen van zowel de NOvA als de lokale orden. Het betreft hierbij onder meer de dekens, die deel uitmaken van wat nu nog de raden van toezicht heten. Aan de dekens en de raden van toezicht komen op grond van de huidige Advocatenwet verschillende taken en bevoegdheden toe, die verband houden met de verschillende rollen die zij binnen de beroepsgroep vervullen.

Deze rollen kunnen grofweg worden onderscheiden in:

- a. bestuurlijke en vertegenwoordigende taken;
- b. taken met betrekking tot kwaliteitsbevordering;
- c. betrokkenheid bij de inschrijving van nieuwe advocaten op het tableau;
- d. toezichthoudende taken; en
- e. taken met betrekking tot het voorleggen van klachten bij de tuchtrechter.

De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht komt in de toekomst te liggen bij het nieuwe college van toezicht. Alleen al om die reden voldoet de huidige naamgeving van de raden van toezicht niet langer. Zij zullen in de toekomst in de wet worden aangeduid als raden van de orden in de arrondissementen. Bestuurlijke en vertegenwoordigende taken blijven op lokaal niveau rusten. Deze nota van wijziging verandert dan ook niets aan de wijze van de verkiezing van de lokale dekens en raden. Taken op het terrein van de toegang tot het beroep blijven eveneens op lokaal niveau rusten, gelet op de wenselijkheid van bekendheid met de lokale situatie. Dekens en overige leden van de raden zijn doorgaans zeer goed bekend met de advocaten binnen het arrondissement en hebben daardoor beter zicht op de begeleiding van advocaat-stagiaires dan op landelijk niveau gerealiseerd kan worden. Taken met betrekking tot kwaliteitsbevordering behoren in beginsel thuis op landelijk niveau, derhalve bij de NOvA, aangezien de kwaliteit van advocaten landelijk op uniforme wijze gewaarborgd dient te worden. Zie op dit punt onder meer het nieuwe artikel 26.

De herziening van de taken- en bevoegdheidstoedeling, en de daarmee verband houdende naamgeving van de orden in de arrondissementen, dient in de gehele Advocatenwet te worden doorgevoerd. Dit brengt mee dat tal van bepalingen redactioneel gewijzigd moeten worden.

Onderdelen 6 en 7, onder H en I (artikelen 8 tot en met 8f)

Omwille van de leesbaarheid zijn de nieuwe bepalingen die verband houden met de registratie en inzage van gegevens op het tableau voluit geschreven en verdeeld over meerdere artikelen. Naar aanleiding van de in artikel 8a, derde lid, opgenomen termijn van inzage door een ieder in bepaalde tuchtrechtelijke gegevens van advocaten, stelt de NOvA in zijn advies op het consultatiedocument de vraag waarom een verschil is gemaakt met de gegevens van de openbare lijst van artikel 8b. Van een verschil in termijnstelling is in dit verband geen sprake. In het geval van artikel 8a, derde lid, gaat het om het tijdelijk verkrijgen van inzage in bepaalde gegevens die door de secretaris van de algemene raad worden bijgehouden op het tableau. In het geval van artikel 8b is er geen sprake van het bijhouden van gegevens in een register, maar van een eenmalige handeling, namelijk de publicatie (de actieve openbaarmaking) van gegevens. Aan een dergelijke eenmalige handeling behoeven geen termijnen verbonden te worden. Met het verrichten van de publicatie is immers aan het voorschrift voldaan.

Voorts stelt de NOvA naar aanleiding van de in artikel 8a, derde lid, bedoelde termijn dat inzage in de betreffende gegevens ertoe kan leiden dat de praktijkuitoefening van de betreffende advocaten gedurende tien jaar onmogelijk kan worden. De gevolgen hiervan kunnen zeer ingrijpend en in bepaalde gevallen zelfs disproportioneel zijn. De NOvA stelt in dit verband een meer flexibele regeling voor, met een termijn van vijf jaar, waarbij de tuchtrechter de mogelijkheid heeft om deze termijn te verlengen. In de toelichting op de eerste nota van wijziging, waarmee de bedoelde bepaling materieel was ingevoerd in het wetsvoorstel, is al aangegeven dat met de termijn van tien jaar zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de termijn, bedoeld in artikel 36, vijfde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten en artikel 55, vierde lid, van de Wet op de registeraccountants⁸. Bovendien staat tegenover het belang van de betrokken advocaat een evident cliëntenbelang: inzage in de betrouwbaarheid en deskundigheid van de advocaat waarmee hij mogelijk in zee gaat. De door de NOvA betoogde flexibiliteit is al vervat in de mogelijkheid voor de tuchtrechter om te bepalen dat de inzagetermijn wordt verkort. Hierdoor kan de tuchtrechter in de praktijk rekening houden met de gerechtvaardigde belangen van de advocaat bij het op kortere termijn dan tien jaar opvraagbaar zijn van bepaalde informatie en kunnen disproportionele situaties worden voorkomen. Op verzoek van de NOvA is in artikel 8c, derde lid, om redenen van kenbaarheid, een concrete termijn van drie jaar opgenomen waarbinnen opnieuw kan worden verzocht om inschrijving op het tableau door degenen die gedurende drie jaar voorwaardelijk waren ingeschreven zonder aan de voorwaarden voor onvoorwaardelijke inschrijving te voldoen.

Onderdeel 14 (artikel 10a)

Met deze wijziging vervalt in artikel 10a, tweede lid, een deel van de bepaling zoals deze was voorgesteld met het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het betreft hierbij de verplichting voor de algemene raad en de lokale raden tot het toezien op de naleving van de plichten van advocaten als zodanig. De eindverantwoordelijkheid hiervoor komt met deze nota van wijziging te rusten bij het nieuwe college van toezicht.

Onderdeel 15 (artikel 11a)

Met deze bepaling wordt de geheimhoudingsplicht voor advocaten, hun medewerkers en personeel, alsmede voor andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening, vastgelegd in de Advocatenwet. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het bepaalde in regel 6 van de Gedragsregels 1992 en de regeling van de geheimhoudingsplicht van notarissen c.s. in artikel 22 van de Wet op het notarisambt (Wna).

Op dit moment kent de geheimhoudingsplicht voor advocaten alleen een regeling in de Gedragsregels 1992. In die gedragsregels wordt vervolgens tevens voorzien in een doorbreking van de geheimhoudingsplicht in specifieke gevallen (regel 37; ten behoeve van tuchtrechtelijke onderzoeken en controle door de dekens). Voor een goede beroepsuitoefening door advocaten is de geheimhoudingsplicht – en het daaraan gekoppelde verschoningsrecht – een onmisbaar element. Iedere rechtzoekende moet zich immers zonder vrees en voorbehoud tot een advocaat kunnen wenden om zijn rechtspositie te kunnen bepalen en om zo nodig een verdediging te kunnen voorbereiden. Zonder een geheimhoudingsplicht kan het recht op een eerlijk en onafhankelijk proces, zoals dat is neergelegd in artikel 6 EVRM, onder druk komen te staan. Het is dit algemeen maatschappelijk belang dat de grondslag vormt voor het beroepsgeheim van de advocaat. Het grote belang van deze geheimhoudingsplicht komt ook tot uitdrukking in de strafbaarstelling van het niet naleven van het ambts- of beroepsgeheim in artikel 272 van het Wetboek van strafrecht. De geheimhoudingsplicht kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden doorbroken. Gelet op dit evidente belang is een wettelijke verankering van de geheimhoudingsplicht aangewezen. Hiertoe strekt het nieuwe artikel 11a.

De belangen die met de geheimhoudingsplicht worden gediend, zijn van dien aard dat deze niet alleen dient te rusten op de advocaat zelf, doch ook op diens medewerkers en personeel (zoals een secretaresse) en andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening. In dat laatste geval kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kantoorgenoten van een advocaat, die feitelijk toegang hebben of kunnen hebben tot dossiers, of een door de advocaat ingeschakelde externe dienstverlener (zoals een accountant). Om de integriteit van de geheimhoudingsplicht te waarborgen, hangen twee rechtsbeginselen onlosmakelijk samen met deze plicht: het beginsel van een verschoningsrecht voor de geheimhouder en het beginsel van een afgeleide geheimhoudingsplicht voor anderen dan de oorspronkelijke geheimhouder.

Het verschoningsrecht dient om de geheimhouder te vrijwaren van wettelijke verplichtingen die strekken tot openbaarmaking van hetgeen onder zijn geheimhoudingsplicht valt, en voorkomt een conflict tussen tegengestelde rechtsplichten. Het beginsel van het verschoningsrecht is in diverse wettelijke bepalingen erkend als uitzondering op een wettelijke plicht voor de personen met een beroeps- of ambtsgeheim. Uitwerkingen van het verschoningsrecht zijn te vinden in de artikelen 218,

⁸ Kamerstukken II 2011/11, 32 832, nr. 8, pag. 9.

160, tweede lid, 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, artikel 165, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, en de artikelen 5:20, tweede lid, en 8:33, derde lid, Awb. De in de jurisprudentie erkende afgeleide geheimhoudingsplicht⁹, die tevens een afgeleid verschoningsrecht met zich meebrengt, rust op een ieder die uit hoofde van zijn dienstbetrekking, functie, hoedanigheid, of werkzaamheden kennis neemt van informatie die onder de geheimhoudingsplicht van de oorspronkelijke geheimhouder valt. Hiermee wordt voorkomen dat vertrouwelijke informatie die valt onder het beroeps- of ambtsgeheim via anderen dan de oorspronkelijke geheimhouder alsnog openbaar wordt. De afgeleide geheimhoudingsplicht is analoog aan en van dezelfde omvang als de oorspronkelijke plicht. Eventuele uitzonderingen op de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht werken daarom door in de reikwijdte van de afgeleide plicht.

Het verschoningsrecht volgt de geheimhoudingsplicht. Dit betekent dat telkens wanneer een uitzondering wordt gemaakt op de geheimhoudingsplicht, tevens de grond voor het verschoningsrecht komt te vervallen. Ook betekent dit dat telkens wanneer de geheimhoudingsplicht als het ware overgaat op een ander dan de oorspronkelijke geheimhouder bij wijze van afgeleide geheimhoudingsplicht, daar ook het

verschoningsrecht aan is verbonden. Schending van de afgeleide geheimhoudingsplicht heeft in beginsel dezelfde gevolgen die schending van de geheimhoudingsplicht heeft voor de oorspronkelijke geheimhouder. Het standpunt van de Raad voor de rechtspraak, dat een wettelijke doorbreking van de geheimhoudingsplicht (ten behoeve van personen die geen deel uitmaken van de advocatuur en wiens onafhankelijkheid niet wordt gewaarborgd door een bijzondere benoemingsprocedure) ernstig afbreuk doet aan het fundamentele karakter van deze plicht, wordt mede daarom niet gedeeld. Op de personen die de geheimhoudingsplicht kunnen doorbreken rust immers een afgeleide geheimhoudingsplicht. Deze afgeleide geheimhoudingsplicht heeft zoals gezegd een gelijke inhoud en reikwijdte als de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht.

De geheimhoudingsplicht is niet onbegrensd en niet absoluut. Zoals uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt, kunnen hieraan zwaarwegende andere belangen in de weg staan. In uitzonderlijke omstandigheden kan het belang van de waarheidsvinding prevaleren boven het belang van het bewaren van het beroepsgeheim¹⁰. Voorts is in jurisprudentie uitgemaakt dat wanneer een advocaat zelf wordt verdacht van betrokkenheid bij (ernstige) criminele activiteiten en voor deze verdenking redelijke aanwijzingen bestaan, hij geen beroep kan doen op een verschoningsrecht¹¹. Ook kan het in bepaalde gevallen wenselijk zijn om in de wet of bij verordening een doorbreking van de geheimhoudingsplicht neer te leggen. Om die reden voorziet bijvoorbeeld op dit moment regel 37 van de Gedragsregels 1992 in een dergelijke doorbreking. In lijn hiermee worden met deze nota van wijziging ook doorbrekingen geregeld van de in artikel 11a neergelegde geheimhoudingsplicht. Het betreft hierbij een doorbreking ten behoeve van het verrichten van kwaliteitstoetsen (nieuw artikel 26, derde lid), de uitoefening van het toezicht (nieuw artikel 45b, derde lid), het verrichten van een vooronderzoek in het kader van een tuchtrechtelijke procedure (nieuw artikel 46m, derde lid) en onderzoeken in het kader van de praktijkuitoefening (toevoeging artikel 60d, eerste lid).

De uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de advocaat en het daarbij behorende verschoningsrecht zijn onvermijdelijk van invloed op het vertrouwelijke karakter van de relatie tussen de advocaat en diens cliënt. De bescherming die de geheimhoudingsplicht aan de vertrouwelijkheid van deze relatie biedt, wordt in de uitwerking van de genoemde uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht echter zoveel mogelijk gewaarborgd. Dit gebeurt doordat deze uitzonderingen in de bovengenoemde gevallen doelgebonden zijn en alleen gelden ten opzichte van degenen die belast zijn met het de uitoefening van het toezicht, de uitvoering van een tuchtrechtelijk vooronderzoek, de uitoefening van de tuchtrechtspraak en het uitvoeren van intercollegiale kwaliteitstoetsen. De binding van een uitzondering op de geheimhoudingsplicht aan specifieke doeleinden betekent dat indien een toezichthouder, een (voor)onderzoeker, de tuchtrechter of een kwaliteitstoetser kennis neemt van een cliëntdossier, op deze voor al hetgeen buiten deze doeleinden valt een afgeleide geheimhoudingsplicht rust, waaraan het verschoningsrecht is verbonden. Met deze waarborg wordt een zorgvuldige balans gevonden tussen het belang van een goed en effectief toezicht en het bevorderen van de integriteit en kwaliteit van de advocatuur enerzijds, en het maatschappelijk belang bij de geheimhoudingsplicht van de advocaat en de vertrouwelijkheid van diens relatie met zijn cliënt anderzijds. In het consultatiedocument was in het eerste lid van artikel 11a bepaald dat bij of krachtens de wet inbreuk kan worden gemaakt op de geheimhoudingsplicht van de advocaat. Hiertegen is door verschillende geconsulteerde partijen, waaronder de NOvA, de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak, bezwaar gemaakt. Zij wezen daarbij op het sterke publieke belang van de geheimhoudingsplicht en vrezden dat hierop inbreuk gemaakt zou kunnen worden bij, onder meer, algemene maatregel van bestuur. In dat verband zij opgemerkt dat de desbetreffende passage in de oorspronkelijke tekst van artikel 11a, eerste lid, was opgenomen om het college van afgevaardigden de ruimte te bieden om bij verordeningen – die immers krachtens de wet worden vastgesteld – inbreuk te maken

⁹ Zie HR 29 maart 1994, NJ 1994, 552; en HR 12 februari 2002, NJ 2002, 440.

¹⁰ Zie HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173 (notaris Maas).

¹¹ Zie HR 30 november 1999, NJ 2002, 438.

op de geheimhoudingsplicht, vergelijkbaar met het bepaalde thans in regel 37 van de Gedragsregels 1992. Om misverstanden op dit punt te voorkomen, is in de tekst van artikel 11a, eerste lid, thans opgenomen dat de geheimhoudingsplicht kan worden doorbroken bij wet of verordening.

Naar aanleiding van artikel 11a hebben verschillende geconsulteerde partijen, waaronder de NOvA en de Hoge Raad, bovendien geadviseerd om de figuur van de afgeleide geheimhoudingsplicht in de wet op te nemen. Zoals hierboven al is aangegeven, heeft de afgeleide geheimhoudingsplicht zich als algemeen rechtsbeginsel in de jurisprudentie ontwikkeld. Dit heeft in de praktijk niet geleid tot problemen of misverstanden, waardoor de noodzaak tot wettelijke vastlegging hiervan ook niet is komen vast te staan. Ook in het geval van andere beroepsgroepen, die een (wettelijk geregelde) geheimhoudingsplicht kennen, is de afgeleide geheimhoudingsplicht niet in de wet opgenomen. Zo is bij de wijzigingswet Wna, waarbij gedurende de parlementaire behandeling eveneens de afgeleide geheimhoudingsplicht aan de orde is gekomen, er evenmin voor gekozen de afgeleide geheimhoudingsplicht te codificeren. Indien deze alsnog in de Advocatenwet wordt opgenomen, zou dat het ongewenste effect kunnen hebben dat wordt aangenomen dat deze rechtsfiguur in het geval van andere beroepsgroepen, waarvoor deze niet wettelijk is vastgelegd, niet zou gelden.

Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies op het consultatiedocument dat uit de voorgestelde artikelen die een wettelijke doorbreking van de geheimhoudingsplicht regelen (onder meer de artikelen 26, derde lid, en 45b, derde lid) onvoldoende volgt dat een advocaat zich in een voorkomend geval niet op zijn geheimhoudingsplicht kan beroepen. De formulering van de desbetreffende bepalingen zou veeleer het karakter hebben van een vrijwaringsclausule voor een advocaat, terwijl volgens het College sterker tot uitdrukking gebracht moet worden dat een advocaat in geval van doorbreking verplicht is inzage in stukken te verlenen. Opgemerkt zij dat de voorgestelde formulering van de bedoelde bepalingen, gelezen in combinatie met de artikelen 218, 160, tweede lid, 162, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering, artikel 5:20 Awb en andere artikelen die uitwerking geven aan het verschoningsrecht, al voldoende leiden tot het door het College gewenste resultaat. Het enkele bestaan van een geheimhoudingsplicht ontslaat een beroepsbeoefenaar op zichzelf niet van een wettelijke verplichting tot het openbaar maken van gegevens en het verlenen van medewerking. Hierdoor kan een conflict van (wettelijke) verplichtingen ontstaan. Om te voorkomen dat een beroepsbeoefenaar te maken krijgt met een dergelijk conflict tussen tegengestelde rechtsplichten, is op verschillende plekken in regelgeving voorzien in een verschoningsrecht. Het verschoningsrecht functioneert in dat geval feitelijk als een voorrangsregeling. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 5:20 Awb. Op grond van het eerste lid van dat artikel is een ieder in beginsel verplicht om medewerking te verlenen aan een toezichthouder bij de uitoefening van diens bevoegdheden. Dit komt in het geval van een advocaat op zichzelf in strijd met diens geheimhoudingsplicht. Om die reden bepaalt het tweede lid van artikel 5:20 Awb dat voor de houders van een (wettelijke) geheimhoudingsplicht een verschoningsrecht geldt. Dit stelt hen in staat om, voorbijgaand aan het bedoelde eerste lid, de geheimhoudingsplicht na te komen. Het doorbreken van de geheimhoudingsplicht in onder meer de artikelen 26, derde lid, en 45b, derde lid, heeft tot gevolg dat de betrokken advocaat geen beroep meer kan doen op artikel 5:20, tweede lid, Awb. Er is immers niet langer een geheimhoudingsplicht waaruit voortvloeit dat hij zijn medewerking kan weigeren. Van conflicterende rechtsplichten is dan ook geen sprake meer. In dat geval herleeft de oorspronkelijke verplichting als bedoeld in artikel 5:20, eerste lid, Awb, en zal hij de gevraagde medewerking moeten verlenen. In reactie op het consultatiedocument stelt de CCBE dat het voorstel in strijd komt met de in internationale standaarden neergelegde geheimhoudingsplicht voor advocaten, aangezien de geheimhoudingsplicht van de advocaat tot op zekere hoogte opzij gezet kan worden in het kader van toezicht en het college van toezicht ook anderen dan advocaten kan aanwijzen als toezichthouders. In dat verband zij opgemerkt dat de geheimhoudingsplicht ontegenzeggelijk één van de fundamenteën vormt voor een onafhankelijke toegang tot het recht voor rechtzoekenden. Evenwel is algemeen erkend, zowel in regelgeving als in jurisprudentie, dat dit recht niet absoluut is. Zij kan wijken indien hogere belangen aan de orde zijn, bijvoorbeeld waar het betreft het toezicht op advocaten. Ook de huidige gedragsregels voor de advocatuur voorzien in een doorbreking van de geheimhoudingsplicht in het kader van toezicht. De stelling dat de doorbreking ten behoeve van toezicht strijdigheid zou opleveren met internationale standaarden, wordt dan ook reeds hierom niet gedeeld.

Onderdeel 17, (artikel 16f)

In artikel 16f wordt de verwijzing naar het beroepsgeheim, zoals neergelegd in de beroepsregels, geschrapt. Deze verwijzing was in het verleden noodzakelijk omdat het beroepsgeheim in hoofdzaak was neergelegd in de Gedragsregels 1992. Met het nieuwe artikel 11a wordt het beroepsgeheim echter in de Advocatenwet zelf neergelegd en geldt deze al uit dien hoofde voor bezoekende advocaten. Verwijzing in artikel 16f naar het beroepsgeheim zoals neergelegd in beroepsregels is derhalve overbodig. Ook de verwijzing naar beroepsregels over de publiciteit is geschrapt, aangezien deze overbodig is geworden met het intrekken van de Verordening op de publiciteit in 2007.

Onderdeel 18 (artikel 17a)

In het nieuwe artikel 17a wordt een opsomming gegeven van de organen van de NOvA (eerste lid) en van de lokale orden in de arrondissementen (tweede lid). Met het eerste lid, onder e, wordt tevens tot uitdrukking gebracht dat het college van toezicht onderdeel uitmaakt van de NOvA. De toezichthouder wordt derhalve ingebed binnen de beroepsorganisatie zelf, zodat sprake is van intern toezicht. Om de onafhankelijkheid van de toezichthouder (en daarmee van het toezicht) ten opzichte van zowel de beroepsgroep als de centrale overheid te waarborgen, worden op verschillende plaatsen in de wet maatregelen getroffen. Zo geldt een incompatibiliteit van functies: een lid van het college van toezicht mag geen advocaat of ambtenaar zijn, en mag evenmin lid zijn van een ander orgaan van de beroepsgroep of van een tuchtrechtelijk college voor de advocatuur (artikel 36b, eerste lid). Het college van toezicht maakt wel deel uit van de beroepsorganisatie. De interne relatie van het college van toezicht met andere organen van de NOvA wordt onder meer tot uitdrukking gebracht in artikel 45d, op grond waarvan de algemene raad een rol vervult bij de goedkeuring van de begroting van het college van toezicht en artikel 45e, tweede lid, op grond waarvan het college van toezicht jaarlijks verslag moet uitbrengen aan andere organen van de NOvA. De positie van het college van toezicht binnen de beroepsgroep komt verder tot uitdrukking in de betrokkenheid van de algemene raad bij de benoeming van leden van het college (nieuw artikel 36a, tweede lid).

Onderdeel 20 (artikel 20)

Met de wijziging van artikel 20, tweede lid, wordt de wijze van samenstelling van het college van afgevaardigden aangepast. Deze aanpassing wordt doorgevoerd op verzoek van de NOvA. Het college van afgevaardigden bestaat uit advocaten die hierin voor de duur van drie jaar worden gekozen door de vergaderingen van de orden in de arrondissementen. Het aantal afgevaardigden en plaatsvervangers dat vanuit een arrondissement wordt gekozen is afhankelijk van het aantal advocaten dat in het desbetreffende arrondissement kantoor houdt. Naar mate het aantal advocaten in een arrondissement hoger is, stijgt ook het aantal afgevaardigden uit het betreffende arrondissement.

De in het huidige tweede lid opgenomen getalsverhoudingen dateren oorspronkelijk uit 1952 (Stb. 1952, 365), aangevuld in 1984 (Stb. 1984, 417). Het aantal advocaten is sindsdien aanzienlijk toegenomen. In bepaalde arrondissementen (met name in Amsterdam) is het aantal advocaten zodanig hoog dat de vertegenwoordiging in het college van afgevaardigden ten opzichte van andere arrondissementen sterk buiten verhouding is geraakt. Met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart (Kamerstukken 32 891) zou bovendien elk van de tien nieuwe arrondissementen op grond van het huidige artikel 20, tweede lid, het maximum aantal afgevaardigden bereiken. Van een representatieve vertegenwoordiging zou hierdoor in het geheel geen sprake meer zijn.

De NOvA heeft om voornoemde redenen aangegeven behoefte te hebben aan herziening van de getalsmatige verhoudingen binnen het college. Hierdoor ontstaat een kleiner en slagvaardiger college, waarin de arrondissementen beter naar verhouding tot hun grootte zijn vertegenwoordigd. De NOvA heeft zich gebogen over de vraag of andere manieren van samenstelling van het college meer aangewezen zijn, zoals het werken met landelijke in plaats van arrondissementale verkiezingen van afgevaardigden. Aan landelijke verkiezingen wordt echter niet de voorkeur gegeven, aangezien dit het risico in zich bergt van mindere betrokkenheid bij de NOvA van bepaalde groepen advocaten.

Bovendien vergroot het de kans dat deelbelangen van bepaalde groepen advocaten in het college oververtegenwoordigd zijn. Met representatieve vertegenwoordiging wordt voorts verzekerd dat de afgevaardigden bereikbaar, zichtbaar en herkenbaar zijn voor ieder arrondissement. De NOvA houdt derhalve een sterke voorkeur voor regionale vertegenwoordiging.

Met het voorgestelde nieuwe derde lid ontstaat zoals gezegd een kleiner en slagvaardiger college. De nieuwe wijze van samenstelling komt neer op representatieve vertegenwoordiging per arrondissement, voorzien van correcties. Met deze correcties wordt voorkomen dat bepaalde arrondissementen aanzienlijk meer afgevaardigden zouden kennen dan andere arrondissementen.

Op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 20 mag een lid van het college van afgevaardigden niet tevens het lidmaatschap een lokale raad bekleden. Dit betekent bijvoorbeeld dat een lokale deken, die deel uitmaakt van een lokale raad, niet tevens afgevaardigde mag zijn. Het college van afgevaardigden is te zien als de 'wetgevende macht' binnen de NOvA. Aan dit college is de bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen toegekend (zie artikel 28). Bij een zuivere en onafhankelijke beroepsvervulling past het niet dat een deken bestuurlijke, toezichthoudende en andere uitvoerende taken vermengt met een positie binnen het wetgevend orgaan van de NOvA.

Onderdeel 22 (artikel 26)

Met deze bepaling wordt de verplichting voor de algemene raad ingevoerd om zorg te dragen voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij advocaten. Hiermee wordt aangesloten bij ontwikkelingen in de praktijk binnen de advocatuur alsmede het bepaalde in artikel 61a Wna, zoals dat luidt na invoering van de wijzigingswet Wna. Ter bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten werkt de NOvA al geruime tijd aan de opzet van intercollegiale kwaliteitstoetsen onder advocaten.

Binnen de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) bestaat al langere tijd ervaring met dergelijke kwaliteitstoetsen. Deze ervaringen zijn zodanig gunstig, dat deze in het geval van notarissen een wettelijke grondslag hebben gekregen. In het kader van collegiaal onderzoek wordt bij het notariaat het kwaliteitsbewustzijn van individuele beroepsbeoefenaren en kantoren getoetst aan de hand van een aantal criteria, die betrekking hebben op de opdrachtcyclus, de aandacht voor kwaliteit en de omgang met integriteitsvraagstukken. Uitgangspunt daarbij is dat ieder notariskantoor eens in de drie jaar een kwaliteitsonderzoeker op bezoek krijgt. Binnen het notariaat wordt deze toetsing breed gedragen. Het wordt gezien als een nuttig en welkom instrument om systematisch te werken aan de verbetering van de eigen praktijk¹².

