

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 852

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2024

Tijdens het commissiedebat Juridische Beroepen van 10 april 2024 heb ik met de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid onder andere gesproken over mijn brief van 29 juni 2023 over de nadere uitwerking van de versterking toezicht advocatuur.¹ Tijdens voornoemd commissiedebat heb ik een brief toegezegd over de argumenten die ten grondslag liggen aan de keuze voor de klachtenbehandeling en de lokale inbedding in het systeem van het toezicht op de advocatuur, en daarbij ook in te gaan op de geconsulteerde partijen en alternatieven die zijn onderzocht. Ik heb benadrukt dat ik mij bij de uitwerking van de toezegging zal beperken tot de kernbegrippen «toezicht» en «klachtbehandeling». Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Ik begin met het uiteenzetten van de drie opties die ik heb overwogen bij de vormgeving van het toezicht, waarbij ik ook de lokale inbedding bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur betrek. Daarna zal ik ingaan op de reacties van de door mij geconsulteerde partijen. Ik sluit af met een slotwoord.

Opties

Om een kwalitatief goede en integere advocatuur in stand te houden bevat de Advocatenwet meerdere voorzieningen. Ik noem een aantal voorbeelden: de wijze van- en controle op toetreding tot de advocatuur, het verplichte toezicht op advocaten, het behandelen van klachten over advocaten op grond van artikel 46c van de Advocatenwet (hierna: tuchtklachtafhandeling) en de tuchtrechtspraak ter bevordering van de kwaliteit en integriteit van de advocatuur.² Hoewel de voorzieningen verschillend van aard zijn, houden zij ook verband met elkaar (zie bijlage 1 voor een uitwerking van deze voorzieningen).

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 29 279, nr. 803.

² Zie ook Kamerstukken II, 2022–2023, 29 279, 733.

Voor het beleggen van het toezicht en het tuchtrecht heb ik de volgende drie opties overwogen:

I.

Beleg het toezicht bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur en schrap de rol van de deken als voorportaal voor de tuchtrechter

Voordeel:

- Aansluiting bij de andere beroepen die een wettelijk geregeld toezicht en tuchtrecht kennen;
- Zuivere taakverdeling tussen de verschillende organen.

Nadeel:

- Filterwerking van de lokale deken ontbreekt. Alle tuchtklachten komen zonder vooronderzoek of bemiddeling bij de tuchtrechter;
- Risico op overbelasting raden en hof van discipline;
- Toezichthouder en tuchtrechter zijn afhankelijk van elkaar voor informatie-uitwisseling over toezicht en tuchtklachtafhandeling.

Afweging:

Ik heb niet voor deze optie gekozen, omdat mijn verwachting is dat met deze keuze de tuchtrechter overbelast wordt en daardoor het systeem verstopt raakt. De aanleiding om een deken een rol te geven in de tuchtklachtafhandeling was namelijk om de tuchtrechter te ontlasten.³ Deze zogenaamde filterwerking van de lokale deken is ook efficiënt, concludeer ik uit de cijfers uit het meest recente jaarverslag 2022 van het dekenberaad. Er zijn in 2022 in totaal 2.067 klachten ingediend. Ik maak op dat in dat jaar 1.325 klachten zijn afgehandeld, waarvan er 411 zijn voorgelegd aan de Raad van Discipline en 4 zijn doorgestuurd aan de geschillencommissie of andere instantie. Ik