Gelet op deze positieve ervaringen wordt voorgesteld om een vergelijkbaar systeem van toetsing ook binnen de advocatuur in te voeren. Hiermee worden met name ook belangen van cliënten gediend, aangezien de toetsen dienen te leiden tot versterking van de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten. Met artikel 26 worden, voor zover nodig, toezichtsbevoegdheden uit titel 5.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard ten behoeve van toetsers van de NOvA. Onder deze bevoegdheid valt onder andere de medewerkingsplicht voor de advocaat. Om de praktijk voldoende ruimte te laten bij de verdere opzet van de kwaliteitstoetsing, wordt in het tweede lid tevens opgenomen dat de algemene raad kan bepalen over welke bevoegdheden de kwaliteitstoetsers beschikken. Ten behoeve van de kwaliteitstoetsing wordt in artikel 26, derde lid, een doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor advocaten geregeld. Op de kwaliteitstoetsers rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht. De taak van de algemene raad om intercollegiale toetsen binnen de beroepsgroep te laten uitvoeren, dient nadrukkelijk te worden onderscheiden van het toezicht op advocaten. Hoewel de naleving van beroepsnormen en beroepsregels uiteraard een belangrijk element is van de kwaliteit van de beroepsuitoefening, heeft dit laatste begrip een ruimere reikwijdte. De kwaliteitstoetsing door de algemene raad is gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de beroepsuitoefening, zowel wat betreft individuele advocaten als de beroepsgroep in het algemeen. Op basis daarvan kan worden gekomen tot verbetering van die kwaliteit door middel van individuele begeleiding van advocaten en het doen van aanbevelingen aan hen, alsmede door middel van het stellen of wijzigen van beroepsregels bij verordening, of de ontwikkeling van onderwijs.

Op de algemene raad rust op grond van het nieuwe artikel 10a, tweede lid, de taak tot het, in het belang van een goede rechtsbedeling, bevorderen van een behoorlijke praktijkuitoefening door advocaten. Dit kan in voorkomende gevallen betekenen dat de kwaliteitstoetsers, bij constatering van (ernstige) misstanden in het kader van de kwaliteitstoetsing, besluit tot het indienen van een klacht bij de tuchtrechter of tot het signaleren bij een deken of het college van toezicht. Daarbij is het aan de kwaliteitstoetsers toegestaan om informatie over te dragen die onder het beroepsgeheim van de advocaat valt, aangezien de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht ten behoeve van het toezicht en de tuchtrechtspraak doorwerken in de reikwijdte van de afgeleide geheimhoudingsplicht (zie hierover ook de toelichting op artikel 11a).

De intercollegiale kwaliteitstoetsing heeft een belangrijke meerwaarde naast de taken van de lokale dekens en het college van toezicht. Kwaliteitstoetsing en toezicht vullen elkaar aan en versterken elkaars effectiviteit. Een belangrijk kenmerk van de kwaliteitstoetsing is het intercollegiale karakter ervan, waarbij de toetsing is gericht op verbetering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening door middel van begeleiding en een open dialoog en samenwerking met de individuele beroepsbeoefenaar. Deze situatie verschilt van de verhouding tussen de advocaat en de toezichthouder. Bij toezicht ligt immers de nadruk op het controleren van de wettelijke voorschriften en op de handhaving van die voorschriften, waarbij in het geval van gebleken overtreding kan worden overgegaan tot bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke sanctionering.

Gezien het doel en het eigen karakter van de kwaliteitstoetsing, is het van belang dat deze taak autonoom van het toezicht wordt uitgevoerd. Het mag geen verlengstuk worden van dat toezicht. Om die reden zijn de toezichthoudende taken en de taken met betrekking tot de kwaliteitstoetsing ook belegd bij verschillende organen binnen de NOvA. Uit deze taakverdeling volgt dan ook niet dat de toezichthouder inzage zou kunnen vorderen bij (kwaliteitstoetsers van) de algemene raad in de dossiers met betrekking tot de individuele kwaliteitstoetsen.

Naar aanleiding van het consultatiedocument stelt de NOvA dat het bepaalde in artikel 26 de uitwerking heeft van toezicht. In dat verband wijst de NOvA erop dat enkele artikelen van de Awb van toepassing zijn verklaard, met een medewerkingsplicht voor de advocaat en een doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Bovendien kan in geval van gebleken misstanden een klacht worden ingediend bij de tuchtrechter of informatie worden doorgegeven aan de toezichthouder. Zoals hierboven al is aangegeven, is in artikel 26 geen sprake van toezicht in de zin van titel 5.2 Awb. Kwaliteitstoetsers zijn ook geen toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Het betreft een instrument van kwaliteitsbeoordeling van het werk van advocaten. Het heeft de uitwerking van intercollegiale toetsing, die met name zinvol zal zijn voor advocaten die een eenmanskantoor voeren en veelal niet langs natuurlijke weg kunnen voorzien in een dergelijke toetsing. Maar ook grotere kantoren kunnen hiervan profiteren. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van bepaalde artikelen van titel 5.2 Awb maakt dat niet

¹² Jaarverslag KNB 2009–2010, ‘Eenheid in verscheidenheid’, pag. 31 e.v.

anders. Bewust is in de formulering van artikel 26, tweede lid, gekozen voor de woorden ‘van overeenkomstige toepassing’ en niet voor: ‘van toepassing’. Deze van overeenkomstige toepassing is noodzakelijk om de toetsing in de praktijk daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Zonder de bevoegdheden die in de betreffende artikelen van de Awb zijn opgenomen zou een advocaat, die om welke reden dan ook zijn werk niet wil laten toetsen, deze toetsing eenvoudig van zich vandaan kunnen houden. Om dezelfde reden wordt in het derde lid van artikel 26 voorzien in een doorbreking van de geheimhoudingsplicht. In veel dossiers zullen de in het kader van de kwaliteitstoetsing te bestuderen en beoordelen stukken zodanig zijn verweven met cliëntengegevens, dat zij redelijkerwijs niet geraadpleegd kunnen worden zonder de geheimhoudingsplicht te doorbreken. Op de kwaliteitstoetser rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht, welke analoog is aan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat. Aangezien de reikwijdte van de (oorspronkelijke) geheimhoudingsplicht mede wordt bepaald door eventuele uitzonderingen op de geheimhouding, gelden deze uitzonderingen evenzeer voor de afgeleide geheimhoudingsplicht. Het gevolg zou anders zijn dat de afgeleide geheimhoudingsplicht ruimer en meer omvattend is dan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat zelf. Voor de houder van de afgeleide geheimhoudingsplicht gelden derhalve dezelfde uitzonderingen als voor de advocaat. Aldus volgt uit de in deze nota van wijziging voorziene uitzonderingen op de advocatuurlijke geheimhoudingsplicht dat personen die betrokken zijn bij elk van de wettelijke taken van kwaliteitstoetsing, toezicht en tuchtrechtspraak, informatie uit dossiers met elkaar kunnen delen zonder dat de afgeleide geheimhoudingsplicht daaraan in de weg staat. De beschikking over deze vertrouwelijke informatie en het gebruik hiervan is niet gebonden aan de specifieke persoon (zoals de kwaliteitstoetser of een toezichthouder) die in eerste instantie heeft kennisgenomen van de informatie, maar staat ten dienste aan een juiste vervulling van de wettelijke taak. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid dient het delen van vertrouwelijke informatie tussen personen alleen te geschieden indien en voor zover dit voor die taakvervulling daadwerkelijk noodzakelijk is.

Onderdeel 23 (artikel 28)

Het tweede lid, onder b, van artikel 28 wordt gewijzigd om buiten twijfel te stellen dat de NOvA regels kan stellen over de verplichte aansluiting door advocaten bij een geschillenregeling op grond waarvan geschillen omtrent de hoogte van een declaratie worden afgedaan. In de praktijk zijn veel van de klachten over advocaten feitelijk geschillen over de hoogte van een declaratie. Voor zover hiermee niet tevens beroepsregels overtreden worden, behoren dergelijke klachten niet door de tuchtrechter te worden behandeld, maar moeten deze zoveel mogelijk op een andere laagdrempelige wijze worden afgedaan. Op dit moment worden dergelijke zaken in de praktijk vaak afgehandeld op grond van de zogenoemde begrotingsprocedure, zoals deze thans nog is geregeld in de artikelen 29 en verder van de Wet tarieven in burgerlijke zaken. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt die sterk verouderde procedure te vervallen, en moet de toegang voor de cliënt tot een geschillenregeling daarvoor in de plaats treden.

De NOvA heeft verzocht om een expliciete grondslag voor een regeling op grond waarvan deze zaken kunnen worden afgedaan door een extern (dat wil zeggen buiten de advocatuur geplaatst), onafhankelijk orgaan. Met de nieuwe formulering van onderdeel b wordt aan dit verzoek van de NOvA gevolg gegeven. Om waarborgen te stellen omtrent de afdoening van dergelijke geschillen, wordt daarbij als eis gesteld dat de regeling waarbij aansluiting verplicht kan worden gesteld, betrekking heeft op een vaststellingsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:900 BW dan wel dat het arbitrage betreft als bedoeld in artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Op grond van het nieuw voorgestelde artikel 46g, derde lid, aanhef en onder b, kan de tuchtrechter waaraan een klacht wordt voorgelegd, besluiten de klacht niet-ontvankelijk te verklaren, indien deze betrekking heeft op uitsluitend een geschil over een declaratie en dit geschil al is of kan worden voorgelegd aan een geschillenregeling zoals hierboven bedoeld. Hierbij is allereerst van belang dat deze grond tot niet-ontvankelijk verklaring ziet op de situatie dat de klacht een geschil over de declaratie betreft. Wanneer een advocaat (stelselmatig) declaraties te hoog vaststelt, kan er *tevens* een beroepsnorm zijn geschonden. Van een betamelijk handelend advocaat mag immers worden verwacht dat hij niet excessief declareert (zie in dat verband met name regel 25, eerste lid, van de Gedragsregels 1992). Wanneer foute declaraties tevens de overtreding van zo’n beroepsnorm inhouden, dient de tuchtrechter de mogelijkheid te hebben zich uit te spreken over het geheel van handelingen van de betrokken advocaat, ook nadat een geschillencommissie een uitspraak heeft gedaan over het geschil omtrent de declaratie. In dit verband is tot slot van belang dat de tuchtrechter op grond van artikel 46i een klacht over een declaratie kan doorverwijzen naar een klachten- of geschillencommissie.

Op grond van de nieuwe onderdelen c en d van het tweede lid van artikel 28 wordt aan de NOvA de opdracht gegeven om bij of krachtens verordening regels te stellen over een behoorlijke inrichting en administratie van de praktijkvoering door advocaten en de verzekering tegen beroepsaansprakelijkheid. Het afzonderlijk benoemen van deze opdracht tot het stellen van regels biedt de mogelijkheid om in het eveneens voorgestelde artikel 45f, tweede lid, te verwijzen naar deze verordeningen als verordeningen waarop gehandhaafd kan worden door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Zoals hierna ook zal worden toegelicht op artikel 46f, is het

wenselijk dat deze bestuursrechtelijke handhaving zich beperkt tot normen die naar hun aard (met name) een administratief karakter hebben. Het betreft hierbij normen waarvan een enkele overtreding in beginsel niet aan de tuchtrechter hoeft te worden voorgelegd. Hierdoor kan onnodige belasting van de tuchtrechter worden voorkomen. De NOvA heeft reeds verordeningen opgesteld waarin regels zijn opgenomen waarmee wordt voldaan aan de opdracht in deze nieuwe onderdelen (zie de Vafi verordening, met name de artikelen 2 en 5).

De NOvA heeft voorts verzocht om het doen vervallen van het derde lid, op grond waarvan het college van afgevaardigden geen verordeningen mag stellen met betrekking tot het toezicht als bedoeld in artikel 45a. Volgens de NOvA wordt met deze bepaling de onafhankelijkheid van de advocatuur aangetast. De verordeningsvrijheid van publiekrechtelijke beroepsorganisaties kan wel degelijk worden beperkt door de wet, indien hiertoe noodzaak bestaat. Deze noodzaak is in casu ingegeven door de wens van heldere afbakening met het toezicht. Voorkomen moet immers worden dat bij verordening het toezicht door het college van toezicht kan worden beïnvloed of beperkt. Het bepaalde in het derde lid heeft, anders dan de NOvA stelt, niet tot gevolg dat er geen toezicht zou kunnen worden uitgeoefend op de stage. In dat geval is immers geen sprake van toezicht in de zin van titel 5.2 Awb. Mede om die reden wordt in artikel 9b, vierde lid, het begrip 'toezicht' vervangen door 'begeleiding'.

Onderdeel 25 (artikel 29, eerste lid)

Op voorstel van de NOvA is in het nieuw geformuleerde eerste lid van artikel 29 tot uitdrukking gebracht dat verordeningen van het college van afgevaardigden, behalve voor individuele advocaten, ook verbindend zijn voor rechtspersonen en (andere) samenwerkingsverbanden waarbinnen advocaten werkzaam zijn en die uitsluitend tot doel hebben de rechtspraktijk uit te oefenen of te doen oefenen. Hiermee wordt met name beoogd om advocatenkantoren expliciet onder de werking van verordeningen te brengen. De meeste advocaten oefenen hun werkzaamheden in de praktijk uit binnen een advocatenkantoor dan wel binnen een kantoor waarbij samenwerking plaatsvindt met beoefenaren van bepaalde andere beroepsgroepen, zoals notarissen. De NOvA heeft reeds verordeningen opgesteld die zich materieel tevens richten tot dergelijke kantoren. Daarbij valt in ieder geval te denken aan de Samenwerkingsverordening 1993 en de Verordening op de praktijkrechtspersoon. Met het bepaalde in artikel 29, eerste lid, wordt buiten twiifel gesteld dat advocatenkantoren gehouden zijn de tot hen gerichte voorschriften te volgen.

Onderdeel 26 (artikel 31)

Artikel 31 wordt opnieuw geformuleerd. Het nieuwe derde lid van dit artikel beoogt te voorkomen dat vertegenwoordiging door de algemene raad en de lokale raden de taakuitoefening door de deken en het college van toezicht beïnvloedt. Deze waarborg is wenselijk gelet op de vereiste onafhankelijke positie van het college van toezicht.

Onderdeel 27 (artikel 32, nieuw vijfde lid)

In het vijfde lid van artikel 32, zoals dat is voorgesteld met het oorspronkelijke wetsvoorstel, was voorzien in een verslagleggingsplicht over onder meer de afhandeling van ingediende klachten. Als gevolg van deze nota van wijziging worden klachten formeel niet langer ingediend bij de deken, maar (rechtstreeks) bij de tuchtrechter. Wel zullen in de praktijk cliënten van advocaten hun beklag veelal eerst onder de aandacht van de deken brengen, mede als gevolg van de invoering van een griffierecht. Om die reden is het wel wenselijk dat deken (nog altijd) verslag doen over de afhandeling van geschillen tussen cliënten en advocaten die hen bereikt hebben.

Onderdeel 28 (artikel 32a, vierde lid)

Deze wijziging beoogt buiten twiifel te stellen dat de onverenigbaarheid van functies niet ziet op de jaarlijkse vergadering van de orden in de arrondissementen, bedoeld in artikel 22, tweede lid. Van de jaarlijkse vergadering maken van rechtsweg deel uit alle advocaten in het betreffende arrondissement. Wanneer dit orgaan niet zou worden uitgezonderd van de bedoelde onverenigbaarheid van functies, zou dit het ongewenste effect hebben dat geen advocaten lid kunnen zijn van de raad van advies.

Onderdeel 29, onder Y (artikel 35)

Gelet op de nieuwe rol van de deken binnen het toezicht op de advocatuur, en de mogelijkheid voor een ieder met enig redelijk belang om in de toekomst rechtstreeks en zelfstandig een klacht voor te leggen aan de tuchtrechter, heeft de deken niet langer de wettelijke opdracht tot het bemiddelen in geschillen tussen advocaten en derden (veelal cliënten). Het is daarmee overigens allerm minst uitgesloten dat de deken in voorkomende gevallen in de praktijk nog altijd bemiddeling verleent in

geschillen. Het is immers zeer wel denkbaar dat een deken ook binnen zijn nieuwe toezichthoudende rol wordt benaderd door klagers, en hierin aanleiding ziet om te onderzoeken of klachten al eenvoudig en naar bevrediging van zowel de klager en de beklagde advocaat zijn weg te nemen met een bemiddelende rol van zijn kant. Het is ook voor toezichthouders in andere marktsegmenten niet ongebruikelijk om vanuit hun rol te bezien of gedragsverandering bij ondertoezichtgestelden te bereiken is met een normoverdragend gesprek of het anderszins aandringen op verandering of verbetering, zonder dat direct naar verder strekkende toezichtsinstrumenten hoeft te worden gegrepen.

Wel wordt gehandhaafd de bepaling dat de deken bemiddeling kan verlenen in geval van geschillen tussen advocaten onderling (artikel 35, nieuw tweede lid). Dit past ook bij de traditionele rol van de deken als primus interparis binnen de beroepsgroep. De ruime ervaring van de deken en het grote gezag dat hij geniet onder andere advocaten maken hem bij uitstek geschikt voor deze rol. Het bepaalde in het huidige tweede lid van artikel 35 vervalt. Hierin is bepaald dat de deken een deel van zijn taken kan opdragen aan een ander lid van de lokale raad. Met het nieuwe artikel 45b wordt het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften rechtstreeks geattribueerd aan de deken. Daarnaast kunnen door het college van toezicht andere personen als toezichthouder worden aangewezen, waaronder andere leden van de raad van een lokale orde. Met het schrappen van het tweede lid van artikel 35 wordt het mogelijke misverstand voorkomen dat de deken zelf zou kunnen besluiten (een deel van) zijn toezichthoudende taken aan anderen op te dragen. Een en ander doet overigens geen afbreuk aan het bepaalde in artikel 5:15, derde lid, Awb.

Onderdeel 31, onder Za (nieuwe afdeling 1a)

De wettelijke regeling van de organisatie van het college van toezicht wordt neergelegd in een nieuwe afdeling 1a van de Advocatenwet (artikelen 36a en verder). De regeling omtrent het houden van toezicht wordt opgenomen in de artikelen 45a en verder. Het eerste lid van artikel 36a betreft de instellingsbepaling van het college. Het is dit college waarbij op grond van artikel 45a de eindverantwoordelijkheid berust voor het toezicht op alle op het tableau in Nederland ingeschreven advocaten. Het college zorgt voor de ontwikkeling van een landelijk uniform toezichtsbeleid en voor de uitvoering daarvan. De feitelijke uitoefening van het toezicht (waaronder het raadplegen van dossiers van advocaten) wordt primair belegd bij de dekens. De dekens zijn voor die taak toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Aangezien aan de dekens bij wet een toezichthoudende taak geattribueerd wordt, hebben zij een ruime autonome bevoegdheid bij het uitoefenen van toezichthoudende werkzaamheden. Zij hoeven bijvoorbeeld niet te wachten op instructies vanuit het college om hun werkzaamheden aan te vangen, maar kunnen zelfstandig en proactief te werk gaan. Om zijn taken en verantwoordelijkheden te kunnen vervullen, beschikt het college wel over de bevoegdheid om aan toezichthouders zo nodig in voorkomende gevallen aanwijzingen te geven (artikel 45b, vijfde lid). De toezichthouders zijn gehouden deze aanwijzingen op te volgen. Deze bevoegdheid kan worden gezien als een vorm van doorzettingsmacht, die onder meer moet waarborgen dat landelijk uniform toezicht wordt uitgevoerd.

Artikel 36a

Artikel 36a regelt de samenstelling van het college (eerste lid) en benoeming (tweede en derde lid) van de leden. De leden zijn zelf geen toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Aan hen komt bijvoorbeeld niet de bevoegdheid toe om dossiers van advocaten in te zien. Wel kunnen medewerkers van het bureau van het college (artikel 36a, vijfde lid) worden aangewezen als zodanige toezichthouders (artikel 45b, tweede lid, onder b).

Om de onafhankelijkheid van het college ten opzichte van zowel de beroepsgroep als de centrale overheid te waarborgen, wordt in het tweede lid voorzien in benoeming van de leden bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. De Minister kan bij deze voordracht uitsluitend personen uitkiezen die door de algemene raad worden aanbevolen. Zodoende kunnen uiteindelijk alleen personen worden benoemd die voor alle betrokkenen bij de benoeming acceptabel zijn.

Naar aanleiding van het consultatiedocument heeft de NOvA voorgesteld om voor wat betreft de wijze van benoeming van leden van het college te kiezen voor een procedure die vergelijkbaar is met die van de Nationale ombudsman. Deze procedure voorziet in benoeming door de Tweede Kamer, waarbij de Tweede Kamer acht kan slaan op een aanbeveling, daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer en bevattende de namen van ten minste drie personen. Een ander door de NOvA geopperd alternatief, opgenomen in het alternatieve wetsvoorstel dat zij ter kennis heeft gebracht, voorziet in benoeming van leden bij koninklijk besluit, op de voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, waarbij acht moet worden geslagen op een aanbeveling, in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vice-president van de Raad van State, de president van de Hoge Raad der Nederlanden en de president van de Algemene Rekenkamer.

Voor de door de NOvA voorgestelde alternatieven is, ook na heroverweging, niet gekozen. Daarbij

speelt als voornaamste overweging dat de wijze van benoeming, zoals opgenomen in artikel 36a, tweede lid, grotendeels is ontleend aan artikel 5c van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Die bepaling regelt de wijze van benoeming van leden van de rechterlijke macht. Nog afgezien van de vraag welke bemoeienis de voorzitter van de Algemene Rekenkamer heeft met het toezicht op de advocatuur, zouden de door de NOvA voorgestelde alternatieven tot gevolg hebben dat de wijze van benoeming van leden van het college van toezicht zwaarder is dan de benoeming van leden van de rechterlijke macht, terwijl van leden van de rechterlijke macht bij uitstek wordt verwacht dat zij onafhankelijk en onbevooroordeeld kunnen beslissen. Daarbij zij aangetekend dat de wijze van benoeming van de Nationale ombudsman een uitzonderlijke procedure betreft, aangezien deze tot taak heeft zich een oordeel te vormen over gedragingen van bestuursorganen, waaronder leden van het kabinet. De voorgestelde alternatieven zouden bovendien tot effect hebben dat de NOvA zelf in het geheel geen bemoeienis heeft bij de benoeming van leden van het college van toezicht, waar zij dat in het thans voorgestelde artikel 36, tweede lid, wel heeft. De NOvA beveelt immers leden ter benoeming aan. De Minister van Veiligheid en Justitie kan weliswaar weigeren om door de NOvA aanbevolen leden te benoemen, doch kan daarvoor geen andere kandidaten in de plaats stellen.

Wel is invulling gegeven aan het voorstel van het College van procureurs-generaal, om voor wat betreft de wijze van benoeming (nog) sterker aansluiting te zoeken bij de tekst van artikel 5c Wrra, ten einde beter tot uitdrukking te brengen dat de advocatuur primair zelf verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht. Daarbij is tevens voorzien in een adviesrecht van het college van afgevaardigden. Om te voorkomen dat de leden van het college van toezicht te zeer vergroeid raken met het werk of met de beroepsgroep waarop het toezicht wordt uitgeoefend, worden in het derde lid beperkingen gesteld aan de duur van de benoeming en de mogelijkheid van herbenoeming.

Het vierde lid van artikel 36a regelt de wijze van vaststelling van de vergoeding voor werkzaamheden van de leden van het college. Ook hier is voorzien in een bijzondere regeling om de onafhankelijkheid van het college te waarborgen. Via het vaststellen van de hoogte van de vergoeding kan immers de feitelijke werking van het toezicht worden beperkt. In het consultatiedocument was hiertoe opgenomen dat de vergoeding voor leden van het college voor hun werkzaamheden en reiskosten wordt vastgesteld door de algemene raad, goed te keuren door de Minister van Veiligheid en Justitie. Naar aanleiding daarvan heeft de NOvA gesteld principieel tegen goedkeuring van de onkostenvergoeding door de minister te zijn, aangezien dit een te sterke inmenging met het toezicht tot gevolg zou hebben. Ten einde enerzijds tegemoet te komen aan deze kritiek van de NOvA, doch anderzijds voldoende wettelijke waarborgen te scheppen voor een goede en onafhankelijke uitoefening van het toezicht, waarvoor ook voldoende budget noodzakelijk is, is de goedkeuring vooraf vervangen door de mogelijkheid van vernietiging achteraf (zesde lid). Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de algemene raad, die het besluit moet nemen omtrent de vergoeding van de leden, deze vergoeding op zodanig niveau vaststelt dat een effectieve uitoefening van het toezicht wordt gewaarborgd.

Voorts heeft de NOvA aangegeven het op zichzelf eens te zijn met de instelling van een bureau van het college van toezicht, doch bezwaren te hebben tegen het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels omtrent de rechtspositie van medewerkers. Ook hiermee zou de centrale overheid zich te sterk mengen in het toezicht op advocaten. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, en omdat het hierbij uiteindelijk personeel betreft dat in dienst is van de NOvA, wordt in het vijfde lid bepaald dat algemene regels van rechtspositionele aard worden gesteld bij of krachtens verordening. Met 'algemene regels' wordt in dit verband bedoeld dat de regels geen betrekking kunnen hebben op individuele rechtspositionele aangelegenheden. Zodoende wordt voorkomen dat bij verordening invloed zou kunnen worden uitgeoefend op de positie van individuele medewerkers van het bureau, die immers uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan het college van toezicht. Het betreft hierbij een verordening als bedoeld in het voorgestelde artikel 28, tweede lid, nieuw onderdeel e, aangezien het de interne organisatie van de NOvA betreft. Op grond van artikel 28b kunnen deze verordeningen achteraf worden geschorst of vernietigd door de Minister van Veiligheid en Justitie, wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

De kosten van het college van toezicht, waaronder de vergoeding van de leden van het college, komen uiteindelijk ten laste van de NOvA. Het college is immers een orgaan van de NOvA. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de aankondiging in het regeerakkoord en gedoogakkoord om onder meer de kosten van toezicht op wettelijk geregelde beroepen neer te leggen bij de betrokken beroepsgroepen.

De leden van het college zijn, gelet op de vereiste onafhankelijke positie van het college, niet in dienst van de NOvA. Zij staan dan ook niet in een arbeidsrechtelijke relatie tot de NOvA, hetgeen mede tot uitdrukking komt in de wijze van benoeming van de leden. Het lidmaatschap van het college hoeft in de praktijk geen voltijdsfunctie te behelzen. Zeer wel denkbaar is dat de leden van het college deze functie als nevenfunctie vervullen. Het dagelijkse werk van het college zal in de praktijk worden verricht door het bureau dat het college ondersteunt (artikel 36a, vijfde lid). Dit bureau kan onder leiding staan van een secretaris of directeur. Hiermee wordt verzekerd dat het college over eigen ondersteuning beschikt ten behoeve van de uitoefening van de taken, en hiervoor niet uitsluitend afhankelijk is van anderen.

Medewerkers van het bureau kunnen in vaste dienst zijn van de NOvA. Het college kan daarnaast ook besluiten om externe krachten aan te trekken, bijvoorbeeld voor het verrichten van tijdelijke werk-

zaamheden en met het oog op specifieke deskundigheden. Ook deze personen kunnen als toezicht-houders worden aangewezen (artikel 45b, tweede lid, onderdeel c). Medewerkers van het bureau die in vaste dienst zijn, hebben in principe een arbeidsrechtelijke overeenkomst met de NOvA. Functioneel vallen deze medewerkers onder het gezag van het college. Om de onafhankelijkheid van hun werkzaamheden te waarborgen en om te bereiken dat zij hun werkzaamheden gescheiden van andere organen van de NOvA kunnen uitvoeren, wordt in het vijfde lid van artikel 36a bepaald dat deze medewerkers worden benoemd en ontslagen door het college. Deze medewerkers zijn voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het college.

Artikel 36b

Om de onafhankelijke positie van het college van toezicht te waarborgen, zijn in artikel 36b verschillende bepalingen opgenomen omtrent incompatibiliteiten. Zo mogen leden van het college niet (tevens) zijn: advocaat, lid of medewerker van een ander orgaan van de NOvA (zoals een medewerker van het bureau, bedoeld in artikel 33) of van een lokale orde, (plaatsvervangend) lid of griffier van een tuchtrechtelijk college voor de advocatuur, of ambtenaar (eerste lid). Daarnaast mogen ook geen andere nevenfuncties worden vervuld die afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijke positie van het college of het vertrouwen daarin (tweede lid).

Artikel 36c

Behalve via de benoeming, zou ook via de schorsing of het ontslag van leden van het college de onafhankelijkheid van het toezichthoudend orgaan onder druk kunnen komen te staan. Om die reden wordt in artikel 36c voorzien in een bijzondere regeling van schorsing en ontslag. Indien een lid van het college zelf om ontslag vraagt, dient dit plaats te vinden bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. Ook als het ontslag op verzoek is, dient de minister in dat geval de algemene raad te horen (eerste lid, onderdeel b). Dit biedt de waarborg dat ook de algemene raad zich ervan kan vergewissen dat het betrokken lid ongedwongen tot het besluit is gekomen zijn functie vacant te stellen.

In alle andere gevallen is schorsing of ontslag van een lid alleen mogelijk door tussenkomst van het hof van discipline (tweede tot en met zes lid). Het hof beoordeelt vervolgens of er sprake is van een van de limitatief genoemde gevallen waarin schorsing of ontslag mogelijk is. Zodoende is verzekerd dat een onafhankelijke beoordeling plaatsvindt van het verzoek tot schorsing of ontslag. Benadrukt zij dat het hierbij geen tuchtprocedure betreft, al was het maar omdat de procedure zich niet tot advocaten richt. Gelet op de bijzondere positie van het college binnen de advocatuur, is het evenwel wenselijk dat in eerste aanleg een beslissing wordt genomen door een onafhankelijk orgaan, dat voldoende kennis en ervaring heeft met de beroepsgroep om zich in voorkomende gevallen een goed oordeel te kunnen vormen omtrent het functioneren van een lid van het college. Tegen de beslissing van het hof staat vervolgens beroep open bij de administratieve rechter (de rechtbank) en vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zevende lid).

Het tweede en vijfde lid beschrijven de gevallen waarin het hof van discipline de schorsing respectievelijk het ontslag van een lid *moet* uitspreken. Het betreft hierbij zodanige persoonlijke omstandigheden van het betrokken lid, dat deze niet langer in staat is om het werk naar behoren, onafhankelijk en in vertrouwen uit te kunnen oefenen. In het derde en zesde lid worden de situaties beschreven waarin het hof van discipline op verzoek *kan* besluiten om het betrokken lid te schorsen respectievelijk ontslaan. Hier heeft het hof wel beslissingsruimte. Het gaat dan om ontslag wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid van de functie of andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen. Een voorbeeld van een 'andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen reden' als bedoeld in het zesde lid, is het (blijvend) vervullen van een nevenfunctie die ongewenst is met het oog op een goede vervulling van de functie of de handhaving van de vertrouwelijkheid of van het vertrouwen daarin (vergelijk artikel 36b, tweede lid). Benadrukt zij dat het zowel in het geval van ontslag als schorsing niet gaat om sanctionerende maatregelen maar om ordemaatregelen, bedoeld om de kwaliteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van het college te waarborgen.

Met de regeling van de gronden van schorsing en ontslag in dit artikel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bepaalde in de artikelen 46f en 46m Wvra. De NVvR heeft in haar advies op het consultatiedocument aangegeven bezwaren te zien tegen deze bepaling, aangezien hiermee de suggestie zou worden gewekt dat het hof van discipline geen echt rechterlijk college is. De NVvR is van mening dat op dit punt een keuze gemaakt zou moeten worden: hetzij een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de minister) beslist over schorsing en ontslag van een lid van het college, waarna bestuursrechtelijk beroep openstaat bij de rechtbank, hetzij de minister draagt het lid van het college bij het hof van discipline voor schorsing of ontslag voor, waarna het hof in hoogste instantie beslist. Ook de NOvA heeft bezwaar tegen het bepaalde in artikel 36c en stelt dat het, gelet op de vereiste onafhankelijkheid van het toezicht, ongewenst is dat de Minister van Veiligheid en Justitie zelfstandig kan beslissen om een lid van het college van toezicht te schorsen of ontslaan. Bovendien wordt onwenselijk geacht dat door de voorgestelde regeling het hof van discipline naast tuchtrechter ook bestuursrechter wordt. De NOvA stelt voor om schorsing en ontslag alleen mogelijk te maken indien

de minister en de algemene raad dat gezamenlijk beslissen. Vervolgens zou beroep moeten openstaan bij de bestuursrechter.

De stelling dat met deze bepaling de indruk wordt gewekt dat het hof van discipline geen echt rechterlijk college is, wordt niet gedeeld. Dat aan het hof taken toekomen die niet zijn te kwalificeren als tuchtrechtelijke werkzaamheden is niet uniek. Zo vervult het hof van discipline op dit moment, op grond van artikel 5, tweede lid, van de Advocatenwet een rol in het geval van beklag tegen een beschikking, houdende verzet tegen een inschrijving als advocaat op het tableau. De keuze om de beslissing over schorsing of ontslag te laten nemen door de minister ligt niet voor de hand, aangezien hierdoor een te sterke inmenging door de centrale overheid op de uitoefening van het toezicht zou ontstaan. Ook de keuze om een verzoek tot schorsing of ontslag van een lid van het college in eerste en enige instantie te doen behandelen door het hof wordt niet wenselijk geacht, aangezien dit tot gevolg zou hebben dat er geen enkele rechtsbescherming open staat tegen de betreffende beslissing. Een dergelijke route zou een schending van artikel 6 EVRM met zich kunnen brengen. Voorts zij opgemerkt dat het hof van discipline bij diens advisering op het consultatiedocument er geen blijk van heeft gegeven deze taak niet te kunnen uitvoeren of deze niet passend te vinden. Het voorstel om ontslag alleen mogelijk te maken op gezamenlijk verzoek van de minister en de algemene raad is niet overgenomen, omdat het alleen gezamenlijk kunnen besluiten tot schorsing en ontslag zou kunnen leiden tot ongewenste blokkeringsmogelijkheden over en weer.

De NOvA heeft voorts bezwaar gemaakt tegen het imperatieve karakter van het tweede en vijfde lid van artikel 36c. Zoals hierboven al is opgemerkt, zijn deze bepalingen grotendeels ontleend aan – onder meer – de artikelen 46f en verder Wvra, inzake schorsing en ontslag van rechterlijke ambtenaren door de Hoge Raad. In artikel 46l, eerste lid, Wvra zijn daartoe bijvoorbeeld imperatieve ontslaggronden opgenomen. Ook in die gevallen geldt dat de Hoge Raad geen ruimte heeft voor het maken van een afweging. Bovendien zijn de in het tweede en vijfde lid genoemde gronden voor schorsing en ontslag, welke feitelijk vastgesteld kunnen worden en dus geen verdere beoordeling vergen, van dien aard dat het niet wenselijk is dat tot een ander oordeel dan schorsing of ontslag wordt gekomen. Een regeling omtrent oproeping, hoor en wederhoor, zoals voorgesteld door het hof van discipline – welke overigens ook niet voorkomt in de regeling van artikel 46f en verder Wvra – is mede om die reden niet opgenomen in artikel 36c.

Onderdelen 31, onder Zb (artikelen 37 en 38, eerste lid) en 31, onder AAa (artikel 45, derde lid)

Deze bepalingen zijn opnieuw geformuleerd op voorstel van de NOvA. Hiermee worden enkele redactionele verduidelijkingen en terminologische verbeteringen aangebracht.

Onderdeel 31, onder AAb (nieuwe paragraaf 3a)

De nieuwe paragraaf 3a (de artikelen 45a en verder) regelt de uitoefening van het toezicht op de advocatuur. Daartoe worden bepalingen gegeven over de (aanwijzing van) personen die met de uitoefening van het toezicht zijn belast en de instrumenten en bevoegdheden die hen daarbij ten dienste staan. Het houden van toezicht wordt met deze bepalingen primair opgedragen aan de dekens.

Artikel 45a

Dit artikel omschrijft de taak van het nieuwe college van toezicht, als toezichthouder op de advocatuur. Het college wordt eindverantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wwft. Dit omvat mede het toezicht op de naleving van beroepsnormen en beroepsregels, zoals deze onder meer zijn neergelegd in verordeningen van de NOvA. De formulering van deze bepaling is voor een belangrijk deel ontleend aan de algemene tuchtnorm voor de advocatuur (artikel 46) en artikel 110 Wna, zoals dat komt te luiden na invoering van de Wijzigingswet Wna. Het college van toezicht wordt hiermee formeel eindverantwoordelijk voor het integrale toezicht op advocaten, derhalve inclusief het Wwft-toezicht. Om dit buiten twijfel te stellen, is in deze bepaling met zoveel woorden opgenomen dat de verantwoordelijkheid van het college zich tevens uitstrekt over toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wwft waaraan advocaten onderworpen zijn (tweede lid).

Artikel 45b

Het feitelijk houden van toezicht (waaronder het inzien van advocatendossiers) wordt primair opgedragen aan de lokale dekens. Hiervoor wordt gekozen omdat de dekens in het verleden veel ervaring hebben opgedaan met het houden van toezicht. Bovendien hebben zij goede kennis van de situatie op lokaal niveau. Dekens genieten groot respect en aanzien onder advocaten en dwingen door hun natuurlijk gezag eenvoudiger dan anderen spontane medewerking van advocaten aan onderzoeken af. Door hun ruime praktijkervaring als advocaat zijn zij bovendien als geen ander in staat om dossiers snel te doorgronden en te onderzoeken op eventuele overtreding van gedragsregels en

beroepsnormen. Door in de nieuwe regeling wederom een voorname rol toe te kennen aan de dekens, worden derhalve waarborgen geschapen voor continuïteit en kwaliteit in het toezichthoudende werk. Met het bepaalde in artikel 45b, eerste lid, worden dekens toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb. Daarmee komen voor hen van rechtswege de bevoegdheden en verplichtingen te gelden die in titel 5.2 Awb zijn opgenomen voor toezichthouders. Omdat de eindverantwoordelijke voor het toezicht zelf ook over voldoende armslag moet kunnen beschikken om het toezicht te effectueren, wordt in het tweede lid voorzien in de mogelijkheid voor het college om tevens bepaalde andere personen met het houden van toezicht te belasten. Het kan daarbij allereerst gaan om de andere leden van de raad van een lokale orde (onderdeel a). Voorts kunnen medewerkers van het bureau van het college worden aangewezen als toezichthouder (onderdeel b). Dit biedt de mogelijkheid aan het college om zelf een onderzoeksteam direct beschikbaar te hebben, dat waar dan ook in het land kan worden ingezet bij gebleken behoefte. Het inzetten van 'eigen' toezichthouders kan bijvoorbeeld aangewezen zijn wanneer een onderzoek wordt uitgevoerd dat het arrondissementale niveau overstijgt, of anderszins van bovenregionaal belang is. Ook kan het wenselijk zijn om deze medewerkers in te zetten om het werk van dekens te kunnen controleren of omdat bijvoorbeeld in een zaak persoonlijke belangen van een deken betrokken zijn. In dit verband zij benadrukt dat de dekens in hun nieuwe toezichthoudende rol niet eenvoudigweg gezien kunnen worden als een verlengstuk van het college van toezicht. Doordat rechtstreeks aan dekens toezichthoudende taken geattribueerd worden, beschikken zij over een sterke autonome positie. Zij kunnen in beginsel zelfstandig optreden zonder daartoe strekkende opdracht van het college. Wel beschikt het college over de mogelijkheid tot het geven van algemene of specifieke aanwijzingen. Dit is met name te zien als een vorm van doorzettingmacht, die beoogt te waarborgen dat het college in voorkomende gevallen zijn eindverantwoordelijkheid als toezichthouder en het landelijke uniforme toezichtsbeleid kan effectueren.

Tot slot kunnen als toezichthouder worden aangewezen andere personen die, met het oog op hun specifieke deskundigheid, door het college in het kader van een onderzoek worden ingeschakeld (tweede lid, onderdeel c). Het kan hierbij onder meer gaan om het inschakelen van een externe accountant die, met de status van toezichthouder en de daarbij behorende bevoegdheden, werkzaamheden kan verrichten. Deze mogelijkheid wordt geboden omdat in bepaalde gevallen bij onderzoeken kan blijken dat specifieke deskundigheid vereist is, die niet of onvoldoende aanwezig is bij de dekens of de in de onderdelen a en b bedoelde personen. Ook kunnen hiermee tijdelijke capaciteitstekorten bij het bureau van het college of bij de lokale dekens worden opgevangen. De in onderdeel c bedoelde personen kunnen geen 'algemene aanstelling' als toezichthouder verkrijgen – in de zin dat zij op ieder moment op een willekeurige zaak ingezet kunnen worden – maar kunnen slechts in het kader van concrete onderzoeken worden aangewezen en ingezet. Gelet op het belang van de kenbaarheid van de bevoegdheid tot het optreden als toezichthouder, moet de aanwijzing van toezichthouders door het college in de Staatscourant worden gepubliceerd (vierde lid).

Op grond van het derde lid van artikel 45b geldt ten behoeve van het houden van toezicht een doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Zie over deze doorbreking en de afgeleide geheimhoudingsplicht de toelichting op het nieuwe artikel 11a. Op de toezichthouders rust een afgeleide geheimhoudingsplicht voor zover zij kennis nemen van informatie die valt onder de geheimhoudingsplicht van de advocaat. Artikel 162, derde lid, van het Wetboek van strafvordering bevat een verschoningsrecht voor geheimhouders. Daarmee worden de toezichthouders echter niet ontslagen van hun plicht tot het doen van aangifte tegen een advocaat, aangezien het beroepsgeheim uiteindelijk strekt tot bescherming van vertrouwelijke informatie met betrekking tot de cliënt van de advocaat. De advocaat heeft immers een geheimhoudingsplicht ten opzichte van zijn cliënt. Wel betekent dit dat ingevolge de afgeleide geheimhoudingsplicht er bij de aangifte tegen een advocaat geen informatie mag worden verschaft die herleidbaar is tot individuele cliënten. Met betrekking tot de eventuele verstrekking van die gegevens door de dekens en overige toezichthouders zijn de afgeleide geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht onverkort op hen van toepassing. Concreet betekent dit dat het college van toezicht bij het doen van aangifte tegen een individuele advocaat kan aangeven aan welke strafbare feiten deze zich vermoedelijk heeft schuldig gemaakt en een beschrijving mag geven van de specifieke handelingen van de advocaat die daaraan ten grondslag liggen. Bijzonderheden die herleidbaar zijn tot individuele cliënten moeten daarbij echter achterwege worden gelaten. Bij een strafrechtelijk onderzoek dat eventueel volgt op de aangifte, kan het openbaar ministerie met toepassing van de strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden, zoals inbeslagneming bij een doorzoeking, zelf de beschikking verkrijgen over de informatie en bewijsmiddelen die nodig zijn voor een eventuele vervolging.

Aangezien het college van toezicht eindverantwoordelijke is voor het toezicht op advocaten, dient te worden voorzien in de mogelijkheid om zo nodig sturing te geven aan degenen die met de uitoefening van het toezicht zijn belast. Daartoe wordt in het vijfde lid van artikel 45b een voorziening getroffen. Het college kan op grond van die bepaling ten behoeve van de uitoefening van de toezichthoudende taken aan de dekens, alsmede aan de eveneens als toezichthouders aangewezen overige leden van een raad van toezicht, aanwijzingen geven. De betreffende toezichthouders zijn vervolgens verplicht om deze aanwijzingen op te volgen. Hiermee kan het college in voorkomende gevallen waarborgen dat het door hem te ontwikkelen toezichtsbeleid zo uniform mogelijk in het gehele land wordt uitgeoefend. Het ligt voor de hand dat het college, indien de situatie dit toelaat, met de betrokken

deken of dekenen in overleg treedt alvorens een aanwijzing te geven. Zoveel mogelijk dient te worden bereikt dat tot spontane naleving door de dekenen wordt gekomen.

De mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen is met name te zien als een vorm van doorzettingsmacht, die moet waarborgen dat het college zijn eindverantwoordelijkheid als toezichthouder kan waarmaken. Indien aanwijzingen niet worden opgevolgd, kan het college bijvoorbeeld besluiten om een andere toezichthouder in te schakelen. Als ultimum remedium, in geval van herhaalde weigering om aanwijzingen op te volgen, kan het college op grond van artikel 45c het hof van discipline verzoeken de betreffende deken te schorsen of te ontheffen van zijn toezichthoudende taken, wegens zwaarwegende in de persoon van de deken gelegen redenen.

De door het college te geven aanwijzingen kunnen zowel algemeen als specifiek van aard zijn. Met een beroep op het vijfde lid van artikel 45b kan het college onder andere een deken de opdracht geven om in een concrete zaak toezichthoudende taken te starten of om deze juist te staken. Het college zou bijvoorbeeld bij gebleken belangenverstrengelingen kunnen besluiten tot het geven van een aanwijzing om het toezicht in een concrete zaak te staken. Het college kan in dat geval een andere toezichthouder opdragen het onderzoek in die zaak over te nemen. Het ligt voor de hand dat in een dergelijk geval in eerste instantie een andere deken wordt gevraagd de zaak over te nemen. Algemene aanwijzingen zullen veelal het karakter hebben van toezichtsbeleid. Het toezichtsbeleid zal in de praktijk door het college in samenspraak met of soms zelfs op voorstel van de dekenen worden ontwikkeld.

Er bestaat geen noodzaak om te bepalen dat het college aanwijzingen kan geven aan de personen als bedoeld in het tweede lid, onder b en c. Evenmin zijn voor deze categorieën van personen bepalingen omtrent schorsing en ontheffing van taken noodzakelijk. Uit de onderlinge verhouding tussen deze personen en het college volgt reeds dat zij gehouden zijn instructies van het college te volgen. In voorkomende gevallen kan het college besluiten de aanwijzing van deze personen als toezichthouder in te trekken. Evenmin bestaat de noodzaak om, zoals voorgesteld door het College van procureurs-generaal, in de wet een expliciete verplichting op te nemen voor de dekenen om aanwijzingen van het college van toezicht op te volgen. Uit de wettelijke systematiek vloeit reeds de verplichting voort om aanwijzingen na te leven. In geval van weigering tot opvolging van een aanwijzing kunnen dekenen in het uiterste geval worden voorgedragen voor schorsing of ontslag.

Het College van procureurs-generaal merkt naar aanleiding van het consultatiedocument voorts op dat in artikel 45b geen informatieplicht is opgenomen voor de dekenen over de wijze waarop zij hun toezichthoudende taken hebben uitgeoefend. Aan het op reguliere basis informeren van het college van toezicht bestaat echter wel behoefte vanuit diens eindverantwoordelijkheid voor het toezicht. Bij deze informatievoorziening zou volgens het College in ieder geval aangegeven moeten worden op welke wijze gestalte is gegeven aan het opgestelde toezichtsplan, welke situaties met advocaten zich hebben voorgedaan en op welke wijze daarop is gereageerd. Terecht vraagt het College aandacht voor goede informatieverschaffing. Een afzonderlijke, aanvullende informatieplicht voor de dekenen hoeft daartoe echter niet in de wet te worden opgenomen. Allereerst voorziet het voorliggende wetsvoorstel al in verschillende verslagleggingsverplichtingen. Verwezen zij daarbij naar het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 32. Bovendien kan het college van toezicht in het kader van een algemene aanwijzing aan dekenen voorschriften stellen over informatievoorziening.

Artikel 45c

Dit artikel voorziet in een mogelijkheid om dekenen te schorsen of te ontheffen van hun toezichthoudende taken. Deze regeling sluit aan bij de regeling voor schorsing of ontslag van leden van het college van toezicht, zoals neergelegd in artikel 36c. Voor het schorsen of ontheffen van de deken van zijn toezichthoudende taken geldt een bijzondere procedure, gelet op het feit dat dekenen op grond van artikel 45b, eerste lid, rechtstreeks zijn belast met het toezicht op de naleving. Het verzoek om schorsing of ontheffing kan alleen worden ingediend door het college van toezicht bij het hof van discipline. Hiermee is voorzien in een onafhankelijk besluit over de schorsing of ontheffing. Tegen het besluit van het hof van discipline kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de administratieve kamer van de rechtbank, gevolgd door hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Een schorsing of ontheffing strekt zich niet verder uit dan de toezichthoudende taken, bedoeld in artikel 45b. Ook na een dergelijke schorsing of ontheffing blijft de deken lid van de raad van een lokale orde en blijft hij belast met de (overige) daarmee verband houdende taken, welke onder meer bestuurlijk van aard zijn. Na schorsing of ontheffing kan het college een andere toezichthouder belasten met de toezichthoudende taken die eerder aan de betrokken deken toekwamen. Het ligt voor de hand dat het college in een dergelijk geval in eerste instantie een andere deken of andere dekenen zal vragen de taken over te nemen.

Overigens bestaat de verwachting dat het college slechts in zeer uitzonderlijke situaties van de mogelijkheid van schorsing en ontheffing van taken gebruik zal maken. De ervaring leert dat als deken uitsluitend worden benoemd uiterst integrale advocaten met een bijzonder grote staat van dienst. In voorkomende gevallen zal echter wel ingegrepen moeten kunnen worden.

Door verschillende geconsulteerde partijen zijn ten aanzien van artikel 45c vergelijkbare opmerkingen

gemaakt als ten aanzien van artikel 36c inzake de schorsing en het ontslag van leden van het college van toezicht. In reactie daarop zij verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in de toelichting op artikel 36c.

Artikel 45d

Het college van toezicht zal moeten beschikken over een eigen begroting om zijn taken op grond van artikel 45a te kunnen uitoefenen. Vanuit deze begroting dienen onder meer de vergoedingen voor de leden van het college betaald te worden en dient het bureau van het college bekostigd te worden. Ook overige kosten die met de uitoefening van het toezicht verband houden, zoals het inschakelen van een externe accountant, dienen vanuit deze begroting te worden gedragen. De kosten van het toezicht komen ten laste van de NOvA, aangezien het college een orgaan van de NOvA is. De NOvA kan die kosten vervolgens via de jaarlijkse landelijke bijdrage doorberekenen aan de verschillende advocaten. Omdat de slagkracht van het college mede wordt bepaald door diens financiële middelen en de kosten van het toezicht worden gedragen door de NOvA – en dus uiteindelijk door degenen op wie het toezicht wordt uitgeoefend – dient te worden gewaarborgd dat de slagkracht niet kan worden beperkt via het vaststellen van te krappe budgetten. Om die reden wordt in artikel 45d, eerste lid, bepaald dat de begroting de goedkeuring behoeft van de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze kan daarmee beoordelen of de beschikbare budgetten toereikend zijn voor de uitoefening van de taken als bedoeld in artikel 45a en het houden van effectief toezicht mogelijk maken. Wanneer de beschikbare budgetten redelijkerwijs tekort schieten, kan de minister besluiten de goedkeuring te onthouden wegens strijd met het algemeen belang. Om anderzijds te voorkomen dat de kosten van het toezicht onredelijk hoog oplopen en om te bewaken dat het toezicht efficiënt wordt uitgevoerd, wordt tevens voorzien in de verplichting van de minister om, voorafgaand aan de goedkeuring, de algemene raad te raadplegen. Daarmee kan dit orgaan zich een oordeel vormen over de redelijkheid van de kosten van het toezicht. Het tweede lid van artikel 45d verklaart afdeling 10.2.1 Awb (over de goedkeuring van besluiten in het kader van toezicht op bestuursorganen) van overeenkomstige toepassing op de beslissing van de Minister van Veiligheid en Justitie over de goedkeuring van de jaarrekening en begroting. Deze overeenkomstige toepassing heeft onder meer tot gevolg dat tegen een weigering van de minister om tot goedkeuring over te gaan, rechtsmiddelen openstaan. Zonder de goedkeuring kan de begroting niet worden vastgesteld. Afdeling 10.2.1 Awb is niet automatisch van toepassing, aangezien een beslissing tot het vaststellen van een jaarrekening en begroting door het college van toezicht niet is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De beslissing tot vaststelling heeft immers een zuiver intern karakter en geen extern rechtsgevolg. Voor een besluit in de zin van de Awb is vereist dat de beslissing gericht moet zijn op extern rechtsgevolg. Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onderdeel c, Aw, is er geen bezwaar mogelijk tegen een besluit omtrent de goedkeuring. Wel staat op grond van artikel 8:1 Awb beroep open bij de administratieve rechter.

Artikel 45e

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is aangegeven, heeft het huidige toezicht op advocaten met name een repressief karakter. Er wordt doorgaans opgetreden naar aanleiding van concrete klachten tegen advocaten. De voorliggende nota van wijziging heeft mede tot doel om het preventief toezicht op advocaten te versterken, in die zin dat meer proactief onderzoek plaatsvindt naar de naleving van regels en (gedrags)normen door advocaten, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een concrete klacht of andere verdenking van overtreding. Hiertoe zijn in deze nota van wijziging verschillende instrumenten opgenomen, zowel ten behoeve van de deken (die de beschikking krijgen over het toezichtsinstrumentarium van titel 5.2 Awb) als het college van toezicht. Het college beschikt onder meer over het instrument van het kunnen geven van aanwijzingen aan deken en andere toezichthouders (artikel 45b, vijfde lid). Het preventief toezicht dient voorts vorm te krijgen via een door het college op te stellen toezichtsplan. Hierin moeten in ieder geval het toezichtsbeleid en de richtlijnen voor het houden van toezicht worden neergelegd. Artikel 45e, eerste lid, geeft het college de opdracht een dergelijk toezichtsplan op te stellen. Hierin zal ook aan de orde moeten komen op welke wijze preventief toezicht op advocaten wordt uitgevoerd, welke middelen daarbij worden ingezet en met welke frequentie zal worden gecontroleerd. Hiermee wordt ook aan de deken een handvat geboden voor de uitoefening van hun taken.

Artikel 45f

Aangezien het college van toezicht de controle uitoefent op de naleving van wettelijke voorschriften, moet deze bij gebleken overtredingen zelfstandig een klacht kunnen indienen bij de tuchtrechter. Hierin wordt voorzien met het eerste lid van het nieuwe artikel 45f. De tuchtrechter kan vervolgens, na beoordeling van de vermeende overtreding, sanctionerend optreden. Deze bepaling sluit overigens niet uit dat een lokale deken naar aanleiding van toezichthoudende werkzaamheden of naar aanleiding van een klacht van een cliënt die hem heeft bereikt, er aanleiding toe ziet om zelfstandig een klacht in te dienen bij de tuchtrechter.

In het tweede lid van artikel 45f wordt voorzien in de mogelijkheid voor het college van toezicht om overtredingen van bepaalde voorschriften bestuurlijk af te doen, door oplegging van hetzij een bestuurlijke boete, hetzij een last onder dwangsom. Daarbij gaat het om voorschriften die verband houden met administratieve verplichtingen van advocaten. Deze bepaling sluit aan op artikel 111b Wna, zoals dat komt te luiden na invoering van de wijzigingswet Wna. Met deze mogelijkheid wordt de effectiviteit van het toezicht verhoogd. Er kan snel worden ingegrepen als het gaat om overtreding van voorschriften waarvan naleving van belang is voor het goed kunnen uitoefenen van toezicht.

Bovendien wordt hiermee bereikt dat niet zonder meer een zware tuchtrechtelijke procedure hoeft te worden gevoerd in geval van overtredingen van relatief geringe ernst. Op grond van artikel 46g, eerste lid, onder b, wordt een tuchtrechtelijke klacht niet-ontvankelijk verklaard wanneer voor de gedraging waartegen de klacht zich richt al een bestuurlijke boete is opgelegd.

De omstandigheid dat de toezichthouder een bepaalde overtreding niet bestraft, laat onverlet dat hierover bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht van een cliënt toch een tuchtrechtelijke procedure wordt gevoerd. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de bevoegdheid van de tuchtrechter tot toepassing en uitleg van de regels van beroepsethiek, waarvan de overtreding een aantasting vormt van de integriteit van de advocatuur, onverlet dient te blijven. De tuchtrechter blijft bevoegd ter zake van overtredingen die ook op bestuurlijke wijze kunnen worden afgedaan en kan daarover oordelen naar aanleiding van een klacht. Een dergelijke klacht kan ook door het college van toezicht worden ingediend, indien de omstandigheden van het geval aanleiding geven tot voorlegging aan de tuchtrechter in plaats van het opleggen van een boete of dwangsom. De reden hiervoor kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat de overtreding van administratieve voorschriften bij herhaling is gepleegd of is samengegaan met ernstiger vergrijpen, waardoor beoordeling door de tuchtrechter en de inzet van de tuchtrechtelijke sanctiemogelijkheden aangewezen kan zijn.

Met de toepasselijkheid van de Awb op het toezicht door het college, is tevens de rechtsbescherming overeenkomstig de Awb van toepassing. Dit betekent dat tegen een besluit van het college tot het opleggen van een boete of dwangsom bezwaar mogelijk is en dat beroep openstaat bij de bestuursrechter. De beoordeling van de sanctionering door het college van de overtreding van een beperkte categorie van administratieve voorschriften komt derhalve uiteindelijk bij de bestuursrechter te liggen, en niet bij de tuchtrechter. Het gaat hierbij, zoals gezegd, echter in beginsel niet om overtredingen waarbij de toepassing of uitleg van de beroepsethiek in het geding is.

De mogelijkheden tot het opleggen van bestuurlijke boetes en dwangsommen beperkt zich tot de overtreding van normen, zoals deze zijn neergelegd in de verordeningen die moeten worden opgesteld op grond van de limitatief in artikel 45f, tweede lid, opgesomde bepalingen van de Advocatenwet. Het betreft hierbij naar hun aard administratieve voorschriften, die zich voor een dergelijke bestuurlijke handhaving lenen. Het gaat om de volgende bepalingen en normen:

- regels over de behoorlijke inrichting van de administratie van de praktijkvoering en verzekering tegen beroepsaansprakelijkheid (artikel 28, tweede lid, onderdelen c en d), thans met name neergelegd in de Vafi-verordening;
- regels over de patronage en stage, en de opleiding van advocaat-stagiaires (de artikelen 9b, zesde lid en 9c, tweede lid), thans neergelegd in onder meer de Stageverordening 2005;
- regels ter bevordering van de vakbekwaamheid en de kwaliteit van de beroepsuitoefening (het nieuw voorgestelde artikel 28, tweede lid, onder a), thans neergelegd in onder meer de Verordening op de vakbekwaamheid; en
- regels met betrekking tot de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling (het nieuw voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel b).

Op het opleggen, invorderen, etc. van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete zijn afdeling 5.3.2 respectievelijk titel 5.4 van de Awb van rechtswege van toepassing. Dit betekent onder meer dat, op grond van artikel 5:45, tweede lid, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt na drie jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Voorts is in dit verband van belang het bepaalde in artikel 5:10 Awb, dat van toepassing is op in hoofdstuk 5 van de Awb geregelde bestuurlijke sancties alsmede bij wettelijke voorschrift aangewezen andere bestuurlijke sancties. Op grond van die bepaling komt een geldsom, voor zover een bestuurlijke sanctie tot betaling ervan verplicht, toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb blijkt dat de geldsom toekomt aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, behoort¹³. In het geval van artikel 45f betekent dit dat het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete en de verbeurde last onder dwangsom ten bate komen aan de NOvA, waarvan het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd (het college van toezicht) immers deel uitmaakt. Uit het tweede lid van artikel 5:10 Awb volgt dat de uit bestuurlijke sancties voortvloeiende geldschulden kunnen worden ingevorderd door de NOvA bij dwangbevel. De invordering geschiedt dan overeenkomstig de regels van afdeling 4.4.4. (artikelen 4:112 en verder) Awb.

Naar aanleiding van het bepaalde in artikel 45f over de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom stelt de Hoge Raad de vraag of het de bestuursrechter is die de rechtmatigheid zal beoordelen van een opgelegde boete of dwangsom en, zo ja, of dit voor de hand ligt. Van het bepaalde in het vierde lid

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, pag. 93.

van dit artikel gaat volgens de Hoge Raad de suggestie uit dat de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom als tuchtrechtelijke maatregelen tegen een advocaat moeten worden gezien. In dat geval zou het veeleer in de rede liggen de beoordeling van de rechtmatigheid toe te vertrouwen aan de tuchtrechtelijke colleges. In reactie hierop zij opgemerkt dat het inderdaad de bestuursrechter is die zich desgevraagd een oordeel zal moeten vormen over de vraag of een boete of dwangsom terecht is opgelegd. Duale handhaving van voorschriften is niet uniek. Precedenten daarvan zijn onder meer te vinden in de handhaving van voorschriften door middel van zowel het bestuursrecht als het strafrecht: de gewone bestuursrechter dan wel de strafrechter zijn dan elk afzonderlijk bevoegd. In dat kader zij bovendien verwezen naar artikel 5:44, eerste lid, Awb. Hierin is bepaald dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Deze bepaling beoogt het herhaald opleggen van sancties voor één en dezelfde gedraging te voorkomen. Het bepaalde in artikel 45f, vierde lid, is ontleend aan voornoemde bepaling van de Awb. Voorts komt bestuursrechtelijke handhaving in combinatie met tuchtrecht nu al voor bij de tuchterspraak op grond van onder meer de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. Met het nieuwe artikel 111b Wna (zoals dat komt te luiden met de invoering van de Wijzigingswet Wna) wordt de mogelijkheid ingevoerd voor de toezichthouder (in dat geval het BFT) om een bestuurlijke boete en last onder dwangsom op te leggen aan notarissen c.s. Bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van die wetswijziging is eveneens de vraag aan de orde gekomen welke rechter bevoegd is om op te treden voor zover het betreft de rechtsbescherming in geval van bestuurlijke sancties, opgelegd door de toezichthouder. Ook in het geval van het notariaat geldt dat het opleggen van bestuurlijke sancties niet wordt aangemerkt als een vorm van tuchtrecht¹⁴. Daarbij is aangegeven dat de voornaamste reden om de rechtsbescherming tegen het opleggen van deze sancties niet te beleggen bij de tuchtrechter, doch bij de bestuursrechter, verband houdt met het streven naar rechtseenheid. Het bekleden van de tuchtrechter met bestuursrechtelijke rechtsmacht zou afbreuk doen aan de eenheid van bestuursrechtspraak. Voor een dergelijke afwijking van rechtsbescherming kan geen precedent worden gevonden in elders bestaande duale handhaving van voorschriften.

De Hoge Raad stelt voorts de vraag of de boete van kracht blijft indien aan een advocaat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor gedrag dat vervolgens door een ander tegen hem ingediende klacht niet tuchtrechtelijk verwijtbaar wordt beoordeeld. Deze situatie zal zich in de praktijk niet voordoen, gelet op het bepaalde in het voorgestelde artikel 46g, eerste lid, onderdeel b. Hierin is bepaald dat een tuchtklacht niet-ontvankelijk wordt verklaard, voor zover deze betrekking heeft op een gedraging waarvoor reeds een bestuurlijke boete is opgelegd.

Onderdeel 32, onder AAc (artikel 46)

De wijziging van artikel 46 beoogt de algemene tuchtnorm voor de advocatuur zoveel mogelijk te doen aansluiten bij de toezichtsnorm, zoals neergelegd in artikel 45a.

Onderdeel 33 (artikel 46b, eerste lid)

Op verzoek van de raden van discipline wordt aan het eerste lid van artikel 46b toegevoegd dat de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van een raad van discipline van rechtswege plaatsvervangende voorzitters zijn van de overige raden, alsmede dat de leden-advocaten en plaatsvervangende leden-advocaten van een raad van rechtswege plaatsvervangende leden-advocaten zijn van de overige raden. Hiermee wordt beoogd te bereiken dat betrokkenen eenvoudig kunnen worden ingezet bij andere raden van discipline, waarmee eventuele pieken in de werklast of andere onvoorziene omstandigheden flexibel en op praktische wijze kunnen worden opgevangen. Deze bepaling biedt bijvoorbeeld ook soelaas in geval van (opvolgende) wrakingsverzoeken, die in tuchtzaken relatief vaker voorkomen dan in de gewone rechtspraak. Overigens zal op termijn worden gezien of ook andere maatregelen kunnen worden getroffen in verband met het toenemende aantal wrakingsverzoeken in het tuchtrecht. De toevoeging aan het eerste lid van artikel 46b is ontleend aan artikel 40, tweede lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO).

Onderdeel 35 (artikel 46c)

Met de wijziging van artikel 46c wordt op andere wijze invulling gegeven aan de wijze waarop klachten over advocaten kunnen worden voorgelegd aan de tuchtrechter. Op grond van het huidige artikel 46c moeten klachten, die veelal afkomstig zijn van cliënten, worden ingediend bij de lokale deken. De deken stelt vervolgens naar elke ingediende klacht een onderzoek in en poogt tot een minnelijke schikking te komen (artikel 46d huidig). Vervolgens kan de deken de klacht ter kennis brengen van de tuchtrechter in eerste aanleg, de raad van discipline. Wanneer de klager daarom bij de indiening van

¹⁴ Kamerstukken I 2010/11, 32 250, nr. E, pag. 4 e.v.



de klacht verzoekt, brengt de deken de klacht onmiddellijk ter kennis van de raad van discipline (artikel 46e huidige).

Met het nieuwe artikel 46c worden aan toezicht en tuchtrecht sterker zelfstandige functies toegekend. Hiermee wordt aangesloten bij de lijn die is gekozen in de Wijzigingswet Wna. Een combinatie van toezicht op de naleving van voorschriften bij of krachtens de wet en de uitoefening van taken op het terrein van het tuchtrecht is niet wenselijk¹⁵. Met een scheiding van taken worden de waarborgen voor een onafhankelijke en onpartijdige tuchtrechtspraak versterkt. Het duidelijker scheiden van toezichtstaken en tuchtrecht maakt het bovendien beter mogelijk om het toezicht op advocaten sterker dan nu het geval is een preventief karakter te geven.

Ook de toezichthouder op de advocatuur, het college van toezicht, kan een klacht indienen bij de tuchtrechter (artikel 45f, eerste lid). De toezichthouder zal daartoe in de regel overgaan na het constateren van een handelen van een advocaat dat in strijd is met beroepsnormen of beroepsregels. Daardoor kunnen de uitkomsten van het toezicht als aanleiding dienen voor een eventuele tuchtrechtelijke procedure.

De kring van degenen die een tuchtrechtelijke klacht kunnen indienen bestaat op grond van het voorgestelde artikel 46c, eerste lid, uit de deken en voorts ieder ander met enig redelijk belang bij de indiening van de klacht. Dit belang kan volgen uit betrokkenheid van de klager bij een specifieke zaak, of kan gelegen zijn in een taak bij de handhaving van beroepsnormen en beroepsregels van de advocatuur. Naast de cliënt van de advocaat, het college van toezicht en de deken kan hierbij, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, worden gedacht aan een andere advocaat (bijvoorbeeld van de wederpartij) en het openbaar ministerie. Er geldt dan ook een ruim belanghebbendenbegrip: een rechtstreeks belang bij de klacht is niet zonder meer vereist. Ook een indirect of afgeleid belang van de klager kan grond zijn voor ontvankelijkheid. Hiermee is een ruime toegang tot de tuchtrechtelijke procedure beoogd, waarmee de corrigerende werking van het tuchtrecht en het zelfreinigend vermogen van de beroepsgroep worden gediend.

Het voorstel van de raden van discipline om de bevoegdheid tot het indienen van een klacht, naast te deken, te beperken tot een ieder met een *rechtstreeks* belang is om bovengenoemde redenen niet overgenomen. Met het begrip 'enig redelijk belang' wordt bovendien terminologisch aangesloten bij artikel 99, eerste lid, van de Wet op het notarisambt, zoals dat komt te luiden met de invoering van de wijzigingswet Wna.

In het nieuwe artikel 28 wordt aan het college van afgevaardigden van de NOvA de opdracht gegeven om regels te stellen omtrent de verplichte aansluiting door advocaten(kantoren) bij een klachten- en geschillenregeling. In de praktijk hebben de meeste klachten op advocaten betrekking op declaraties en bejegeningen. Deze behoren naar hun aard veelal niet thuis bij de tuchtrechter, maar kunnen via een klachten- of geschillenregeling al op andere wijze worden opgelost. Op grond van het nieuwe artikel 45f, tweede lid, kunnen overtredingen van voorschriften met een meer administratief karakter langs bestuursrechtelijke weg afgedaan worden met een bestuurlijke boete of last onder dwangsom. Op deze manier kunnen in de praktijk veel zaken en klachten al worden afgehandeld voordat zij de tuchtrechter bereiken.

In het kader van de consultatie hebben verschillende partijen (waaronder de NOvA, de tuchtcolleges en de NVvR) gepleit voor behoud van de huidige rol van de deken bij de indiening van tuchtklachten. Zij zijn van mening dat de huidige regeling een gunstig effect heeft op het langs laagdrempelige weg oplossen van conflicten tussen advocaten en hun cliënten. De tuchtrechter wordt hierdoor ontlast. De NOvA wijst in dat verband op de positieve ervaringen met de bemiddelende rol van de deken in tuchtklachten en merkt hierbij op dat bemiddeling en waarheidsvinding niet het werk van de tuchtrechter vormen, maar het werk van de deken. Alleen het Verbond van Verzekeraars, die expliciet heeft aangegeven het wetsvoorstel te hebben benaderd vanuit het cliëntenperspectief, is uitgesproken voorstander van de regeling zoals deze was neergelegd in het consultatiedocument.

Vooropgesteld zij dat een moderne regeling van het tuchtprocesrecht dient te voorzien in de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om rechtstreeks bij de tuchtrechter klachten aan te brengen over beroepsbeoefenaren die onder het tuchtrecht vallen. Het zijn immers deze partijen die de diensten afnemen en die rechtstreeks de nadelige gevolgen ondervinden of kunnen ondervinden van onjuist handelen van de beroepsbeoefenaren. Het tuchtprocesrecht van andere wettelijk geregelde vrije beroepen voorziet dan ook in de mogelijkheid van het rechtstreeks aanbrengen van klachten door belanghebbenden. Het past bij een moderne, mondige burger om de mogelijkheid te hebben om zonder tussenvoorziening de zaak bij de tuchtrechter aan te brengen. Daar staat tegenover dat in de praktijk is gebleken dat de deken op dit moment een positieve invloed heeft op het in een vroegtijdig stadium oplossen van problemen tussen advocaten en cliënten en dat bemiddeling daarin door de deken regelmatig tot een voor alle partijen bevredigende oplossing leidt. Om deze reden is gezocht naar een mogelijkheid om de wens van een laagdrempelige toegang tot de tuchtrechter te verenigen met de gunstige effecten van de rol van de deken in het tuchtrecht. Dit heeft geleid tot de thans voorgestelde, hieronder beschreven regeling.

Een ieder met enig redelijk belang kan rechtstreeks een klacht indienen bij de tuchtrechter in eerste

¹⁵ Vergelijk ook Kamerstukken II 2009/10, 32 250, nr. 3, pag. 2 e.v.

aanleg. Op grond van het nieuwe artikel 46ca is hiervoor in beginsel een – relatief laag – griffierecht verschuldigd van € 50. De klager krijgt dit bedrag vergoed wanneer de klacht wordt ingetrokken als gevolg van het bereiken van minnelijke overeenstemming of wanneer de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Het griffierecht is niet verschuldigd wanneer de klacht wordt ingediend door de lokale deken, de algemeen deken of het college van toezicht. Een cliënt van een advocaat die, om welke reden dan ook, het verschuldigde griffierecht niet kan of wil betalen, kan er derhalve ook voor kiezen om zijn beklag onder de aandacht te brengen van (veelal) de deken. De deken zal de klacht vervolgens onderzoeken en deze zonodig, na een poging tot bemiddeling, aan de tuchtrechter voorleggen. Op de achtergronden van de invoering van het griffierecht wordt hieronder nader ingegaan, in de toelichting op artikel 46ca.

Nast de invoering van het griffierecht wordt voorzien in de regel dat indien een klacht rechtstreeks wordt ingediend bij de raad van discipline, de voorzitter (nadat hem is gebleken dat de klacht niet kennelijk niet-ontvankelijk en niet kennelijk ongegrond is) in alle gevallen de lokale deken de opdracht dient te geven om de klacht te onderzoeken en bemiddeling te beproeven (artikel 46l). De deken functioneert in dat geval als vooronderzoeker, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de tuchtrechter. Een en ander laat onverlet dat klagers, ook in de toekomst, zich rechtstreeks tot de deken kunnen wenden met een klacht over advocaten.

Het beoogde effect van de voorgestelde regeling is allereerst dat veel klachten, in de fase van het vooronderzoek, door bemiddeling door de deken kunnen eindigen in een minnelijke schikking. De klacht wordt in dat geval ingetrokken, zodat de tuchtrechter zich hierover niet meer inhoudelijk hoeft te buigen. Wanneer het vooronderzoek door de deken niet eindigt in een schikking, ontvangt de tuchtrechter een goed onderzochte klacht, hetgeen een efficiënte verdere behandeling daarvan ten goede komt. Stukkenwisselingen in het kader van dit onderzoek (bijvoorbeeld de schriftelijke repliek en dupliek) kunnen rechtstreeks via de deken verlopen, zonder de tussenkomst van de tuchtrechter. De raden van discipline hebben aangegeven in het algemeen zeer tevreden te zijn over de kwaliteit van het vooronderzoek door de dekens. Deze gunstige effecten blijven dus behouden. Ook voor het in de praktijk bestaande (laagdrempelige) dekensprekeuur, waarop de raden van discipline in het kader van de consultatie expliciet hebben gewezen, blijft hiermee alle ruimte bestaan. De deken kan, al dan niet in het kader van het vooronderzoek, de klager zo nodig en desgewenst behulpzaam zijn bij het opstellen van de klacht. Op het vooronderzoek wordt hierna, in de toelichting op artikel 46l en verder, nader ingegaan.

De NOvA heeft aangegeven dat het derde lid, onderdeel b, van artikel 46c vreemd overkomt, aangezien onduidelijk is wat dient te gebeuren wanneer noch de naam, noch het werkadres van de advocaat bekend zijn. Om te bepalen welke raad van discipline bevoegd is, zal ten minste de naam of het werkadres bekend moeten zijn. Ten aanzien van het vijfde lid komt de NOvA tot een vergelijkbare conclusie. Hoewel de NOvA op zichzelf terecht stelt dat het, om uiteindelijk tot een tuchtrechtelijke veroordeling te kunnen komen, noodzakelijk is om de identiteit van de betrokken advocaat vast te stellen, is de redactie van het derde lid, onderdeel b, ongewijzigd gebleven. Op voorhand is het niet wenselijk dat een klacht reeds niet in behandeling kan worden genomen omdat de klager de naam of het werkadres van de betrokken advocaat niet of niet precies kent. Daarbij dient te worden bedacht dat, in geval van onduidelijkheid over de identiteit van de betrokken advocaat, de tuchtrechter de mogelijkheid heeft om de deken in het kader van het vooronderzoek (artikel 46l) tevens hiernaar onderzoek te laten verrichten. Wanneer vervolgens blijkt dat de verkeerde raad van discipline is geadresseerd, kan de klacht alsnog worden overgedragen aan de wel bevoegde tuchtrechter.

Onderdeel 36, onder DDa (artikel 46ca)

Met het nieuw voorgestelde artikel 46ca wordt een griffierecht ingevoerd in het tuchtrecht voor de advocatuur. De indiener van een klacht tegen een advocaat is een – relatief laag – griffierecht verschuldigd van € 50 (eerste lid). Geen griffierecht is verschuldigd indien de klacht is ingediend door de deken of een ander lid van de raad van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort, de algemeen deken of een ander lid van de algemene raad of het college van toezicht (vijfde lid). Artikel 46ca is grotendeels ontleend aan artikel 8:41 Awb en artikel 23 van de Wet tuchrechtspraak accountants. Zoals in het advies van de Werkgroep wettelijk geregeld tuchtrecht (de Werkgroep Huls)¹⁶ al is aangegeven, is tuchrechtspraak, evenals de reguliere rechtspraak, een kostbaar bezit. Om te voorkomen dat de tuchtrechter onnodig wordt belast, is het van belang dat niet alle klachten over beroepsbeoefenaren direct aan hem worden voorgelegd. Lang niet in alle gevallen staat het afwegingsmechanisme in verhouding tot het belang dat in een tuchtzaak aan de orde is. De invoering van een griffierecht kan in het geval van het tuchtrecht dienen als instrument om potentiële klagers te stimuleren de afweging te maken of de zaak zich in redelijkheid wel leent voor een tuchtrechtelijke procedure. Daar staat tegenover dat door tegenstanders van de introductie van een griffierecht in het tuchtrecht wordt betoogd dat dit een obstakel kan vormen voor het indienen van klachten. In de wetenschap dat een griffierecht verschuldigd is, zouden klagers kunnen afzien van het indienen van

¹⁶ Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48.

een klacht. De Werkgroep Huls heeft aangegeven dat het heffen van een griffierecht bij de tuchtrechter een stimulans vormt voor de klager om serieus met de beroepsbeoefenaar rond de tafel te gaan zitten om tot elkaar te komen. Ook zal het een klager er eerder toe bewegen om de alternatieve route van een geschillencommissie te beproeven, alvorens een klacht in te dienen bij de tuchtrechter. Onder de voorwaarde dat een klager die gelijk krijgt het griffierecht steeds terug ontvangt, is het griffierecht volgens de werkgroep te zien als een nuttig instrument.

In het kabinetsstandpunt bij het advies van de Werkgroep Huls is aangekondigd dat wordt afgezien van de invoering van een griffierecht in het tuchtrecht. Daarbij is aangegeven dat het (toenmalige) kabinet heeft besloten de bovengenoemde argumenten tegen invoering zwaarder te laten wegen. Uitgaande van het uitgangspunt dat tuchtrecht er primair is om de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in de binnen de beroepsgroep levende gedragsregels, te handhaven, zou het niet goed passen om klagers daarvoor te laten betalen¹⁷. Nadere gedachtevorming hierover, mede naar aanleiding van de reacties op het consultatiedocument, heeft geleid tot bijstelling van dit eerdere standpunt. Daarbij geldt als belangrijkste overweging de mogelijkheid die de invoering van het griffierecht biedt om potentiële klagers ertoe te bewegen een afweging te maken tussen de kosten van de indiening van een klacht en de waarde die de zaak voor betrokkene heeft. Hiermee wordt de kans vergroot dat klachten die naar hun aard niet thuis horen bij de tuchtrechter, doch eerder bij een geschilleninstantie, de tuchtrechter ook niet bereiken. Om het griffierecht anderzijds niet te laten uitwerken als een te hoge drempel voor het daadwerkelijk indienen van klachten, is het verschuldigde bedrag relatief laag gesteld. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat het tuchtrecht naar zijn aard niet primair dient ter persoonlijke genoegdoening van klagers (ondanks dat vele klagers een veroordelende tuchtuitspraak wel als zodanig zullen ervaren), maar om de beroepsstandaard te handhaven. Bovendien wordt er tevens in voorzien dat het betaalde griffierecht door de beklaagde advocaat aan de klager dient te worden vergoed, wanneer de klacht wordt ingetrokken als gevolg van het bereiken van een minnelijke schikking (ingevolge artikel 46n, tweede lid), dan wel indien de behandeling van de tuchtklacht eindigt in een geheel of gedeeltelijke gegrond verklaring (artikel 46ca, vierde lid). De heffing van een griffierecht biedt bovendien mogelijkheden tot aanvullende alternatieve financieringsmogelijkheden voor de kosten van het tuchtrecht. Zowel de algemene raad als het college van afgevaardigden van de NOvA hebben zich expliciet uitgesproken voor de invoering van een griffierecht van € 50 in tuchtzaken.

Indien een potentiële klager, om welke reden dan ook, het tuchtrecht niet kan of wil betalen, dan bestaat voor hem nog altijd de mogelijkheid om zijn beklag onder de aandacht te brengen van bijvoorbeeld de lokale deken. De deken zal vervolgens de klacht onderzoeken en deze zo nodig onder de aandacht van de tuchtrechter brengen. In dat geval wordt de klacht formeel ingediend door de deken, en is op grond van artikel 46ca, vijfde lid, geen griffierecht verschuldigd. Langs deze weg kan betrokkene, ook zonder het betalen van een griffierecht, feitelijk bereiken dat zijn klacht in behandeling wordt genomen door de tuchtrechter.

Onderdeel 36, onder DDb (artikel 46d)

Artikel 46d regelt het verzenden van afschriften van het klaagschrift, daarbij gevoegde stukken en eventuele aanvullingen. De NOvA en de raden van discipline hebben er in het kader van hun reacties op het consultatiedocument op gewezen dat hiermee het bepaalde in het huidige artikel 46d, vijfde lid, geheel is komen te vervallen. In het betreffende artikel is thans nog geregeld dat bij het ter kennis brengen van de klacht aan de raad van discipline, de deken tevens een verklaring moet overleggen waaruit blijkt of tegen de betrokken advocaat eerder tuchtrechtelijke klachten zijn ingediend en of aan betrokkene eerder tuchtrechtelijke maatregelen zijn opgelegd. De NOvA en de raden van discipline hebben aangegeven het van belang te achten dat de dekens deze verklaringen blijven overleggen. Het bepaalde in het huidige artikel 45d, vijfde lid, wordt overbodig met de invoering van de nieuw voorgestelde artikelen 8 en 8a. Op grond van die bepalingen hebben de tuchtrechtelijke colleges zelf de bevoegdheid om rechtstreeks de bedoelde gegevens omtrent de betrokken advocaat op te vragen.

Onderdeel 38 (artikelen 46g en 46h)

Een klacht kan om verschillende redenen niet-ontvankelijk zijn. Allereerst verklaart de voorzitter van de raad van discipline een klacht niet-ontvankelijk wanneer er sprake is van een termijnoverschrijding door de klager (artikel 46g, eerste lid, onderdeel a). De achtergrond van deze bepaling is dat een advocaat om redenen van rechtszekerheid erop moet kunnen vertrouwen dat hij na verloop van een bepaalde periode niet langer geconfronteerd kan worden met eventuele fouten die hij in het verleden beroepsmatig heeft gemaakt. Anders gezegd: een klager moet niet oneindig lang wachten met het indienen van een klacht, maar moet deze binnen een redelijke termijn indienen. Tegen een besluit tot niet-ontvankelijkverklaring op grond van artikel 46g, eerste lid, onderdeel a, staat geen beroep open bij het hof van discipline, doch uitsluitend de mogelijkheid van verzet (artikel 46h). De in deze bepaling

¹⁷ Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61, pag. 5.

opgenomen termijn is ontleend aan artikel 99, vijftiende lid, Wna zoals dat komt te luiden na invoering van de wijzigingswet Wna. Op de hoofdregel van termijnoverschrijding geldt een uitzondering op grond van het tweede lid van artikel 46g.

Een klacht wordt eveneens niet-ontvankelijk verklaard, wanneer voor de gedraging waarop de klacht betrekking heeft al een onherroepelijke bestuurlijke boete op grond van artikel 45f, tweede lid, is opgelegd (artikel 46g, eerste lid, onderdeel b). Hiermee wordt samenloop van regimes en het dubbel straffen van beroepsbeoefenaren voor dezelfde gedraging voorkomen.

Verder kan een klacht niet-ontvankelijk worden verklaard wegens de onvolledigheid ervan (derde lid, onderdeel a). Zo kan de raad van discipline een klacht buiten behandeling laten wanneer deze uitsluitend mondeling is ingediend. De klager moet een door de voorzitter van de raad gestelde termijn hebben gehad om de klacht zodanig aan te vullen dat wel wordt voldaan aan de vereisten. Het moet hierbij gaan om een redelijke termijn, wat doorgaans zal neerkomen op een periode van twee weken.

Op grond van artikel 50 moet de griffier van de raad van discipline een afschrift van de beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring verzenden aan de klager, de betrokken advocaat, de deken en het college van toezicht.

De raden van discipline hebben voorgesteld om aanvullend te bepalen dat ten aanzien van een na afloop van de in artikel 46g, eerste of tweede lid, bedoelde termijn ingediend klaagschrift de niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege kan blijven indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. Deze suggestie is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokken advocaat niet overgenomen. Het kan zich in de praktijk zeer wel voordoen dat bijvoorbeeld de cliënt van een advocaat zich pas op langere termijn realiseert dat zijn advocaat een fout heeft begaan. Met het eerste en tweede lid van artikel 46g wordt ook in die gevallen aan klagers voldoende gelegenheid geboden om hun klachten alsnog in te dienen. Met name het tweede lid biedt hiertoe een voorziening. Het toevoegen van de gesuggereerde aanvullende bepaling, zou leiden tot een relatief zeer lange termijn van onzekerheid voor advocaten, terwijl een redelijk handelend klager op grond van het eerste en tweede lid van artikel 46g voldoende gelegenheid heeft om een klacht (tijdig) in te dienen.

Onderdeel 39, onder FFa (artikelen 46i tot en met 46n)

Artikel 46i

In de praktijk kunnen veel klachten betrekkelijk snel en eenvoudig worden behandeld buiten de tuchtrechter om. Ook komt het vaak voor dat klachten in beginsel niet zien op de overtreding van beroepsnormen, maar op algemene fatsoensnormen of de hoogte van een declaratie. Mede daarom moet voorkomen worden dat tuchtcolleges onnodig worden belast met tuchtzaken. Op grond van artikel 46c, zesde lid, moet in het klaagschrift worden aangegeven of een klacht al is voorgelegd aan een klachteninstantie waarbij de betrokken advocaat of diens kantoor is aangesloten. Indien blijkt dat een klacht niet eerst is voorgelegd aan zo'n klachteninstantie, kan de voorzitter van de raad besluiten de klacht alsnog daaraan in handen te stellen. Met artikel 28, tweede lid, onderdeel b, wordt bevorderd dat advocaten(kantoren) zich aansluiten bij een klachten- of geschillenregeling.

Het gaat in artikel 46i om een discretionaire bevoegdheid van de voorzitter. In bijvoorbeeld spoedeisende gevallen, of bij klachten die zich naar hun aard niet lenen voor behandeling door een klachteninstantie, kan de voorzitter ervoor kiezen de zaak toch te laten afhandelen door de raad van discipline. Indien de voorzitter besluit de klacht in handen te stellen van de klachten- of geschilleninstantie, draagt hij er tevens voor zorg dat de op de zaak betrekking hebbende stukken in handen komen van die instantie (tweede lid). Na ommekomst van de behandeling door de klachten- of geschilleninstantie is de klager bevoegd de raad te verzoeken de klacht alsnog in behandeling te nemen. Daartoe bepaalt het tweede lid dat de beslissing om de zaak in handen te stellen van een klachten- of geschilleninstantie de termijn van artikel 46g, eerste lid, onder a, schorst.

In zijn advies op het consultatiedocument heeft de NOvA gesteld dat het doorverwijzen van klachten niet alleen belasting oplevert voor de voorzitter van het tuchtcollege, maar ook de werkdruk bij de geschilleninstantie zal doen toenemen. Ook waarschuwt de NOvA ervoor dat hiermee de ontwikkeling en verdere verfijning van de geldende beroepsnormen, die voornamelijk in handen is van de tuchtrechter, versnipperd raakt over een aantal klachtbehandelende fora. In reactie hierop zij opgemerkt dat de mogelijkheid van doorverwijzing juist ziet op het voorkomen van onnodige belasting van de tuchtrechter. Bepaalde soorten klachten lenen zich beter voor behandeling door een geschilleninstantie dan door de tuchtrechter. Indien tegemoet zou worden gekomen aan de suggestie van de NOvA, zouden deze zaken altijd door de tuchtrechter inhoudelijk in behandeling genomen moeten worden.

Artikel 46j

Dit artikel biedt aan de voorzitter van de raad van discipline de mogelijkheid om klachten waarvan aanstonds duidelijk is dat zij eenvoudig kunnen worden afgehandeld, af te doen bij voorzittersbeslis-

sing. In dat geval hoeven klachten niet door een voltallige raadkamer te worden afgedaan. Hiermee kan worden voorkomen dat zaken die op deze wijze snel kunnen worden afgedaan een relatief groot beslag leggen op de capaciteiten van tuchtcolleges. Tot aan de behandeling van de klacht ter zitting, kan de voorzitter in iedere fase van het geding besluiten de zaak met een voorzittersbeslissing af te doen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat de voorzitter al bij kennisneming van de klacht besluit dat deze direct kan worden afgedaan. Het kan ook zijn dat hij gedurende of na de schriftelijke voorbereiding, of als gevolg van de uitkomsten van een vooronderzoek, tot de conclusie komt dat hij de zaak door middel van een voorzittersbeslissing kan afdoen. Tegen een voorzittersbeslissing staat niet de mogelijkheid van beroep open, maar alleen het rechtsmiddel van verzet (vierde lid juncto artikel 46h). Indien het verzet gegrond wordt verklaard, wordt de behandeling van de zaak voortgezet. In het vierde lid wordt artikel 46h van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt dat tegen de beslissing op verzet geen rechtsmiddel open staat. Wordt het verzet afgewezen of niet-ontvankelijk verklaard, of wordt het verzet niet tijdig ingediend, dan is de klacht daarmee definitief afgehandeld.

Artikel 46k

Dit artikel geeft een regeling voor de schriftelijke voorbereiding van een zaak. Het betreft hierbij de stukkenwisseling tussen partijen, voorafgaand aan een eventuele behandeling ter zitting van een zaak. Op grond hiervan kan de betrokken advocaat in de gelegenheid worden gesteld om zich (aanvullend) schriftelijk te verweren tegen een klacht. De schriftelijke voorbereiding kan bovendien een belangrijke bijdrage leveren aan de verduidelijking van de standpunten van de klager en de advocaat, en feiten en omstandigheden aan het licht brengen die van belang kunnen zijn voor de uitspraak door de raad van discipline. Deze bepaling kiest voor een flexibele regeling en bevat ordeterminen die verlengd kunnen worden (vierde lid). Artikel 46k is met name ontleend aan de artikelen 8:42 en 8:43 Awb. Naar aanleiding van een voorstel van de raden van discipline zijn het eerste en tweede lid, om redenen van efficiëntie, geformuleerd als 'kan-bepalingen'. De voorzitter dient op grond van artikel 46l in beginsel de deken als vooronderzoeker aan te stellen. Deze moet in het kader van een zorgvuldig onderzoek naar de klacht reeds zorg dragen voor hoor en wederhoor van partijen. Een aanvullende schriftelijke ronde zal in dat geval lang niet altijd noodzakelijk zijn.

Artikel 46l

De artikelen 46l, 46m en 46n betreffen bepalingen over het gelasten van een vooronderzoek door de voorzitter van de raad van discipline naar aanleiding van een klacht. Hiermee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bepaalde in artikel 99a Wna, zoals dat luidt met de invoering van de wijzigingswet Wna. Het vooronderzoek stelt de tuchtrechter in staat informatie te vergaren over het handelen of nalaten waarop de klacht betrekking heeft, de omstandigheden waaronder de gedragingen hebben plaatsgevonden, en andere omstandigheden van het geval die van belang kunnen zijn om de vermeende gedraging van de advocaat te kunnen beoordelen of om de zwaarte van de tuchtmaatregel te kunnen vaststellen.

Het vooronderzoek dient altijd plaats te vinden indien de klacht niet direct wordt afgehandeld door middel van een voorzittersbeslissing (artikel 46g) en niet in handen wordt gesteld van een klachteninstantie (artikel 46i). Het gelasten van een vooronderzoek was in het consultatiedocument nog opgenomen in de vorm van een discretionaire bevoegdheid van de voorzitter. Hiervan is uiteindelijk afgezien, mede om tegemoet te komen aan bezwaren van verschillende partijen, waaronder de NOvA, de NVvR en de raden van discipline. Zij hebben gepleit voor behoud van de huidige rol van de deken bij het aanbrengen van tuchtklachten en hebben in dat verband onder meer gewezen op de mogelijke gevolgen voor de belasting van de tuchtrechter wanneer in het vervolg een ieder met enig redelijk belang rechtstreeks een tuchtklacht kan indienen bij de tuchtrechter. Eerder in deze toelichting is al gewezen op het belang dat wordt gehecht aan de mogelijkheid om rechtstreeks klachten te kunnen aanbrengen bij de tuchtrechter. Evenwel dient oog te bestaan voor de gunstige effecten die betrokkenheid van de deken bij tuchtklachten heeft op het voorkomen van onnodige belasting van de tuchtrechter. Om zoveel mogelijk te kunnen blijven profiteren van deze gunstige effecten, is voorzien in een verplichting voor de voorzitter van de raad van discipline om in beginsel bij iedere ingediende tuchtklacht de deken van de orde waartoe de betrokken advocaat behoort, aan te stellen als vooronderzoeker. Daarbij kan de voorzitter hem verzoeken een minnelijke schikking tussen partijen te beproeven (artikel 46n).

Een discretionaire bevoegdheid voor de voorzitter om een vooronderzoeker te gelasten bestaat, om redenen van efficiëntie, nog wel indien de klacht is ingediend door onder meer de deken, het college van toezicht, of een persoon die door het college van toezicht is belast met het houden van toezicht op advocaten. Van de betreffende personen kan, gelet op hun toezichthoudende taken, verwacht worden dat zij bij de voorbereiding van de klacht reeds voldoende onderzoek hebben verricht om de tuchtrechter in staat te stellen zonder (nader) vooronderzoek tot besluitvorming te komen.

Op grond van het tweede lid van artikel 46l dient het vooronderzoek, zoals gezegd, in principe altijd te worden opgedragen aan de deken. Er kunnen echter situaties zijn waarin de voorzitter het gegrond acht om een ander met het vooronderzoek te belasten. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer

het gaat om een klacht tegen een kantoorgenoot van de betreffende deken. Omwille van volledige objectiviteit kan het dan aangewezen zijn bijvoorbeeld de deken van een ander arrondissement met het vooronderzoek te belasten. Het vooronderzoek mag, in het kader van de wenselijke scheiding tussen toezicht en tuchtrecht en een objectieve oordeelsvorming, echter niet worden opgedragen aan personen die betrokken waren bij de uitoefening van het toezicht dat aanleiding gaf tot de klacht (artikel 46m, zevende lid). Een lid of plaatsvervangend lid van de raad van discipline dat belast wordt met het vooronderzoek, mag ten behoeve van een objectieve oordeelsvorming door het tuchtcollege niet deelnemen aan de behandeling van de zaak op de uiteindelijke zitting (artikel 46m, zesde lid). Tuchtklachten worden in de praktijk veelal ingediend door cliënten. Van een dergelijke klager kan niet worden verwacht dat hij in alle gevallen alle juiste en relevante feiten meldt die van belang zijn bij het vaststellen of zich een verwijtbare gedraging heeft voorgedaan. Hem ontbreekt hiervoor doorgaans voldoende deskundigheid. Juist daarom kan het voor de tuchtrechter belangrijk zijn om een vooronderzoek te laten verrichten. Het is mogelijk dat bij dit vooronderzoek blijkt van nadere of andere feiten die niet in het klaagschrift zijn genoemd, maar die voor de beoordeling van de klacht van belang zijn. Voorkomen moet worden dat verwijtbare gedragingen van advocaten zonder consequenties zouden blijven vanwege het enkele feit dat de klager bepaalde feiten niet heeft vermeld of heeft kunnen vermelden in zijn klaagschrift. Om deze reden is in het derde lid van artikel 46l neergelegd dat de voorzitter van de raad van discipline de omvang van het vooronderzoek bepaalt. Dit betekent onder andere dat de voorzitter kan bepalen tot welke vermeende gedragingen en tot welke individuele advocaten het onderzoek zich uitstrekt. Dit kan bijvoorbeeld verder gaan of juist beperkter zijn dan de feiten zoals vermeld in het klaagschrift.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid aan de vooronderzoeker om de voorzitter te verzoeken de omvang van het vooronderzoek te wijzigen. De vooronderzoeker zou hiertoe kunnen overgaan op het moment dat hij gedurende het onderzoek de indruk krijgt dat de bestaande opdracht onvoldoende verstrekkend is om een volledig beeld te verkrijgen van de aard en de omstandigheden van de verweten gedraging. De vooronderzoeker sluit zijn werkzaamheden af met het aan de voorzitter uitbrengen van een verslag (vijfde lid). Op basis hiervan kan de voorzitter eventueel besluiten een nader onderzoek te gelasten. Het zesde lid biedt de voorzitter de mogelijkheid om het vooronderzoek op te schorten of te beëindigen voordat de vooronderzoeker zijn werkzaamheden heeft afgerond. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan wanneer de schriftelijke voorbereiding inmiddels voldoende informatie heeft opgeleverd om de zaak te kunnen afdoen.

Artikel 46m

In artikel 46m zijn enkele specifieke bepalingen opgenomen over de vooronderzoeker. Deze verricht zijn werkzaamheden namens de raad van discipline en wordt daarbij aangestuurd door de voorzitter. Dit volgt allereerst uit artikel 46l, derde lid, op grond waarvan de voorzitter de omvang van het vooronderzoek bepaalt. Het eerste lid van artikel 46m bepaalt dat de voorzitter aan de vooronderzoeker aanwijzingen kan geven. Dit biedt hem de mogelijkheid om de werkzaamheden van de vooronderzoeker tussentijds bij te sturen. Op grond van het tweede lid zijn op het vooronderzoek en de vooronderzoeker bepaalde artikelen van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard. De vooronderzoeker beschikt niet automatisch over alle in de genoemde artikelen van de Awb opgenomen bevoegdheden. De voorzitter bepaalt welke van de bevoegdheden kunnen worden aangewend. De vooronderzoeker oefent deze vervolgens uit namens de raad van discipline. De voorzitter kan desgewenst voorwaarden en beperkingen aan de uitoefening stellen.

Met de van overeenkomstige toepassing verklaring van artikelen van de Awb wordt de vooronderzoeker nadrukkelijk niet een toezichthouder in de zin van de Awb. Het tweede lid beoogt alleen te bereiken dat al bestaande bevoegdheden, waarover zich al een ruime jurisprudentie heeft ontwikkeld in het bestuursrecht, ook toepasbaar worden in een tuchtrechtelijk onderzoek. Personen die op grond van artikel 45b belast zijn met het toezicht treden in het geval zij worden benoemd tot vooronderzoeker dan ook niet op als toezichthouder in de zin van de Awb. Zij ontleen hun bevoegdheden niet aan artikel 45b, maar aan artikel 46m, tweede lid.

Voorts wordt in het derde lid voorzien in een doorbreking van de geheimhoudingsplicht ten behoeve van de vooronderzoeker en het verrichten van het vooronderzoek. Zoals uit de toelichting op artikel 11a al blijkt, rust op de vooronderzoeker in dat geval een afgeleide geheimhoudingsplicht.

Het vierde en vijfde lid bevatten enkele verplichtingen en bevoegdheden van de vooronderzoeker. In het kader van een zorgvuldige procedure van hoor en wederhoor, moet hij zowel de klager als de beklaagde in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Daarnaast kan hij getuigen en deskundigen horen. In artikel 14, derde lid, onderdeel g, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) is het 'nemo tenetur'-beginsel opgenomen. Dit houdt in dat niemand mag worden gedwongen om een verklaring of bekentenis tegen zichzelf af te leggen, in geval van een tegen hem ingestelde 'strafvervolgning'. Dit beginsel volgt ook uit artikel 6 van het EVRM. Gezien het feit dat het vooronderzoek plaatsvindt in het kader van een tuchtrechtelijke procedure die kan leiden tot de oplegging van sancties met een punitief karakter, is analoog aan artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 5:10a Awb, in het vijfde lid van artikel 46m een zwijgrecht opgenomen voor de beroepsbeoefenaar waartegen de klacht is ingediend. Bovendien heeft de vooronderzoeker de

plicht om betrokkene van dit zwijgrecht op de hoogte te stellen, de zogeheten cautie. Het hof van discipline en de raden van discipline hebben gepleit voor het schrappen van de tweede en derde volzin van artikel 46m, vijfde lid. Zij stellen daarbij dat het tuchtrecht geen strafrecht is, en dat het bij het advocatentuchtrecht niet zou gaan om criminal charges in de zin van artikel 6 EVRM. Dientengevolge zouden het beginsel van nemo-tenetur en de cautie niet thuishoren in het tuchtrecht. Op zichzelf stellen het hof en de raden terecht dat het tuchtrecht geen strafrecht is. Evenwel is ook voor het tuchtrecht aangenomen dat deze (elementen van) criminal charge omvat of kan omvatten. Het tuchtrecht heeft bovendien mede een punitief karakter. Bij het vooronderzoek naar een tuchtklacht, of bij de behandeling van een tuchtklacht ter zitting kan op voorhand niet worden uitgesloten dat de zaak zal leiden tot het opleggen van maatregelen met een punitief karakter. Dit zal met name aan de orde kunnen zijn in het geval van het opleggen van een geldboete, schorsing of schrapping van het tableau. Het in die gevallen niet voorzien in het verlenen van de cautie of handhaving van het beginsel van nemo-tenetur, zou strijdigheid kunnen opleveren met artikel 6 EVRM. De betreffende regeling in artikel 46m, vijfde lid, is daarom gehandhaafd. Ook in het tuchtrecht voor notarissen is voorzien in de invoering van de cautie (artikel 99a, vijfde lid, zoals dat luidt met de invoering van de wijzigingswet Wna).

Om te waarborgen dat de raad van discipline in volstrekte onafhankelijkheid tot een uitspraak komt, is in het zesde lid bepaald dat, indien een lid of plaatsvervangend lid van de raad als vooronderzoeker is aangesteld, deze geen deel mag nemen aan de behandeling van de zaak ter zitting. Indien hieraan geen uitvoering wordt gegeven, leidt dit tot de nietigheid van de beslissing van de raad.

Artikel 46n

In de praktijk kunnen klachten vaak worden afgehandeld doordat partijen gaandeweg het geding een minnelijke schikking weten te bereiken. Op grond van artikel 46n kan de voorzitter van de raad van discipline daarom de vooronderzoeker de opdracht geven om te onderzoeken of de klacht minnelijk kan worden geschikt. Ook kan de voorzitter, tot het moment waarop de raad uitspraak doet, ambtshalve onderzoeken of een minnelijke schikking tot de mogelijkheden behoort. Indien een minnelijke schikking mogelijk blijkt, wordt deze op schrift gesteld en ondertekend door de klager en de beklagde advocaat (tweede lid). Met het ondertekenen van de schikking wordt de klacht geacht te zijn ingetrokken (derde lid). Daarmee hoeft de zaak nog niet automatisch te zijn afgedaan voor de advocaat. Ook in geval van een intrekking als gevolg van een minnelijke schikking heeft de raad onder omstandigheden de bevoegdheid om te besluiten de behandeling ervan voort te zetten. Zie hierover de toelichting op artikel 47a.

Onderdeel 39, onder FFb (artikel 47)

De wijziging van het eerste lid voorziet in de mogelijkheid voor de raden van discipline om zaken in kleinere samenstelling te behandelen en te beslissen. Deze bepaling is opgenomen op verzoek van de NOvA en de raden van discipline. Naar huidig recht dienen aan de behandeling en beslissing van een zaak telkens vijf leden deel te nemen, waaronder de voorzitter. Er komen in de praktijk relatief eenvoudige zaken voor, welke kunnen worden afgedaan door een kleinere kamer. Indien de voorzitter een zaak daartoe geschikt acht, kan hij in het vervolg bepalen dat deze wordt afgedaan door drie leden. Is een van hen op enig moment echter van mening dat de zaak zich niet leent voor de behandeling en beslissing door drie leden, dan wordt de zaak vervolgd met vijf leden.

Onderdeel 39, onder FFc (artikel 47a)

Het kan voorkomen dat wanneer een tuchtzaak eenmaal is gestart, de klager besluit zijn klacht tegen een advocaat in te trekken. Artikel 47a geeft regels over de wijze van intrekking van de klacht.

Intrekking is mogelijk tot aan de uitspraak van de raad van discipline. In de praktijk willen partijen soms na de zitting de mogelijkheid van een schikking (nader) onderzoeken. Op verzoek van het hof van discipline en de raden van discipline is daarom gekozen voor de mogelijkheid van intrekking tot aan de uitspraak, en deze mogelijkheid niet te beperken tot aan het moment waarop de behandeling van de zaak ter zitting wordt gesloten.

In geval van intrekking geldt als hoofdregel dat de behandeling van de klacht door de raad van discipline wordt gestaakt (tweede lid). Het kan in bepaalde gevallen wenselijk zijn dat de behandeling van een tuchtzaak toch wordt voortgezet na intrekking van de klacht. Dit past bij het beginsel dat het tuchtrecht niet primair ziet op de persoonlijke genoegdoening van de klager of de bescherming van de persoonlijke belangen van de klager, maar op het algemeen belang bij een goede beroepsuitoefening en de zuiverende werking binnen de beroepsgroep.

Het tweede lid geeft daarom twee uitzonderingen op de hoofdregel. Allereerst wordt de behandeling voortgezet indien de beklagde advocaat schriftelijk heeft verklaard de voortzetting te verlangen (onderdeel a). Alleen al het starten van een tuchtzaak kan voor een advocaat ingrijpende gevolgen hebben, met name voor diens reputatie. Wanneer een lopende tuchtzaak wordt gestaakt wegens het intrekken van de klacht, kan aan hem de smet van verdenking van een beroepsfout blijven kleven. Het

kan daarom in het belang van de advocaat zelf zijn om de zaak voort te zetten, zodat hij de kans heeft zich te verweren tegen de aanvankelijk ingediende klacht. Daarnaast kan de raad van discipline om redenen van algemeen belang beslissen dat de behandeling van de klacht wordt voortgezet (onderdeel b). Het kan hierbij onder andere gaan om de situatie dat de klacht een dermate ernstig verwijt van overtreding van de beroepsnormen inhoudt, dat in het belang van de kwaliteit van de beroepsuitoefening de zaak moet worden voortgezet. Een ander voorbeeld is de situatie dat met de oorspronkelijke klacht een zodanig principiële vraag over de kwaliteit van de beroepsuitoefening wordt voorgelegd, dat het voor de beroepsgroep als geheel van belang is om te komen tot een uitspraak van de raad. Het begrip 'algemeen belang' in het tweede lid moet derhalve met name worden gelezen in het licht van de beroepsnormen.

Op grond van het derde lid wordt de voortzetting van een klacht om redenen van algemeen belang niet genomen dan nadat de raad de gelegenheid heeft geboden tot het innemen van een standpunt door de betrokken advocaat en – voor zover deze niet de klager waren – de deken of het college van toezicht. De beslissing tot het al dan niet voortzetten van de behandeling blijft te allen tijde de discretionaire bevoegdheid van de raad. De raad kan bij voortzetting bepalen dat de deken of het college van toezicht voor het vervolg van de zaak als klager worden aangemerkt. Dit maakt het mogelijk om een zaak voort te zetten op tegenspraak. Een tuchtzaak is immers in beginsel een zaak tussen twee partijen: enerzijds de klager en anderzijds de beklagde. De raad kan evenwel beslissen de zaak voort te zetten zonder klager. In dat geval kan de raad zich bij zijn beoordeling met name laten leiden door de al voorliggende stukken, zoals de oorspronkelijke klacht. Desgewenst kan de voorzitter van de raad (nader) vooronderzoek gelasten (artikel 46l).

De raden van discipline hebben verzocht het derde lid te schrappen of te wijzigen in een mogelijkheid voor het tuchtcollege om betrokkenen te horen. Volgens de raden is de invoering van een verplichte zienswijze procedure onnodig bureaucratisch. Op zichzelf stellen de raden terecht dat de tuchtrechter op grond van het vooronderzoek voldoende geïnformeerd zal zijn om te kunnen beslissen of voortzetting in het algemeen belang gerechtvaardigd is. Dit zal met name het geval zijn wanneer de intrekking van de klacht plaatsvindt na de zitting. Daar staat tegenover dat het voortzetten van een zaak na intrekking van de klacht een betrekkelijk ongebruikelijke situatie is. Om redenen van zorgvuldigheid kan het geboden zijn in dat geval het standpunt van de betrokken advocaat, die de voortzetting veelal niet zal verwachten, te vernemen. Voor het horen van de betrokken advocaat is temeer reden nu de beslissing tot voortzetting van de behandeling een tussenbeslissing is, waartegen geen zelfstandig rechtsmiddel openstaat (zevende lid).

Indien gedurende de zaak de betrokken advocaat overlijdt, wordt de behandeling van de klacht hoe dan ook gestaakt (vijfde lid). Indien gedurende de tuchtzaak de klager overlijdt, kan de raad beslissen dat de klacht om redenen van algemeen belang toch wordt voortgezet (zesde lid).

De mogelijkheid tot het intrekken van de klacht c.q. een beroep bestaat ook in hoger beroep. Op grond van artikel 57, tweede lid, is het bepaalde in artikel 47a van overeenkomstige toepassing op de behandeling van de zaak in hoger beroep.

Onderdeel 39, onder FFd (artikelen 47b en 47c)

Artikel 47b

Met het nieuwe artikel 47b wordt, op voorstel van de raden van discipline, voorzien in het vastleggen van het 'ne bis in idem'-beginsel voor tuchtrechtelijke maatregelen in de Advocatenwet. Een vergelijkbare bepaling is nu al opgenomen in artikel 51 van de Wet BIG. Een algemeen erkend beginsel in het strafrecht is dat, wanneer een strafvervolgung eenmaal is afgewikkeld, een verdachte niet nog een keer mag worden vervolgd voor hetzelfde feit. Voorop gesteld zij dat het tuchtrecht geen strafrecht is. Het tuchtrecht heeft in de eerste plaats tot doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening te waarborgen en te bevorderen, en om ongewenste gedragingen in het kader van de beroepsuitoefening te voorkomen. Omdat het tuchtrecht wel een punitief karakter kent, past ook hier de toepassing van het beginsel dat iemand niet twee maal ter verantwoording moet kunnen worden geroepen voor één en hetzelfde feit. Dit uitgangspunt wordt neergelegd in artikel 47b, eerste lid. Wanneer een tuchtprocedure wordt gestart in verband met een handelen of nalaten waarvoor de beklagde al eens is berecht, dient de klacht niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Het tweede lid bevat enkele uitzonderingen op dit uitgangspunt. Het eerste lid is niet van toepassing in gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan artikel 60ab. Dit artikel gaat over het treffen van een schorsing in de uitoefening van de praktijk of een voorlopige voorziening. Het kan in de praktijk voorkomen dat een gedraging van een advocaat zodanig ernstig is dat ten aanzien van betrokkene direct actie moet worden ondernomen, in afwachting van de afwikkeling van een normale tuchtprocedure. Het betreft hierbij dus een afzonderlijke procedure, gericht op het treffen van tijdelijke ordemaatregelen. Deze tijdelijke ordemaatregelen vervallen in ieder geval zodra de beslissing in de normale tuchtzaak onherroepelijk is. Voorkomen moet worden dat het beginsel van ne bis in idem in de weg staat aan het treffen van definitieve maatregelen, wanneer zo'n voorlopige voorziening eenmaal zijn beslag heeft gekregen. Wanneer een voorziening als bedoeld in artikel 60ab is getroffen en de klacht nadien in de normale tuchtprocedure gegrond wordt verklaard, moet de tuchtrechter bij het bepalen



van de uiteindelijke maatregel rekening houden met de reeds getroffen voorziening (artikel 47b, derde lid).

Artikel 47c

Het nieuwe artikel 47c is toegevoegd op suggestie van de NOvA en beoogt onder meer te bereiken dat een advocaat, ook na geheel of gedeeltelijk defungeren, onderworpen blijft aan het tuchtrecht voor gedragingen gedurende de periode dat hij als advocaat ingeschreven stond. Ook wanneer een advocaat in het kader van een tuchtrechtelijke maatregel op enig moment wordt geschorst of uit het beroep wordt gezet, kan het voorkomen dat zich vóór dat moment al situaties hebben voorgedaan die aanleiding geven tot een afzonderlijke tuchtklacht. Niet alle tuchtwaardige handelingen of de gevolgen daarvan hoeven direct kenbaar te worden en direct tot een tuchtklacht te leiden. Het zou onwenselijk zijn wanneer het feit dat een advocaat zich gedurende een tuchtrechtelijke procedure laat uitschrijven, of omdat tegen hem op dat moment al een maatregel van kracht is, eraan in de weg staat dat tegen hem een tuchtzaak kan worden afgerond of gestart. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat een advocaat eenvoudig aan een tuchtzaak zou kunnen ontkomen door zich op het moment van indiening van de klacht van het tableau te laten schrappen. Deze bepaling is met name ontleend aan artikel 34 van de Gerechtsdeurwaarderswet.

Onderdeel 39, onder FFe, en onderdeel 40, onder FFg (artikelen 48, 48aa en 48ab)

Artikel 48

Met de wijziging van artikel 48 wordt aan de maatregelencatalogus van de tuchtrechter voor de advocatuur de mogelijkheid toegevoegd van het opleggen van een geldboete. Deze maatregel komt nu al voor bij het tuchtrecht voor onder andere notarissen (na invoering van de wijzigingswet Wna), gerechtsdeurwaarders en accountants. De invoering van de geldboete wordt voorgesteld in het kader van de afstemming op de maatregelencatalogus van het tuchtrecht voor de overige genoemde beroepen, alsmede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op de wijzigingswet Wna¹⁸. In zijn advies wijst de Raad van State op het rapport van de werkgroep tuchtrecht (werkgroep Huls), waarin is geadviseerd om de geldboete te introduceren in alle tuchtrechtelijke regelingen. In het kabinetsstandpunt bij het rapport van de werkgroep Huls is dit advies overgenomen. Met het opnemen van de mogelijkheid van de geldboete kan een effectievere rechtsbescherming van gelaedeerden worden bevorderd. De Afdeling merkte in zijn hierboven bedoelde advies op dat het vanuit dat oogpunt de voorkeur geniet om deze maatregel zo spoedig mogelijk in te voeren en daarmee niet te wachten tot de totstandkoming van de Kaderwet tuchtprocesrecht. Naar aanleiding van dat advies is artikel 103 Wna gewijzigd en is een nieuw artikel 103a Wna ingevoerd met de wijzigingswet Wna. Met de artikelen 48 en 48aa van de Advocatenwet wordt deze lijn doorgetrokken naar de advocatuur.

In verband met de invoering van deze nieuwe tuchtmaatregel wordt in artikel 48, vierde lid, net als in artikel 103 Wna, de mogelijkheid geboden om de geldboete gelijktijdig op te leggen met een andere maatregel. Eveneens in lijn met de regeling voor het notariaat, wordt in het nieuwe derde lid van artikel 48 geëxpliciteerd dat de tuchtrechter kan besluiten om, ondanks gegrond verklaring van de klacht, geen maatregel op te leggen.

Artikel 48aa

Het nieuwe artikel 48aa is nagenoeg geheel ontleend aan artikel 103a Wna. Hierin zijn bijzondere bepalingen opgenomen met betrekking tot de geldboete. Voor wat betreft de hoogte van de geldboete wordt aangesloten bij de vierde categorie van het Wetboek van Strafrecht. Er is geen minimumbedrag opgenomen. Het staat de tuchtrechter evenwel vrij om een lage of zelfs symbolische boete op te leggen. De tuchtrechtelijke maatregel wordt wel op het tableau aangetekend en blijft zodoende aan de advocaat kleven.

Het vierde lid van artikel 48aa biedt een voorziening voor het geval de veroordeelde advocaat de boete niet, niet tijdig of onvolledig betaalt. In dat geval kunnen tegen hem nadere tuchtrechtelijke voorzieningen worden getroffen. De raad van discipline kan in dat geval ambtshalve een aanvullende geldboete opleggen of de schorsing of schrapping van het tableau uitspreken, zonder dat daaraan voorafgaand een afzonderlijke (reguliere) tuchtrechtelijke procedure hoeft te worden doorlopen. Wel is vereist dat de betrokken advocaat tevoren in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord. Hij kan daarbij aangeven wat de redenen zijn waarom de geldboete niet is voldaan.

De NOvA heeft aangegeven dat met een maximale hoogte van de vierde categorie van het Wetboek van Strafrecht de geldboete een probaat middel kan zijn tegen normschending. Wel stelt de NOvA dat het opvallend is dat de opbrengsten ten gunste komen van de Staat. Hiervoor is gekozen omdat ook in

¹⁸ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 250, nr. 4, pag. 6.

het geval van bijvoorbeeld het notariaat de geldboete ten bate van de Staat komt (artikel 103a, derde lid, Wna zoals dat komt te luiden met de invoering van de wijzigingswet Wna).

De mogelijkheid om bij het niet (tijdig) betalen van een geldboete de betrokken advocaat te doen schrappen of schorsen, zoals geregeld in het voorgestelde artikel 48aa, vierde lid, is volgens de NOvA disproportioneel, mede omdat hiertegen geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden ingesteld. In dit verband zij opgemerkt dat het ambtshalve treffen van aanvullende maatregelen door de tuchtrechter niet mogelijk is zonder eerst de betrokken advocaat in de gelegenheid te hebben gesteld daarover te worden gehoord. Zoals hierboven al is aangegeven, kan betrokkene in dat kader aangeven om welke redenen de geldboete niet is voldaan. De in artikel 48aa, vierde lid, bedoelde mogelijkheid moet nadrukkelijk worden gezien als stok achter de deur. Het ligt daarbij bovendien voor de hand dat een tuchtrechter, in voorkomend geval, eerst gebruik maakt van de mogelijkheid tot het verhogen van de geldboete, subsidiair het opleggen van een schorsing, alvorens te grijpen naar het ultimum remedium van schrapping van het tableau. Het is dan ook niet de verwachting dat van de mogelijkheid van ambtshalve schrapping in de praktijk vaak gebruik zal worden gemaakt. Deze bepaling is bovendien ontleend aan artikel 5, vierde lid, van de Wet tuchtrechtspraak accountants, die daarmee ook voorziet in de mogelijkheid van ambtshalve doorhaling van de inschrijving uit het beroepsregister. In de praktijk is niet gebleken van enige misstanden of onzorgvuldig gebruik van die bepaling. Met de wijzigingswet Wna wordt deze bepaling ook ingevoerd in een nieuw artikel 103a, vierde lid, van de Wet op het notarisambt.

Artikel 48ab

Artikel 430 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) verleent executoriale kracht aan grossen van in Nederland gewezen vonnissen en van beschikkingen van de Nederlandse rechter. De reikwijdte van deze bepaling is niet beperkt tot de burgerlijke rechter, maar strekt zich algemeen uit tot rechterlijke vonnissen voor zover zij voor executie (overeenkomstig het burgerlijk procesrecht) vatbaar zijn. Behalve bijvoorbeeld strafrechtelijke vonnissen dienen ook de beslissingen van bij wet ingestelde tuchtrechtelijke colleges hieronder te worden begrepen, mede gelet op de grondwettelijke status van de bij wet ingestelde tuchtrechtspraak (artikel 113, tweede lid, van de Grondwet). Uit artikel 430 Rv volgt derhalve dat een tuchtrechtelijke beslissing op grond van de Advocatenwet een executoriale titel oplevert in de zin van dat artikel, die vervolgens op grond van Rv ten uitvoer kan worden gelegd (vergelijk artikel 572 van het Wetboek van strafvordering ter zake van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen houdende de veroordeling tot een geldboete).

In navolging van artikel 8:76 Awb is in artikel 48ab de toepasselijkheid van artikel 430 Rv en de daarmee verband houdende regels in Rv geëxpliciteerd met betrekking tot tuchtrechtelijke beslissingen tot het opleggen van een geldboete.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels omtrent de invordering van de geldboete. Hierin zullen regels worden opgenomen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de tuchtrechtelijke beslissingen waarbij een geldboete is opgelegd. Daarbij zal worden aangesloten bij de regeling met betrekking tot strafrechtelijke boetevonnissen in het Besluit tenuitvoerlegging geldboeten en de daarop gebaseerde Regeling vaststelling invorderingskosten.

Onderdeel 40, onder FFh (artikel 48)

Het nieuw voorgestelde eerste lid van artikel 48 beoogt te bereiken dat binnen het tuchtrecht voor de advocatuur eenvoudiger wordt overgegaan tot het toekennen van schadevergoedingen aan cliënten van advocaten. Hiermee is de effectieve rechtsbescherming van deze cliënten gediend, aangezien afzonderlijke procedures voor de civiele rechter zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. In het kabinetsstandpunt bij het advies van de Werkgroep Huls¹⁹ is aangekondigd dat in deze mogelijkheid zal worden voorzien voor alle wettelijk gereguleerde vrije beroepen die een wettelijk geregeld tuchtrecht kennen.

Deze bepaling heeft tot doel om, conform het eerdergenoemde kabinetsstandpunt, dubbele procedures zoveel mogelijk te voorkomen. Daar staat tegenover dat de tuchtrechter naar zijn aard geen civiele rechter is. De gang naar de tuchtrechter leent zich naar zijn aard niet voor omvangrijke schadevergoedingen of ingewikkelde beoordelingen van de vermeende onrechtmatigheid van gedragingen, waarover zich in het civiel recht een uitgebreide jurisprudentie heeft ontwikkeld. Bij ingewikkelde zaken, of wanneer een omvangrijke schade is geleden, ligt de gang naar de civiele rechter voor de hand. Om deze reden wordt de omvang van schadevergoeding, die als opschortende voorwaarde opgelegd kan worden gesteld, gemaximeerd tot € 5.000. Dit bedrag is ontleend aan de vóór 1 juli 2011 geldende competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken. Gelet op de aard van het tuchtrecht en de wens om ingewikkelde of meer omvangrijke acties uit schadeloosstelling ter beoordeling aan de civiele rechter te laten, betekent de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter

¹⁹ Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61.

nog niet automatisch een verhoging van het bedoelde schadebedrag. De formulering van artikel 48, eerste lid, sluit zoveel mogelijk aan bij die van artikel 8.31, zevende lid, van de Wet dieren.

Onderdeel 40, onder FFK (artikel 48e)

Op voorstel van de raden van discipline vervalt de laatste zin van artikel 48e. Op dit moment kan een last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde maatregel niet meer worden gegeven wanneer drie maanden zijn verstreken sinds het einde van de aan die voorwaardelijke maatregel verbonden proeftijd. In de praktijk blijkt deze termijn te kort te zijn. De termijn is ontleend aan artikel 14g, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht, op grond waarvan het openbaar ministerie niet ontvankelijk is in een vordering tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde straf wanneer vordering later wordt ingediend dan drie maanden na het verstrijken van de proeftijd. In het advocatentuchtrecht is de termijn van drie maanden feitelijk korter dan die in het strafrecht, aangezien in het strafrecht het relevante tijdsmoment het moment is waarop het openbaar ministerie de vordering indient, terwijl in het advocatentuchtrecht het relevante tijdsmoment het moment is waarop de raad van discipline de beslissing omtrent de last tot tenuitvoerlegging neemt. Hieraan gaat veelal nog een verzoek van de deken aan vooraf. Bovendien komt een tuchtrechtelijk vergrijp dat aanleiding kan geven tot de bedoelde last veelal pas later aan het licht dan een strafbaar feit, omdat het meestal afhankelijk is van de indiening van een klacht door een cliënt van de betrokken advocaat. Vervolgens heeft de deken nog tijd nodig om het nieuwe vermeende vergrijp te onderzoeken. De huidige termijn is daardoor in de praktijk te kort en leidt er vaak toe dat bij een nieuw tuchtrechtelijk vergrijp de voorwaardelijk opgelegde maatregel door tijdsverloop niet meer kan worden uitgevoerd, ook al heeft dat vergrijp zich in de proeftijd voorgedaan. In dat geval is het noodzakelijk een geheel nieuwe tuchtzaak te starten, waarbij in ieder geval de in de eerdere tuchtzaak voorwaardelijk opgelegde maatregel alsnog wordt opgelegd. Met het nieuw voorgestelde artikel 46g, waarin een verjaringstermijn voor het indienen van tuchtklachten is opgenomen, wordt aan de betrokken advocaat reeds voldoende rechtszekerheid geboden omtrent het geconfronteerd worden met in het verdere verleden begane beroepsfouten. De in artikel 48e genoemde termijn van drie maanden kan daarom worden geschrapt.

Onderdeel 40, onder FFM (artikel 48g)

Op dit moment is geen hoger beroep mogelijk tegen een last tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde maatregel. De raden van discipline hebben aangegeven dat hierdoor in de praktijk een onbedoelde situatie kan ontstaan wanneer, zoals regelmatig voorkomt, tegelijkertijd met de last tot tenuitvoerlegging de klacht die aanleiding vormde voor het verzoek om de tenuitvoerlegging gegrond wordt verklaard. Tegen de last staat in dat geval geen hoger beroep open, maar tegen de gegrondverklaring wel. Het is in dat geval riskant om gedurende het hoger beroep de last ten uitvoer te leggen, ook al is deze onherroepelijk. Op voorstel van de raden wordt daarom met de wijziging van artikel 48g, in lijn met artikel 14j, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, bepaald dat hoger beroep tegen de last mogelijk is, doch uitsluitend tegelijkertijd met het instellen van hoger beroep tegen de eindbeslissing inzake de nieuwe klacht die aanleiding was om de last op te leggen.

Onderdeel 43, onder GGA (artikel 56)

Op grond van het huidige artikel 56, eerste lid, kan als hoofdregel een klager tegen beslissingen van de raad van discipline slechts hoger beroep aantekenen, indien zijn klacht geheel of gedeeltelijk ongegrond is verklaard. De wijziging van dit artikellid heeft onder meer tot gevolg dat een klager altijd hoger beroep kan instellen, ook als de klacht wel geheel of gedeeltelijk gegrond is verklaard. Daardoor kan de klager ook in beroep komen tegen een opgelegde maatregel. Hiermee wordt aangesloten op de systematiek van andere wettelijk geregelde tuchtprocesrechtelijke procedures (vergelijk onder meer artikel 107 Wna en artikel 45 van de Gerechtsdeurwaarderswet).

Naar aanleiding van deze wijziging heeft het hof van discipline de vraag gesteld of het hof, indien alleen de klager hoger beroep heeft ingesteld, de maatregel kan verlichten en, zo ja, of hiertoe eenparigheid van stemmen is vereist. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het instellen van hoger beroep meebrengt dat de zaak opnieuw in volle omvang moet worden behandeld. Dit brengt mee dat, ook wanneer alleen de klager hoger beroep heeft ingesteld, het hof kan komen tot verlichting van de maatregel. Noch voor het verzoeken, noch voor het verlichten van de maatregel gelden bijzondere vereisten ten aanzien van de stemverhouding in de raadkamer. Ook voor het verlichten van de maatregel is derhalve geen eenparigheid van stemmen vereist. In lijn hiermee vervalt ook het vijfde lid van artikel 57.

Op verzoek van het hof van discipline wordt aan artikel 56, vierde lid, toegevoegd dat indien de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter van het hof, door na aanvang van de zaak opgekomen omstandigheden, is verhinderd deze kan worden vervangen door een door de Kroon benoemd lid of plaatsvervangend lid. Op dit moment komt het voor dat het hof de behandeling van zaken moet

aanhouden omdat een (plaatsvervangend) voorzitter is verhinderd, of op het laatste ogenblik wordt gewraakt, en er op dat moment geen (plaatsvervangend) voorzitter beschikbaar is om betrokkene te vervangen, terwijl er wel een (plaatsvervangend) door de Kroon benoemd lid beschikbaar is. De aanvulling van het vierde lid biedt de mogelijkheid om de rol van de (plaatsvervangend) voorzitter door een dergelijk ander lid te laten vervullen, waardoor de behandeling van de zaak vervolgd kan worden. Hiermee wordt de doorlooptijd van de behandeling van tuchtzaken bevorderd.

Onderdeel 46 (artikel 60b, nieuw achtste lid)

De toevoeging van een nieuw achtste lid aan artikel 60b vindt plaats op voorstel van de raden van discipline en strekt tot codificatie van jurisprudentie van het hof van discipline. Door de toevoeging zijn op het in artikel 60b bedoelde onderzoek de bepalingen in de artikelen 60d en 60e omtrent de bevoegdheden van de onderzoeker (de rapporteur of rapporteurs) en de vergoeding van de kosten van het onderzoek van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel 47 (artikel 60d, nieuw vijfde lid)

Op voorstel van de raden van discipline wordt in een aan artikel 60d toe te voegen nieuw vijfde lid bepaald dat, ondanks dat een onderzoek naar de praktijkuitoefening niet heeft geleid tot schorsing van de betrokken advocaat of het opleggen van voorziening met betrekking tot de praktijkuitoefening, de advocaat opgedragen kan worden de kosten van het onderzoek geheel of gedeeltelijk te dragen. Hiermee wordt in dat geval afgeweken van de regel in het vierde lid van artikel 60d, op grond waarvan de betrokken advocaat de kosten van het onderzoek niet hoeft te dragen wanneer het niet tot een schorsing of het opleggen van een voorziening komt. Indien het onderzoek niet wijst op een onbehoorlijke praktijkuitoefening, is het niet redelijk de betrokken advocaat te belasten met de kosten. In het geval dat het rapport niet positief is, maar er aan de advocaat geen schorsing of voorziening wordt opgelegd, bijvoorbeeld omdat betrokkene zichzelf inmiddels heeft doen uitschrijven als advocaat, kan het onbevredigend uitpakken wanneer de kosten niet geheel of gedeeltelijk kunnen worden gelegd bij betrokkene. Het nieuwe vijfde lid beoogt dit te ondervangen.

Onderdelen D en G, artikelen III en V (Wet tarieven in burgerlijke zaken)

Artikel V regelde een samenloop met het voorstel van wet tot Invoering van een nieuw griffierechtstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken; 31 758). Aangezien die wet inmiddels in werking is getreden is de regeling van de samenloop van wetsvoorstellen overbodig geworden. Daardoor kan artikel V vervallen. De Wet tarieven in burgerlijke zaken kan inmiddels geheel worden ingetrokken. Hierin voorziet artikel III.

Onderdeel E, artikel IIIa (wijziging Wwft)

Onderdeel A

Op grond van het nieuwe zesde lid van artikel 24 Wwft wordt voor wat betreft het houden van toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens die wet door advocaten, aangesloten bij de nieuwe toezichtsregeling in de Advocatenwet. Dit betekent dat in de praktijk met het houden van toezicht op de naleving van de Wwft primair de dekens zijn belast. De dekens beschikken ten behoeve van het Wwft-toezicht over afzonderlijke toezichtsbevoegdheden die in de Wwft eenvormig voor alle toezichthouders zijn vastgelegd. De wijziging van het vijfde lid van artikel 24 Wwft strekt ertoe om voor notarissen c.s. op dit punt een vergelijkbaar regime te bereiken als bij advocaten. Ten overvloede zij vermeld dat, door voor wat betreft het Wwft-toezicht aan te sluiten bij de regeling van het toezicht bij of krachtens de Advocatenwet, het college van toezicht ook eindverantwoordelijke wordt voor dit toezicht. Om de integriteit en kwaliteit zo goed mogelijk te kunnen bewaken en te bevorderen, dient toezicht te worden gehouden op de naleving van alle wettelijke voorschriften waaraan advocaten zich moeten houden. Mede gelet op de dwarsverbanden die kunnen bestaan tussen het (niet) naleven van de verschillende wettelijke voorschriften is het van groot belang dat het toezicht wordt gekenmerkt door een integrale benadering, waarbij het toezicht ziet op de naleving van zowel financiële voorschriften als niet-financiële voorschriften. Door ook de eindverantwoordelijkheid voor het Wwft-toezicht bij het college van toezicht te beleggen, zal een zo integraal mogelijk beeld van de integriteit en kwaliteit van de advocatuur ontstaan.

Van verschillende kanten is aangegeven dat ook binnen de advocatuur het risico van betrokkenheid bij witwastransacties bestaat. In 2008 werd in het rapport van de commissie Joldersma gesteld dat, hoewel niet geconcludeerd kan worden dat advocaten structureel bijdragen aan de verwevenheid van

de onderwereld en de bovenwereld, de rol van deze beroepsgroep kwetsbaar is²⁰. Daarnaast heeft ook het Financieel Expertise Centrum (FEC) aangegeven dat de betrokkenheid van de advocatuur bij vastgoedfraude 'niet meer als incidenteel kan worden afgedaan'²¹.

Tijdens een recente evaluatie van het Nederlandse beleid tegen witwassen en de financiering van terrorisme heeft de Financial Action Task Force (FATF) geconcludeerd dat er met betrekking tot advocaten sprake is van 'inadequate awareness of potential money laundering vulnerabilities contributing to underreporting'²². De voorgestelde inrichting van het toezicht heeft dan ook mede tot doel een grotere bewustwording binnen de advocatuur te creëren van de verplichtingen op grond van de Wwft. Drie jaar na de inwerkingtreding van deze wijziging zal de situatie opnieuw worden geëvalueerd en zal worden gezien welke maatregelen wenselijk zijn.

Onderdelen B en C

De wijzigingen van de artikelen 26 en 27 Wwft strekken ertoe te bereiken dat bestuurlijke boeten en dwangsommen kunnen worden opgelegd aan advocaten en notarissen c.s. door het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a, eerste lid, van de Advocatenwet onderscheidenlijk het BFT. Deze wijzigingen hangen samen met de aanwijzing in artikel 24, vijfde en zesde lid (nieuw) van de toezicht-houders op de naleving door deze beroepsgroepen van de onderhavige wet door verwijzing naar het toezicht op grond van de Advocatenwet en de WNA.

Op grond van het huidige tweede lid van de artikelen 26 en 27 kan de naleving van de Wwft door advocaten en notarissen niet worden gehandhaafd langs bestuursrechtelijke weg. Overtredingen door deze beroepsbeoefenaren van voorschriften op grond van deze wet zijn daardoor thans alleen langs tuchtrechtelijke weg handhaafbaar op grond van schending van de algemene beroepsnormen. Zowel de handhavingspraktijk van de afgelopen jaren als het rapport inzake de evaluatie van de tuchtrechtelijke handhaving van de Wwft hebben aanleiding gegeven tot het heroverwegen van het tuchtrecht als handhavingsinstrument voor de naleving van de Wwft²³. In de beleidsreactie op voornoemd rapport is tot het oordeel gekomen dat effectievere handhaving van de Wwft mogelijk is door tevens bestuursrechtelijke handhaving mogelijk te maken, waarbij de toezichthouder een bestuurlijke boete en, indien nodig, een last onder dwangsom kan opleggen²⁴. Met de wijziging van de artikelen 26 en 27 wordt hierin voorzien. De toezichthouder op deze beroepsgroepen kan voor deze weg kiezen naast de – ook in de toekomst nog steeds openstaande – weg van het indienen van een klacht bij de tuchtrechter. Een tuchtrechtelijke aanpak zal met name toegevoegde waarde hebben in die gevallen waarin de oplegging van specifiek tuchtrechtelijke maatregelen, zoals schorsing of ontzetting uit het ambt of beroep, is aangewezen.

De voorgestelde wijzigingen van de Wwft zijn afgestemd met de Minister van Financiën.

D

Met de wijziging van artikel 29 wordt geregeld dat ook de instanties die in dit voorstel worden belast met toezicht op de naleving van de wet door advocaten en notarissen, in het kader van de handhaving dwangsommen en bestuurlijke boeten bij dwangbevel kunnen invorderen.

Onderdeel F, artikel IVa (overgangsrecht)

Met de wijziging van de artikelen 46c en verder, wordt de wijze van indiening van een klacht bij de tuchtrechter en een deel van het tuchtprocesrecht voor de advocatuur gewijzigd. Om overgangsrechtelijke problemen op dit punt te voorkomen, wordt met artikel IVa bepaald dat op tuchtprocedures en procedures inzake de onbehoorlijke praktijkuitoefening die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van deze wet het oude recht van toepassing blijft.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

²⁰ *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld*, rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld (oktober 2008).

²¹ *Rapportage Project Vastgoed*, Financieel Expertise Centrum (juli 2008).

²² *Mutual Evaluation Report of The Netherlands*, Financial Action Task Force (februari 2011).

²³ M. Faure, H. Nelen en N. Philipsen, *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*, METRO, Maastricht (2009).

²⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 47.



Advies Raad van State

No. W03.12.0089/II

's-Gravenhage, 25 mei 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2012, no.12.000657, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de tweede nota van wijziging bij het voorstel van de wet tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde, met toelichting.

De nota van wijziging regelt een herziening van het toezicht op advocaten. Daartoe wordt een onafhankelijk college van toezicht ingesteld, dat een orgaan is van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Verder worden de geheimhoudingsplicht voor advocaten en bepaalde doorbrekingen daarvan in de wet vastgelegd. Voorts krijgt de algemene raad de opdracht kwaliteits-toetsen uit te voeren. Ten slotte voorziet het voorstel onder meer in de mogelijkheid voor de klager rechtstreeks de tuchtrechter te adriëren, na betaling van een griffierecht.

De Afdeling advisering van de Raad van State is niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van de instelling van een college van toezicht, noch van de wenselijkheid een dergelijk college te positioneren als orgaan van de NOvA. Voorts adviseert zij af te zien van het voorstel om een klager rechtstreeks bij de tuchtrechter een klacht te laten indienen en de bestaande situatie te handhaven waarin een klager zich in eerste instantie richt tot de lokale deken. Ten slotte maakt zij nog enkele overige opmerkingen. Zij is van oordeel dat in verband hiermee de nota van wijziging nader dient te worden overwogen.

1. Noodzaak nieuw toezichtstelsel

De Afdeling deelt het standpunt van de regering dat een effectief stelsel van toezicht op de advocatuur van groot belang is. Zij acht evenwel onvoldoende toegelicht dat ter verbetering van dit toezicht het bestaande stelsel niet alleen dient te worden aangepast, maar ook dient te worden aangevuld met een college van toezicht, waardoor een stelsel van toezicht op toezicht ontstaat.

De Afdeling wijst er op dat met betrekking tot het verschijnsel van schending door advocaten van op hen toepasselijke normen en regels, waarvoor het verbeteren van het toezicht een oplossing moet bieden, de toelichting van incidenten spreekt. Niet wordt aangegeven of te verwachten valt dat dergelijke incidenten met enig stelsel van preventief en reactief toezicht voorkomen kunnen worden.

Op dit moment wordt het toezicht op de naleving door advocaten van hetgeen bij of krachtens de advocatenwet is bepaald, met inbegrip van de verordeningen van de NOvA, uitgeoefend door de lokale dekens. Deze kunnen tevens klachten over advocaten, al dan niet op verzoek van de klager, voorleggen aan de tuchtrechter. Volgens de toelichting is de regering van oordeel dat aan dit stelsel het nadeel kleefte dat het in een sterke beslotenheid wordt uitgeoefend en vooral reactief van karakter is. Omdat het verspreid geregeld is, is het daarnaast slechts moeizaam kenbaar. Een en ander noopt, aldus de toelichting, tot herziening van het huidige toezicht.²⁵ Een volwaardig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur dient zich, aldus de toelichting, te kenmerken door volledigheid, uniformiteit, onafhankelijkheid en effectiviteit. Het dient bovendien (mede) preventief van karakter en rechtstreeks te zijn.²⁶

Niettemin blijft ook in het voorstel het zwaartepunt van het toezicht bij de lokale dekens berusten en wordt het uiteindelijke toezicht daarop ('de eindverantwoordelijkheid') in handen gelegd van een college van toezicht dat zelf ook orgaan is van de NOvA met betrokkenheid van de algemene raad bij de benoeming van de leden en de goedkeuring van de begroting. Niet wordt uiteengezet dat en waaruit gebleken is dat de lokale dekens hun toezichthoudende taak onvoldoende onafhankelijk hebben uitgeoefend en dat het toezicht op hun functioneren niet voldoende is verzekerd door de landelijke deken. Integendeel, in de toelichting bij het voorgestelde artikel 45b wordt gesteld dat, door in de nieuwe regeling opnieuw een voorname rol toe te kennen aan de dekens, waarborgen worden geschapen voor continuïteit en kwaliteit in het toezichthoudende werk.

Nu naar het oordeel van de Afdeling het stapelen van toezicht op toezicht het stelsel van toezicht extra belast en daarmee afbreuk kan doen aan het huidige efficiënte functioneren daarvan, acht zij onvoldoende overtuigend gemotiveerd waarom het huidige stelsel te kort schiet en waarom, waar het te

²⁵ Memorie van Toelichting, Algemeen, punt 4: Huidige regeling van het toezicht.

²⁶ Memorie van Toelichting, Algemeen, punt 5: Hoofdpijnen van het nieuwe toezicht.



kort zou schieten, deze tekortkomingen niet binnen het bestaande stelsel kunnen worden weggenomen doch een nieuw stelsel is vereist.

Integraal en uniform toezicht

Voor zover het huidige toezicht onvoldoende integraal zou zijn en vooral een reactief karakter zou hebben, en dit onvoldoende wordt geacht, wordt niet gemotiveerd waarom de NOvA niet via zelfregulering daarvoor voorzieningen kan treffen en de toezichthoudende en handhavende rol van lokale deken kan versterken, zoals door de heer Docters van Leeuwen in diens advies van 2010 is geadviseerd.²⁷ Evenmin wordt gemotiveerd waarom, voor zover er sprake zou zijn van verschillen in het toezicht op naleving en de handhaving van normen en regels per arrondissement en dit ongewenst wordt geacht, de NOvA hierin niet zelf, door middel van verordeningen of interne instructies, grotere landelijke uniformiteit zou kunnen aanbrengen. Daarop zou dan toezicht kunnen worden uitgeoefend door de landelijke deken, met de bevoegdheid ter zake algemene of specifieke aanwijzingen te geven na overleg in het door de NOvA voorgestelde dekenberaad. Zelfregulering is altijd een van de kenmerken van de advocatuur geweest. Niet is aangetoond dat de grenzen van de doelmatigheid en doeltreffendheid daarvan zijn bereikt, noch dat de redenen daarvoor niet langer opgeld doen.

Effectief toezicht

De wenselijk geachte vergroting van de effectiviteit van het toezicht en van het preventieve karakter daarvan door uitbreiding van het instrumentarium door middel van aansluiting bij titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden gerealiseerd zonder dat dit een afzonderlijk college van toezicht vereist. Daarbij zou de voorgestelde mogelijkheid van dat college om zelf een klacht bij de tuchtrechter in te dienen aan de landelijke deken kunnen worden toegekend.

De Afdeling adviseert de noodzaak en wenselijkheid van instelling van een college van toezicht als orgaan van de NOvA te heroverwegen.

2. Positionering van het college van toezicht

Voor het geval het voorstel tot instelling van een college van toezicht wordt gehandhaafd, merkt de Afdeling nog het volgende op.

Enerzijds wordt gesteld dat de onafhankelijkheid van het huidige stelsel te wensen overlaat, omdat het feitelijk neerkomt op toezicht door advocaten op advocaten. Anderzijds wordt naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend aangegeven waarom het niet wenselijk is het college van toezicht, zo daaraan behoefte bestaat, buiten de NOvA te positioneren, in plaats van het de ambigue positie toe te kennen die het nu binnen de NOvA krijgt. Het voorstel plaatst immers het bestuur van de NOvA buiten spel waar het gaat om het functioneren van een van haar organen.

In het advies van de heer Docters van Leeuwen is een onafhankelijke, externe systeemtoezichthouder bepleit, een voorstel dat door de NOvA is omarmd. Waarom de bijzondere positie van de advocatuur in het Nederlandse rechtsbestel meebrengt dat een dergelijk extern element in het toezicht niet past en waarom de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid daarmee in het geding zou komen, zoals in de toelichting wordt gesteld,²⁸ vermag de Afdeling niet in te zien. De verantwoording door deze systeemtoezichthouder kan immers zo worden ingericht dat daarmee geen bevoegdheid voor de minister ontstaat om rechtstreeks te sturen in het toezicht. De Afdeling deelt weliswaar het oordeel van de regering dat de alternatieven voor een benoemingsprocedure welke door de NOvA zijn voorgesteld, niet voor de hand liggen. Door het voorgestelde stelsel, waarbij de leden van het college van toezicht worden benoemd door de minister, zij het op aanbeveling van de algemene raad, en deze zijn begroting vaststelt, ontstaat evenwel het beeld van rechtstreekse betrokkenheid van de minister en daarmee spanning met de onafhankelijke positie ten opzichte van de minister. Dit klemmt temeer gezien de taken en bevoegdheden die in het voorstel aan het college worden toegekend. Al met al is het de Afdeling niet duidelijk waarom het als onafhankelijk bedoelde college van toezicht wordt gepositioneerd als orgaan van de NOvA, behalve dat daarmee de kosten van het college ten laste van de NOvA kunnen worden gebracht.

De Afdeling adviseert om, indien het voorstel tot instelling van een college van toezicht wordt gehandhaafd, de positionering daarvan te heroverwegen.

²⁷ A.H.W. Docters van Leeuwen, Het bestaande is geen alternatief, een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, maart 2010.

²⁸ Memorie van Toelichting, Algemeen, punt 6: Advies verbetering toezicht op de advocatuur.

3. Algemene of specifieke aanwijzingen aan deken en andere toezichthouders

Het voorgestelde vijfde lid van artikel 45b bepaalt dat het college van toezicht aan een of meer toezichthouders, waarbij het ingevolge het eerste lid primair om de deken gaat, algemene of specifieke aanwijzingen kan geven met betrekking tot de uitoefening van hun taken. Deze bepaling heeft een zeer ruime strekking en zal licht tot spanning tussen het college en de desbetreffende toezichthouder leiden. In de bepaling noch in de toelichting wordt gespecificeerd om wat voor soort aanwijzingen het daarbij gaat. In de toelichting is sprake van 'doorzettingsmacht' en wordt gesteld dat, indien aanwijzingen niet worden opgevolgd, het college kan besluiten een andere toezichthouder in te schakelen. Daarmee zal de spanning worden vergroot, hetgeen de vraag doet rijzen of voor een dergelijke situatie niet in een procedure van bemiddeling, bijvoorbeeld door het landelijke beraad van deken, moet worden voorzien. Als 'ultimum remedium' verwijst de toelichting naar artikel 45c, dat voorziet in schorsing dan wel ontheffing van de taakuitoefening van een deken door het hof van discipline op verzoek van het college van toezicht. De daar genoemde gronden voor schorsing hebben evenwel geen van alle betrekking op deze conflictsituatie, terwijl ontheffing in dit geval slechts mogelijk is 'wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkenen gelegen redenen'; dit terwijl volgens de toelichting de deken na de ontheffing in functie blijft als lokaal deken. Of dit het hof van discipline, en in beroep de bestuursrechter, voldoende ruimte biedt om het conflict op te lossen, moet worden betwijfeld. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel aan te passen.

4. Indiening klacht bij tuchtrechter

Tegen het advies in van de raden van discipline en het hof van discipline, alsmede van de NOvA, wordt voorgesteld de klager het recht te geven zich rechtstreeks tot de tuchtrechter te wenden. Als reden wordt in de toelichting gegeven dat het bij een moderne regeling van het tuchtrecht past dat iedere belanghebbende zelfstandig en rechtstreeks een klacht kan indienen bij de tuchtrechter.²⁹ De Afdeling wijst er echter op dat de deken ook thans al elke klacht moet doorsturen als de klager dat wenst.³⁰ Nu de tuchtrechter zelf aangeeft dat de voorgestelde rechtstreekse toegang zijn rol zal bemoeilijken, behoeft wijziging van het systeem een specifieke motivering. Daarbij dient dan te worden aangegeven, of en in hoeverre het huidige systeem waarbij de deken zo mogelijk vooraf, en niet eerst na terugverwijzing door de tuchtrechter, als bemiddelaar en anders als zeef functioneert, door klagers als onnodig belemmerend wordt ervaren. Nu deze zeef functie ten aanzien van de klager in de vorm van heffing van griffierecht wordt gegoten en in de toelichting wordt aangenomen dat daarmee een drempel wordt opgeworpen, dient bovendien de vraag te worden beantwoord hoe zich dit verhoudt tot de doelstelling om de positie van de cliënt jegens zijn advocaat te versterken. Het belang van de zeef functie van de lokale deken klemmt te meer in geval het een klacht betreft van een ander dan de cliënt van de desbetreffende advocaat. In de toelichting wordt gesteld dat onder 'ieder ander met enig redelijk belang' in het eerste lid van artikel 46c bijvoorbeeld ook de advocaat van de tegenpartij of de officier van justitie kan vallen, hetgeen ertoe kan leiden dat nog tijdens een civiele, bestuursrechtelijke of strafprocedure een tuchtprocedure aanhangig is waarbij dezelfde advocaten respectievelijk officier van justitie zijn betrokken. Het komt de Afdeling uiterst wenselijk voor dat de deken ook ten aanzien van dergelijke klachten bemiddelend optreedt en beoordeelt of het conflict tussen de beide procesdeelnemers wel in een tuchtprocedure thuis hoort. Ook de bepaling in het derde en vierde lid van artikel 46l over de omvang van het vooronderzoek en de in het tweede lid van artikel 47a voorziene mogelijkheid van voortzetting van de procedure na intrekking van de klacht, duiden er op dat in het systeem van het tuchtrecht de klager niet als autonome procespartij wordt gezien.

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgestelde wijziging van het systeem van indiening van klachten en de bestaande situatie te handhaven.

5. Griffierecht tuchtrechtprocedure

Mocht het voorstel van rechtstreekse indiening van klachten worden gehandhaafd, dan merkt de Afdeling ten aanzien van de voorgestelde heffing van griffierechten het volgende op. Als reden om voor het indienen van klachten bij de tuchtrechter door een belanghebbende griffierecht te heffen, noemt de toelichting klagers te bewegen een afweging te maken omtrent het indienen van een klacht, hetgeen er toe kan leiden dat de voorkeur wordt gegeven het geschil op alternatieve wijze te doen beslechten of dit onder de aandacht van de deken te brengen.³¹ De Afdeling wijst er op dat vorige kabinetten steeds het standpunt hebben ingenomen dat geen griffierecht in rekening wordt gebracht voor een beroep op tuchtrechtelijke voorzieningen, omdat het belang van het waarborgen van een

²⁹ Memorie van Toelichting, Algemeen, punt 8: Voorbereiding van de nota van wijziging.

³⁰ Artikel 46e van de Advocatenwet.

³¹ Memorie van Toelichting, Algemeen, punt 5: Hoofddijnen van het nieuwe toezicht.

goede beroepsstandaard is gebaat bij een vrije toegang tot de tuchtrechter.³² Ook recente wetgeving getuigt daarvan, zoals de wet Dieren.³³ De Afdeling is dan ook van oordeel dat de noodzaak dan wel wenselijkheid van de heffing van griffierecht in dit geval en de daarvan te verwachten effectievere en kostenbesparende wijze van behandeling van klachten een nadere motivering vereist. Zij adviseert daartoe.

6. Overschrijding van de termijn van indiening van een klacht

De Afdeling is van oordeel dat het voor de hand ligt het voorstel van de raden van discipline te volgen en in artikel 46g te bepalen dat niet-ontvankelijkverklaring van een klaagschrift wegens overschrijding van de daar genoemde termijnen achterwege kan blijven indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. Het is een algemeen beginsel van procesrecht dat een termijnoverschrijding verschoonbaar kan zijn en niet-ontvankelijkverklaring om die reden achterwege blijft, mits betrokkene zo snel als mogelijk in actie is gekomen. Dat dit voor de aangeklaagde partij meebrengt dat deze langer in onzekerheid verkeert, is daarvan een logisch en te accepteren gevolg. De Afdeling adviseert te voorzien in de mogelijkheid een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.

7. Geschillen omtrent de hoogte van declaraties

Het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, van artikel 28 heeft volgens de toelichting ten doel geschillen over declaraties buiten de tuchtrechter te houden. De bepaling spreekt echter van 'kunnen worden afgedaan'. De toelichting geeft aan dat voor het woord 'kunnen' is gekozen, omdat partijen met hun geschil niet de gewone rechter kan worden onthouden. De toelichting geeft echter niet aan of hiermee sprake is van een keuze tussen de in deze bepaling voorziene geschillenregeling en de gang naar de rechter, dan wel dat na 'afdoening' van het geschil bezwaarde zich alsnog tot de rechter kan wenden. Ook is uit de bepaling noch uit de toelichting duidelijk of de 'gewone' rechter evenals de tuchtrechter (artikel 46g) een klacht niet-ontvankelijk kan verklaren omdat niet eerst de geschillenregeling is beproefd.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting nader in te gaan en de voorgestelde bepaling op dit punt te verduidelijken.

8. Aangestelden bij het bureau van het college als toezichthouders

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 45b voorziet onder b in de mogelijkheid dat het college personen werkzaam bij het bureau van het college belast met het houden van toezicht. De toelichting stelt dat het wenselijk kan zijn om deze medewerkers in te zetten om het werk van dekenen te kunnen controleren of omdat bijvoorbeeld in een zaak persoonlijke belangen van een deken betrokken zijn. Naar het oordeel van de Afdeling wordt hiermee een spanning gecreëerd tussen enerzijds de autonome positie van de deken als toezichthouder en anderzijds het niveau waarop het college in de uitoefening van die toezichthoudende taak kan interfereren. Zij is van oordeel dat in voorkomend geval alleen de onder a en c bedoelde personen voor een dergelijke ingrijpende bemoeienis in aanmerking komen.

De Afdeling adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

9. Tuchtrechter en schadevergoeding

Naar aanleiding van de consultatie heeft de raad voor rechtsbijstand aandacht gevraagd voor de mogelijkheden voor de tuchtrechter om te beslissen over schadeclaims van cliënten jegens hun advocaten. Volgens de memorie van toelichting zal een en ander betrokken worden bij de invoering van de Kaderwet tuchtprocesrecht. De Afdeling wijst erop dat er al sinds 2008 wetgeving op dit punt in het vooruitzicht wordt gesteld. Zij is van oordeel dat het, met het oog op een effectieve rechtsbescherming, van belang is hiermee niet langer te wachten. Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

³² Zie het kabinetsstandpunt op het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht, Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61.

³³ Staatsblad 2011, 345. Na advies van de Raad van State is het griffierecht bij het nader rapport geschrapt (Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 4).



10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende
no. W03.12.0089/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft**

- In artikel I, onderdeel G 'raad van toezicht' vervangen door: raad.
- Artikel Vb aanpassen in verband met het feit dat de Wet versterking cassatierechtspraak (Stb. 2012, 116) met ingang van 1 juli 2012 in werking treedt.



Nader Rapport

10 juli 2012

Nr. 282792

Directie Wetgeving en Juridische Zaken/Sector Staats- en bestuursrecht

Nader rapport inzake de tweede nota van wijziging bij het voorstel van wet tot aanpassing van de Advocatenwet c.a.

Aan de Koningin

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 maart 2012, nr. 12.000657, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de tweede nota van wijziging bij het voorstel van wet tot aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde-rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 mei 2012, nr. W03.12.0089/II, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak nieuw toezichtstelsel

Met de Afdeling is de regering van mening dat een effectief stelsel van toezicht, in het licht van de positie van de advocaat in onze rechtsorde, essentieel is. Het bestaande toezicht op advocaten schiet op onderdelen zodanig tekort dat aanpassingen noodzakelijk zijn. Kenmerk van een effectief stelsel van toezicht is dat het institutionele waarborgen biedt voor het afleggen van publieke verantwoording. Bij een wettelijk gereglementeerd beroep als dat van advocaat hoort optimale transparantie en objectiviteit, alsmede een toezichtsregime dat gericht is op het voorkomen van normschendingen. Het huidige toezicht voldoet niet aan deze eis, zoals ook blijkt uit de tussenrapportage van de heer R.J. Hoekstra van zijn onderzoek in opdracht van de NOvA, naar de kwaliteit, objectiviteit en integriteit van het toezicht³⁴. Het huidige toezicht op advocaten is voornamelijk repressief en te weinig proactief van aard. Lokale deken komen veelal alleen in actie naar aanleiding van een concrete klacht of een andere indicatie van normschending. Het toezicht door deken staat daardoor voor een groot deel in het teken van de opmaat naar een tuchtzaak.

Proactief toezicht is nog weinig uit de verf gekomen en vormt een relatief ondergeschikt onderdeel van de werkzaamheden van de deken. Ook de heer R.J. Hoekstra komt in de tussenrapportage tot de constatering dat de klachtenbehandeling door deken zoveel tijd in beslag neemt dat het proactieve toezicht in het gedrang komt. Het huidige toezicht wordt uitsluitend en in een sterke beslotenheid uitgeoefend door deken, die niet alleen zelf advocaat zijn – en derhalve zelf onderworpen zijn aan het toezicht dat zij dienen te houden – maar ook worden gekozen door advocaten. Advocaten kiezen daarmee hun eigen toezichthouders, wat zeer ongebruikelijk is bij het toezicht op wettelijk gereglementeerde vrije beroepen. Het huidige toezicht wekt de schijn van interne afschermdende geslotenheid, met als risico dat men elkaar niet of onvoldoende aanspreekt op ontoelaatbaar gedrag. Meer algemeen geldt dat het inmiddels gemeengoed is om het toezicht op beroepsbeoefenaren van wettelijk gereglementeerde beroepen te doen uitvoeren door of onder (eind)verantwoordelijkheid van een orgaan dat niet bestaat uit leden van die beroepsgroep³⁵.

Repressief toezicht heeft de functie van sluitstuk op de toezichthoudende taak, en heeft niet primair het voorkomen van normschendingen tot doel. Reactief toezicht op advocaten volstaat niet, zeker als het ontbreekt aan personen die zich over die normschendingen beklagen. De meeste klachten over gedragingen van advocaten komen van cliënten. In het niet ondenkbare geval dat een cliënt en een advocaat elkaar vinden in een illegale handeling, is de kans op de indiening van een klacht gering. Hetzelfde geldt voor situaties waarin een cliënt de door de advocaat geleverde dienstverlening niet goed inhoudelijk kan beoordelen en daardoor geen wetenschap heeft van een gemaakte beroepsfout. Proactief toezicht is in dat geval veel effectiever.

Een gevolg van het repressieve karakter van het bestaande toezicht is dat toezicht en tuchtrecht onvoldoende van elkaar gescheiden zijn. Toezicht kan leiden tot de indiening van een tuchtklacht, maar is op zichzelf geen tuchtrecht. Anderzijds is tuchtrecht ook geen toezicht. Met de Wet van 29 september 2011 tot wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister en van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Stb. 2011, 470; Wijzigingswet Wna) heeft de wetgever er expliciet voor gekozen het toezicht op en tuchtrecht voor notarissen zuiver van elkaar te scheiden.

Ook de uniformiteit van het toezicht is nog onvoldoende verzekerd. Doordat de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht bij de lokale deken berust, is er thans binnen de advocatuur sprake van 19

³⁴ R.J. Hoekstra, Tussenrapportage bevindingen interim rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 12 juni 2012.

³⁵ Vergelijk in deze zin ook I. Giesen en L.M. Coenraad, Innovaties in de (civiele) rechtspleging, NJB 2012, nr. 15, pag. 1024.

toezichthouders (10 toezichthouders na invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart). Hierdoor kunnen advocaten in verschillende delen van het land in vergelijkbare situaties te maken krijgen met verschillen in (toepassing van het) toezichtsbeleid, hetgeen afbreuk doet aan de rechtszekerheid en rechtseenheid.

Als het gaat om de probleemanalyse van het huidige toezicht op advocaten, komen de NOvA en de regering voor een belangrijk deel tot dezelfde constateringen. Zo merkt de heer A.H.W. Docters van Leeuwen in zijn rapportage aan de NOvA over het bestaande toezicht op dat niet voldoet aan de moderne eisen en op essentiële onderdelen tekort schiet³⁶. De NOvA heeft deze rapportage in beginsel onderschreven. Ook de heer Hoekstra komt in zijn tussenrapportage tot de voorlopige bevinding dat verbeteringen in (de uitoefening van) het toezicht op korte termijn noodzakelijk zijn. In de kern gaat het daarbij om institutionele vernieuwingen, waarmee het toezicht voldoet aan moderne eisen van proactiviteit, transparantie, en objectiviteit. Uitgaande van een op hoofdlijnen gedeelde probleemanalyse, komen de NOvA en de regering vervolgens tot verschillende oplossingsrichtingen. De NOvA geeft de voorkeur aan het door de heer Docters van Leeuwen geadviseerde systeemtoezicht, waarbij een 'wijs persoon' is belast met het toezicht op het werk van de deken. Deze systeemtoezicht-houder rapporteert jaarlijks in het openbaar en kan voorts alleen advies geven aan de deken. De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten blijft bij de deken rusten. Naar het oordeel van de regering worden daarmee niet alle eerdergenoemde gebreken van het huidige toezicht, althans niet in voldoende mate, opgelost.

De correctiemechanismen op toezicht onder eindverantwoordelijkheid van de deken, die door met name de NOvA worden geopperd, vormen onvoldoende waarborg voor een institutioneel evenwicht waarbij recht wordt gedaan aan de noodzaak om publieke verantwoording af te leggen. Daarvoor is rechtstreekse en eenduidige sturing nodig. Ook is de onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende verzekerd. In het geval van systeemtoezicht door een 'wijs persoon' of door een ander – binnen of buiten de NOvA geplaatst – orgaan zou de beslissingsbevoegdheid in individuele zaken blijven berusten bij (thans) 19 beroepsbeoefenaren, die gekozen zijn door degenen op wie het toezicht wordt uitgeoefend. Het gebrek aan uniformiteit in het huidige toezicht zou verminderd kunnen worden door via verordeningen, werkafspraken en samenwerking binnen een dekenberaad te komen tot zoveel mogelijk eenheid in toezichtsbeleid. Omdat de eindbeslissing in individuele zaken zoals gezegd bij de verschillende deken blijft berusten, is onvoldoende verzekerd dat in vergelijkbare gevallen tot vergelijkbare beslissingen omtrent de uitoefening van het toezichtsbeleid wordt gekomen.

Wanneer klachten tegen advocaten ook in de toekomst uitsluitend met betrokkenheid van de deken kunnen worden ingediend, zoals geadviseerd door de Afdeling en de NOvA, bestaat het risico dat de uitoefening van het toezicht met name zal plaatsvinden in de sleutel van het tuchtrecht. Het toezicht blijft dan een repressief karakter houden, terwijl bovendien aan toezicht en tuchtrecht – anders dan bijvoorbeeld in de toekomst bij notarissen het geval zal zijn – onvoldoende zelfstandige functies toekomen.

Tegen deze achtergrond wordt met de nota van wijziging een college van toezicht ingesteld, dat belast is met de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht en dat onafhankelijk staat van zowel de centrale overheid als van de advocatuur (waaronder andere organen van de NOvA). De lokale deken worden daarbij in stelling gebracht als toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Zoals de Afdeling terecht opmerkt, blijft in het nieuw voorgestelde systeem een belangrijke rol weggelegd voor de lokale deken. Hiervoor wordt gekozen omdat dekenen zeer ervaren advocaten zijn, met een grote staat van dienst. Zij genieten veel gezag onder beroepsgenoten. Dankzij hun ervaring zijn zij bij uitstek in staat om snel kennis te nemen van advocatendossiers en tot de kern ervan door te dringen. In een blijvende rol voor de deken bij het nieuwe toezicht zie ik dan ook geen tegenstelling. Van hun waardevolle kennis en ervaring dient ook in de toekomst gebruik te worden gemaakt, aangezien dit bijdraagt aan een effectief toezicht. In het voorstel is, anders dan de Afdeling kennelijk veronderstelt, geen sprake van systeemtoezicht. Van systeemtoezicht, van toezicht op toezicht of van gelaagd toezicht zou wel sprake zijn indien de landelijk deken, het dekenberaad of een 'wijs persoon' (zoals voorgesteld door de heer Docters van Leeuwen) belast zou worden met het beoordelen van en rapporteren over de uitoefening van het toezicht door de deken, zonder voor dat toezicht de eindverantwoordelijkheid te dragen en hierin te kunnen ingrijpen. Met het in de nota van wijziging voorgestelde systeem kan efficiënt en effectief worden opgetreden door de mogelijkheid van rechtstreekse en eenduidige sturing, met behoud van de inzet en expertise van de lokale deken. De heer Hoekstra merkt in zijn tussenrapportage op dat de werklast van de deken in de afgelopen decennia sterk is verzwaaard en veranderd. In de jaren '60 van de vorige eeuw waren er nog ongeveer 1.500 advocaten. Het huidige toezicht dateert uit die periode en is ingericht naar de omvang van de beroepsgroep, alsmede de aard van en gebruiken binnen de beroepsgroep in die tijd. Inmiddels is de advocatuur sterk veranderd. Niet alleen is het aantal advocaten meer dan vertienvoudigd (inmiddels ca. 17.000), de beroepsgroep is ook sterk veranderd en veel diverser geworden als gevolg van onder

³⁶ A.H.W. Docters van Leeuwen, *Het bestaande is geen alternatief – een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocaten*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, maart 2010.

meer de opkomst van megakantoren, vakspecialisatie en een toename van de aard en omvang van de werkzaamheden. Advocaten zijn niet langer alleen procesvertegenwoordiger, maar als gevolg van ontwikkelingen in de samenleving ook adviseur en vertrouwenspersoon, in en buiten rechte. Het toezicht is bij deze ontwikkelingen achtergebleven. Veelal combineren dekens hun toezichthoudende en andere taken met een eigen praktijk als advocaat. Afgezien van het feit dat dit, zoals uit de tussenrapportage van de heer Hoekstra blijkt, meebrengt dat zij mogelijk onvoldoende tijd en zorg aan toezichthoudende werkzaamheden besteden, heeft dit tot gevolg dat dekens hun benoemingsduur veelal beperken tot 2 à 3 jaar, en zich daarna weer op de advocatuurlijke praktijk richten. Hierdoor kan waardevolle kennis en ervaring die met het toezicht is opgedaan verloren raken. De vraag rijst derhalve of op dit moment de opgebouwde ervaring wel voldoende tot zijn recht komt. Van een college van toezicht, ondersteund door een deskundig bureau, dat met het toezicht opgedane kennis en ervaring verzamelt en genereert, kunnen de dekens profiteren, en wordt de continuïteit van het toezichthoudende werk gewaarborgd.

Een overweging die voorts ten grondslag heeft gelegen aan de beslissing om te komen tot instelling van een college van toezicht, is de wens van aansluiting op de vereiste modernisering, zoals deze is of wordt doorgevoerd bij andere wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen. In dat verband zij gewezen op de brief van 5 maart 2010 van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer³⁷, waarin een kabinetsvisie wordt beschreven op de in de toekomst wenselijke en mogelijke inrichting van het toezicht op wettelijk geregelde vrije juridische beroepen (advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen). Ook het huidige kabinet onderschrijft deze visie ten volle³⁸. Een uitgangspunt van het beleid dat ten aanzien van de drie genoemde beroepsgroepen wordt gevolgd, is dat wettelijke systemen die op hen van toepassing zijn zoveel mogelijk gelijk dienen te zijn, tenzij er gegronde redenen zijn om – bijvoorbeeld gelet op de aard en de positie van het beroep – tot een afwijkende regeling te komen. Dat uitgangspunt wordt ook hier gevolgd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt derhalve niet alleen een stap gezet ter versterking van het toezicht op advocaten als zodanig, waarvan de noodzaak breed wordt gedeeld en door de Afdeling advisering van de Raad van State op zichzelf ook niet wordt bestreden. Ook wordt bereikt dat dit toezicht aansluit bij dat op andere, sterk verwante beroepen, waarmee de rechtseenheid en de rechtsgelijkheid in belangrijke mate is gediend. Met het voorstel wordt het zelfregulerend karakter van de advocatuur zoveel mogelijk in stand gelaten. Het toezicht ziet met name op de naleving door advocaten van beroepsnormen en gedragsregels. Deze zijn voornamelijk neergelegd in verordeningen en vergelijkbare regelingen die door de NOvA zelf worden vastgesteld. De verordenende bevoegdheden van het college van afgevaardigden van de NOvA blijven derhalve in stand.

De nota van toelichting is naar aanleiding van het voorgaande aangepast en aangevuld.

2. Positionering van het college van toezicht

In het voorgaande is al aangegeven dat in de visie van de regering als uitgangspunt dient te gelden dat het toezicht op wettelijk gereguleerde vrije juridische beroepen zoveel mogelijk op dezelfde wijze wordt vormgegeven, tenzij er gegronde redenen zijn om te komen tot afwijkingen. Bij de vormgeving van toezicht ligt het instellen van een externe toezichthouder doorgaans voor de hand. Met extern wordt in dit geval bedoeld een buiten de organisatie van de beroepsgroep geplaatste toezichthouder. Doorgaans zal een dergelijke externe toezichthouder naar zijn aard deel gaan uitmaken van de centrale overheid. Bij notarissen en gerechtsdeurwaarders wordt die weg ook gevolgd. Met de Wijzigingswet Wna wordt het Bureau Financieel Toezicht (BFT) integraal toezichthouder op het notariaat. Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan, waarvoor uiteindelijk de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijkheid draagt. Bij het opstellen van de nota van wijziging is de mogelijkheid overwogen om ook het BFT te belasten met het (integrale) toezicht op advocaten. Hiervan is uiteindelijk afgezien, gelet op de bijzondere positie die de advocatuur inneemt binnen onze rechtsorde. Iedere rechtzoekende moet erop kunnen rekenen dat zijn advocaat in volledige vrijheid en onafhankelijk voor zijn zaak opkomt, en dat hij in het volste vertrouwen informatie met hem kan delen. Om die reden beschikt de advocaat ook over een geheimhoudingsplicht en een verschoningsrecht ten behoeve van zijn cliënt.

Goed toezicht op advocaten is niet mogelijk zonder dat daarbij inzage kan worden verkregen in cliëntendossiers. Zou het toezicht worden uitgeoefend door een organisatie die onder de verantwoordelijkheid valt van de centrale overheid, dan zou de centrale overheid, in de persoon van de toezichthouder, kennis kunnen nemen van dossiers bij advocaten die vertrouwelijke cliëntengegevens bevatten welke mogelijk ook van belang zijn in zaken van diezelfde overheid tegen de betreffende cliënt. Dit levert met name in strafzaken bezwaren op. Indien bijvoorbeeld het BFT belast zou zijn met het rechtstreekse toezicht op advocaten, zou de centrale overheid, in bredere zin, die in een strafzaak de wederpartij is van de cliënt van een advocaat via de weg van het toezicht op de advocaat feitelijk

³⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

³⁸ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 7 februari 2011, Kamerstukken 2010/11, 32 500 VI, nr. 81.

kennis kunnen nemen van relevante vertrouwelijke gegevens. Hierdoor kan de positie van rechtzoekenden in gedrang komen, hetgeen mogelijk strijdigheid oplevert met artikel 6 EVRM.

Om de onafhankelijke positie van de advocaat voldoende te kunnen waarborgen, wordt er met dit voorstel voor gekozen het college van toezicht onder te brengen als orgaan binnen de NOvA. De door de Afdeling genoemde vergelijking met de door de NOvA omarmde gedachte van een onafhankelijk, extern 'wijs persoon' gaat niet op, omdat deze uitsluitend de positie heeft van systeemtoezichthouder. Deze zou slechts kunnen adviseren en rapporteren, zonder zich in voorkomende gevallen rechtstreeks te kunnen bemoeien met de uitoefening van het toezicht en zonder de eindverantwoordelijkheid hiervoor te dragen.

De regering ziet geen gevaar voor spanning met de onafhankelijke positie van het college ten opzichte van de Minister van Veiligheid en Justitie. Anders dan de Afdeling kennelijk veronderstelt, worden leden van het college op grond van het voorgestelde artikel 36a, tweede lid, niet benoemd door de minister, doch bij koninklijk besluit op voordracht van de minister. De minister kan hierbij uitsluitend personen voordragen die zijn geadviseerd door de NOvA. Deze wijze van benoeming is grotendeels ontleend aan artikel 5c van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), dat betrekking heeft op de benoeming van leden van de rechterlijke macht. Die procedure waarborgt dat personen worden benoemd die onafhankelijk van de centrale overheid kunnen beslissen in rechtszaken. Die regeling is derhalve bij uitstek geschikt als blauwdruk voor de wijze van benoeming van leden van het college. Aan de onafhankelijke positie van het college wordt evenmin afbreuk gedaan met de betrokkenheid van de minister bij de begroting van het college. De minister stelt niet de begroting vast – dat doet het college op grond van het voorgestelde artikel 45d, eerste lid, zelf – doch dient hieraan goedkeuring te geven. Dit veronderstelt een relatief marginale toets door de minister, welke beoogt te waarborgen dat een niet zodanige begroting wordt voorgesteld dat de taakuitoefening door het college feitelijk illusoir wordt.

3. Algemene of specifieke aanwijzingen aan deken en andere toezichthouders

Het voorgestelde artikel 45b, eerste lid, geeft aan het college van toezicht de bevoegdheid om algemene of specifieke aanwijzingen te geven aan deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht. Deze bevoegdheid is noodzakelijk om de eindverantwoordelijkheid van het college voor het toezicht tot zijn recht te laten komen, om de uitvoering van het toezichtsbeleid te kunnen waarborgen en om uniform toezicht te bereiken. In principe kunnen deken zonder opdracht of instructies van het college te werk gaan; de wet attribueert rechtstreeks aan hen toezichthoudende taken. Als gevolg van deze attributie zou het college, zonder de mogelijkheid van het geven van aanwijzingen, feitelijk geen eindverantwoordelijkheid voor het toezicht kunnen nemen.

Algemene aanwijzingen zullen veelal het karakter hebben van toezichtsbeleid. Het toezichtsbeleid zal in de praktijk door het college in samenspraak met of soms zelfs op voorstel van de deken worden ontwikkeld. Een specifieke aanwijzing zal veelal betrekking hebben op een individuele zaak. Een dergelijke aanwijzing kan bijvoorbeeld zijn dat een deken wordt gevraagd een onderzoek naar een advocaat of advocatenkantoor te starten, waarbij de deken er zelf eerder voor heeft gekozen hiertoe niet over te gaan. Het ligt voor de hand dat een dergelijke specifieke aanwijzing niet snel zal worden gegeven zonder dat het college daaraan voorafgaand in dialoog met de betrokken deken is getreden. De vrees dat de bepaling licht tot spanning tussen het college en de betrokken toezichthouder zal leiden, wordt dan ook niet gedeeld. In voorkomende gevallen dient het college echter de mogelijkheid te hebben om met een aanwijzing in te grijpen.

Zonder de mogelijkheid voor het college om een andere toezichthouder in te schakelen indien aanwijzingen niet worden opgevolgd, zou de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing in de praktijk van weinig of generlei waarde kunnen blijken. Ook zou het de mogelijkheden om, bij gebleken noodzaak, direct in concrete toezichtszaken in te grijpen aanzienlijk beperken. Ook hiervoor geldt dat van deze mogelijkheid in de praktijk niet snel gebruik zal worden gemaakt zonder voorafgaand overleg tussen het college en de betrokken deken. Een procedure van bemiddeling kan bijdragen aan het voorkomen of oplossen van eventuele spanningen tussen het college en de betrokken deken, doch behoeft geen afzonderlijke wettelijke regeling. In de eerste plaats kan dit door betrokkenen zelf in de praktijk worden georganiseerd, hetgeen ook past bij zorgvuldig handelende organen. Bovendien moet worden voorkomen dat een verplichte bemiddelingsprocedure leidt tot ongewenste vertragingen in de uitoefening van toezichtsbevoegdheden in gevallen waarin direct ingrijpen noodzakelijk is.

In het uitzonderlijke geval dat een deken zich (bij herhaling) niet conformeert aan aanwijzingen van het college, kan er sprake zijn van een conflictsituatie als bedoeld door de Afdeling. Op grond van het voorgestelde artikel 45c, vijfde lid, kan het college het hof van discipline in dat geval als ultimum remedium verzoeken de deken te doen ontheffen van diens toezichthoudende taken, wegens zwaarwegende in de persoon van de deken gelegen redenen. Het gaat in dat geval niet om het oplossen van een conflict tussen het college en de deken in de zin dat partijen nader tot elkaar komen, doch het waarborgen van de goede en uniforme uitvoering van het toezichtsbeleid. De bedoelde ontheffing kan geen betrekking hebben op de andere dan de toezichthoudende taken van de deken. De deken is door advocaten gekozen als vertegenwoordiger van de lokale orde, en heeft uit dien hoofde

ook vertegenwoordigende taken te vervullen buiten het toezicht om. Met deze andere taken heeft het college geen enkele bemoeienis.

De toelichting op de nota van wijziging is naar aanleiding van het voorgaande aangevuld.

4. Indiening klacht bij tuchtrechter

Er ligt een aantal redenen ten grondslag aan de keuze om in het vervolg een ieder met enig redelijk belang de bevoegdheid te geven om rechtstreeks, derhalve zonder verplichte voorafgaande betrokkenheid van de deken, een klacht in te laten dienen bij de tuchtrechter. Aan de klager, veelal de cliënt van de betrokken advocaat, wordt daarmee een sterkere, eigenstandige positie toegekend. Op dit moment dienen klachten immers altijd te worden ingediend via de deken. Het klopt dat de deken op grond van het huidige artikel 46e, eerste lid, van de Advocatenwet de klacht ter kennis moet brengen van de raad van discipline indien de klager hierom verzoekt. De regering ziet dit als een bevestiging van het feit dat er geen principiële bezwaren bestaan tegen de mogelijkheid van het rechtstreeks indienen van klachten bij de tuchtrechter. Met die mogelijkheid wordt dan ook aangesloten bij het systeem van het indienen van tuchtklachten dat al sinds jaar en dag geldt bij andere wettelijk gereglementeerde vrije beroepen. Vanuit de tuchtcolleges en beroepsorganisaties van die andere beroepen is niet het signaal gekomen dat de rechtstreekse toegang de rol van die colleges bemoeilijkt. De scheiding tussen tuchtrecht en toezicht wordt met de nieuw voorgestelde regeling zuiverder dan in de huidige situatie, hetgeen aansluit bij de wens om het toezicht sterker proactief en minder repressief van karakter te laten zijn.

De rol van de deken als vooronderzoeker in het tuchtrecht (artikel 46l en verder) is anders van aard dan diens huidige rol voorafgaand aan het ter kennis brengen van een tuchtklacht aan de raad van discipline. Als vooronderzoeker treedt de deken op namens de tuchtrechter. De voorzitter van de raad van discipline bepaalt de omvang van het vooronderzoek (artikel 46l, derde lid) en kan de vooronderzoeker aanwijzingen geven (artikel 46m, eerste lid). Ook kan de voorzitter hem opdragen een minnelijke schikking te beproeven. Omdat de deken zijn bevoegdheden als vooronderzoeker uitoefent namens de raad van discipline, kleeft aan zijn nieuwe rol niet het bezwaar van de schijn van belangenverstrengeling of vooringenomenheid als gevolg van het feit dat hij ook advocaat is. Indien de klager van mening is dat het beproeven door de vooronderzoeker van bemiddeling onnodig belemmerend werkt, kan de voorzitter van de raad van discipline – indien hij deze mening deelt – besluiten ervan af te zien die taak aan de deken op te dragen. Veelal zal het in het voordeel zijn van de klager wanneer een vooronderzoeker wordt aangewezen, aangezien deze vooreerst tot taak heeft de klacht te onderzoeken en bewijsmiddelen te verzamelen. Het zal derhalve niet snel voorkomen dat een klager de rol van de vooronderzoeker als belemmering ervaart. Met de Wijzigingswet Wna wordt de vooronderzoeker ook ingevoerd in het tuchtrecht voor notarissen. Daarbij geldt dat, na indiening van een klacht, een vooronderzoeker kan worden aangesteld die bemiddeling kan beproeven. Er zijn geen signalen ontvangen dat die systematiek bij het notariaat als belemmerend zou kunnen worden ervaren. Voorts zij opgemerkt dat het Verbond van Verzekeraars, die de nota van wijziging naar eigen zeggen heeft benaderd vanuit het perspectief van cliënten van advocaten, in zijn advies op het consultatiedocument heeft aangegeven dat met de mogelijkheid van het rechtstreeks kunnen indienen van een klacht transparanter wordt op welke wijze men zijn beklag kan doen over een advocaat. Volgens het Verbond past deze verdere borging van het cliëntenbelang goed in de algemene maatschappelijke tendens van een mondige burger, die hiermee daadwerkelijk meer instrumenten in handen krijgt. Het standpunt dat de klager met de nieuwe procedure niet als autonome procespartij wordt gezien, wordt derhalve niet gedeeld.

Met de Afdeling is de regering van mening dat het wenselijk is dat de deken ook bemiddelend kan optreden in klachten die zijn ingediend door anderen dan de cliënten van advocaten, en kan beoordelen of bijvoorbeeld een conflict tussen procesdeelnemers (zoals een advocaat en een officier van justitie) in een tuchtprocedure thuis hoort. De nieuwe procedure laat hiertoe ook alle ruimte. De voorzitter van de raad van discipline kan in het geval de klacht is ingediend door een dergelijke andere procesdeelnemer, de deken in het vooronderzoek hiermee belasten. In zijn verslag aan de voorzitter van de raad van discipline (artikel 46l, vijfde lid) kan de deken hierover een oordeel uitspreken. Gelet op het feit dat hiermee belangen van cliënten van advocaten beter worden gediend, aan het tuchtrecht en toezicht meer zelfstandige posities worden toegekend en het tuchtprocesrecht beter aansluit op de systematiek bij andere wettelijk gereglementeerde vrije beroepen, wordt de mogelijkheid om rechtstreeks een klacht in te dienen bij de tuchtrechter in het voorstel gehandhaafd. Op de invoering van het griffierecht wordt in het onderstaande ingegaan.

5. Griffierecht tuchtprocedure

Gelet op de schaarse capaciteit van de tuchtspraak is het van belang is dat niet alle zaken direct voor de tuchtrechter worden gebracht. Op dit moment staat het afwegingsmechanisme niet steeds in verhouding tot het belang van de zaak. Ook binnen het tuchtrecht kan het instrument van het griffierecht op dit punt een rol spelen. Het griffierecht is een goed instrument om te bevorderen dat klagers een weloverwogen keuze maken. Het griffierecht is een nuttig instrument, overigens onder de

voorwaarde dat de klager die gelijk krijgt het griffierecht steeds terug ontvangt. Met de Wet tuchtrechtspraak accountants is in het verleden al gekozen voor de invoering van een – eveneens relatief laag – griffierecht in het tuchtrecht voor accountants. Het principe dat het griffierecht geen plaats zou kunnen hebben in het tuchtrecht is daarmee destijds al verlaten. Het klopt dat het waarborgen van een goede beroepsstandaard is gebaat bij een laagdrempelige toegang tot de tuchtrechter. Daarom wordt er in het voorstel ook voor gekozen het griffierecht op een relatief laag bedrag vast te stellen. In het geval de klacht wordt ingetrokken omdat een minnelijke schikking kon worden bereikt, is de betrokken advocaat gehouden de klager het griffierecht te vergoeden aan de klager. Ook ingeval de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, dient de betrokken advocaat het griffierecht te vergoeden. Klagers die, om welke reden dan ook, het griffierecht niet kunnen of willen betalen, doch wel een klacht onder de aandacht van de tuchtrechter willen brengen, kunnen gebruik maken van een andere weg. Zij kunnen zich bijvoorbeeld tot de deken wenden. Indien de deken een tuchtzaak aanhangig maakt bij de raad van discipline, is geen griffierecht verschuldigd (artikel 46ca, vijfde lid). Hiermee wordt enerzijds gewaarborgd dat niet lichtzinnig klachten worden ingediend bij de tuchtrechter, terwijl anderzijds niet zodanige financiële of andere drempels worden opgeworpen dat het indienen van een tuchtklacht voor met name cliënten van advocaten illusoir wordt. Deze maatregel leidt daardoor, mede in combinatie met maatregelen die zien op het stimuleren van de gang naar een geschillencommissie, tot een efficiënte wijze van inzet van de schaarse capaciteit bij de tuchtrechter.

De toelichting op de nota van wijziging is naar aanleiding van het voorgaande aangevuld.

6. Overschrijding van de termijn van indiening van een klacht

In hun advies op het consultatiedocument stellen de raden van discipline voor om een bepaling op te nemen omtrent de overschrijding van de termijn voor de indiening van een klacht. Op grond van die bepaling zou de niet-ontvankelijkverklaring van een na afloop van de in het eerste en tweede lid van artikel 46g bedoelde termijn ingediend klaagschrift achterwege moeten kunnen blijven, indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest. De Afdeling merkt terecht op dat het een algemeen beginsel van procesrecht is dat een termijnoverschrijding verschoonbaar kan zijn en niet-ontvankelijkverklaring om die reden achterwege blijft, mits betrokkene zo snel als mogelijk in actie is gekomen. Dat beginsel is neergelegd in het voorgestelde tweede lid van artikel 46g, waarin is bepaald dat niet-ontvankelijkverklaring van de in het eerste lid van dat artikel bedoelde termijn achterwege blijft, indien de gevolgen van het handelen of nalaten redelijkerwijs pas nadien bekend zijn geworden. In dat geval verloopt de termijn voor het indienen van een klaagschrift een jaar na de datum waarop de gevolgen redelijkerwijs als bekend geworden zijn aan te merken. Het bepaalde in het eerste en tweede lid van artikel 46g biedt daarmee in redelijkheid voldoende ruimte voor het indienen van een klacht door betrokkenen die zo snel mogelijk in actie komen.

7. Geschillen omtrent de hoogte van declaraties

Met de opmerking in de toelichting dat partijen – ook in het geval van het bestaan van een geschillenregeling uiteindelijk nooit bij de normale rechter weggehouden kunnen worden – is het volgende bedoeld. In geval van aansluiting door een beroepsbeoefenaar bij een geschillenregeling is veelal sprake van een overeenkomst tot arbitrage, bedoeld in artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) of van een bindend advies. Voor arbitrage is vereist dat partijen een schriftelijke overeenkomst daartoe zijn aangegaan. Wanneer één der partijen zich daarop beroept, dient de gewone rechter zich in beginsel onbevoegd te verklaren om van het geschil kennis te nemen (artikel 1022 Rv). De gang naar de gewone rechter is echter niet geheel uitgesloten, omdat op grond van artikel 1064 Rv in bijzondere gevallen tegen een arbitraal eindvonnis de rechtsmiddelen vernietiging (artikel 1065 en verder Rv) en herroeping (artikel 1068 Rv) openstaan. Deze weg kan niet worden afgesneden voor partijen.

Bij bindend advies komen partijen in de vorm van een vaststellingsovereenkomst (artikel 7:900 en verder BW) overeen om hun geschil aan een derde, niet zijnde een overheidsrechter, voor te leggen en om de beslissing van deze derde als geldige overeenkomst tussen hen te aanvaarden. De bepalingen in het BW over de vaststellingsovereenkomst geven een wettelijk kader voor het formaliseren van het bindend advies. Bij bindend advies is een vervolgpcedure voor de gewone rechter niet uitgesloten, omdat het bindend advies (anders dan arbitrage) op zichzelf geen executoriale titel kan opleveren. Het in rechte afdwingen van nakoming van het resultaat van bindend advies vereist derhalve tussenkomst van de gewone rechter. Daarnaast kan een gang naar de gewone rechter niet worden uitgesloten, indien een vaststellingsovereenkomst niet alleen in strijd is met dwingend recht, maar tevens naar inhoud en strekking in strijd komt met de goede zeden of de openbare orde (artikel 7:902 BW). Indien de gebondenheid aan een beslissing van een partij of van een derde in verband met inhoud of wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn, is die beslissing vernietigbaar (artikel 7:904 BW).

Met de door de Afdeling bedoelde opmerking in de toelichting is derhalve niet beoogd aan te geven dat er sprake is van een keuze tussen de in artikel 28, tweede lid, onderdeel b, Advocatenwet bedoelde

regeling en de gang naar de gewone rechter. Bedoeld is dat één der betrokken partijen na afdoening van het geschil op grond van de geschillenregeling, waarbij sprake is van arbitrage of bindend advies, in specifieke gevallen – namelijk voor zover het BW en Rv die mogelijkheden bieden – nog de gang naar de gewone rechter kan maken. De gewone rechter zal zijn bevoegdheid tot kennisneming van een dergelijke zaak moeten beoordelen aan de hand van het bepaalde in de artikelen 1020 en verder Rv respectievelijk de artikelen 7:900 en verder BW. Omdat het gebruik van het begrip ‘kunnen’ in artikel 28, tweede lid, onderdeel b, kennelijk aanleiding kan geven tot misverstanden, is dit begrip geschrapt uit de wettekst. Ook de toelichting is op dit onderdeel aangepast.

8. Aangestelden bij het bureau van het college als toezichthouders

De Afdeling is van oordeel dat geen personen die werkzaam zijn bij het bureau van het college ingezet kunnen worden, ingeval het college van toezicht andere toezichthouders dan de deken wil inzetten om het werk van deken te kunnen controleren of wanneer in een zaak persoonlijke belangen van een deken betrokken zijn. De regering ziet niet in waarom van het inzetten van deze personen in genoemde gevallen spanningen te verwachten zouden zijn tussen enerzijds de autonome positie van de deken als toezichthouder en anderzijds het niveau waarop het college in de uitoefening van die toezichthoudende taak kan interfereren. Zoals eerder al is aangegeven, is het college van toezicht niet aan te merken als een systeemtoezichthouder, maar draagt het de eindverantwoordelijkheid voor de uitoefening van het toezicht. Daarbij past dat het college de mogelijkheid heeft om rechtstreeks – bijvoorbeeld door de inzet van ‘eigen’ medewerkers – te interfereren in toezichthoudende werkzaamheden. Het hiertoe inzetten van personen als bedoeld in artikel 45b, tweede lid, onderdelen a (andere leden van een raad van een orde in een arrondissement) en c (andere personen die met het oog op een specifieke deskundigheid in het kader van het toezicht worden ingezet), heeft verschillende nadelen. Andere leden van de raad van een orde staan binnen die raad in een bestuurlijke relatie tot de betrokken deken en kunnen in die relatie ook rechtstreeks betrokken zijn bij inhoudelijke werkzaamheden van de deken. De lokale deken is immers de voorzitter van de lokale raad. Het inzetten van die categorie van personen voor de door de Afdeling bedoelde werkzaamheden zou juist tot spanningen kunnen leiden. Het inzetten van personen als bedoeld in onderdeel c heeft als nadeel dat zij in principe slechts incidenteel of op ad hoc basis worden ingezet. De inzet van eigen medewerkers biedt betere waarborgen voor de inzet van ervaren personen, die daadwerkelijk onafhankelijk staan ten opzichte van (het werk van) de betrokken deken.

9. Tuchtrecter en schadevergoeding

De regering deelt het standpunt van de Afdeling dat de effectieve rechtsbescherming ermee is gediend wanneer in het tuchtrecht eenvoudiger wordt overgegaan tot het toekennen van schadevergoedingen aan cliënten van advocaten. Hiermee kunnen afzonderlijke procedures voor de civiele rechter zoveel mogelijk worden voorkomen. In de nota van wijziging is daarom naar aanleiding van het advies van de Afdeling een wijziging van artikel 48b van de Advocatenwet opgenomen. Het huidige artikel 48b van de Advocatenwet voorziet al in de mogelijkheid voor de tuchtrecter om de verplichting tot betaling van een schadevergoeding op te leggen als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde tuchtmaatregel. De nieuwe formulering van artikel 48b sluit aan bij artikel 8.31, zevende lid, van de nog in werking te treden Wet dieren. Het nieuwe artikel voorziet erin dat de tuchtrecter aan de advocaat een verplichting kan opleggen tot betaling van een schadevergoeding als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde tuchtmaatregel, voor zover de geleden schade niet meer bedraagt dan € 5.000 euro. De toelichting is dienovereenkomstig gewijzigd. Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 8.31, zevende lid, Wet dieren en het nieuw voorgestelde artikel 48b Advocatenwet tot doel hebben om dubbele procedures zoveel mogelijk te voorkomen. Daar staat tegenover dat de tuchtrecter naar zijn aard geen civiele rechter is. De gang naar de tuchtrecter leent zich naar zijn aard niet voor omvangrijke schadevergoedingen of ingewikkelde beoordelingen van de vermeende onrechtmatigheid van gedragingen, waarover zich in het civielrecht een uitgebreide jurisprudentie heeft ontwikkeld. Bij ingewikkelde zaken, of wanneer omvangrijke schade is geleden, ligt de gang naar de civiele rechter voor de hand. Om deze reden wordt de omvang van schadevergoeding die als opschortende voorwaarde opgelegd kan worden gesteld op maximaal € 5.000. Dit bedrag is ontleend aan de vóór 1 juli 2011 geldende competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken. Gelet op de aard van het tuchtrecht en de wens om ingewikkelde of meer omvangrijke acties uit schadeloosstelling ter beoordeling aan de civiele rechter te laten, betekent de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter nog niet automatisch een verhoging van het bedoelde schadebedrag.

10. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt. Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om het voorstel op enkele onderdelen aan te vullen, met name naar aanleiding van nagekomen voorstellen van de raden van discipline.



Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*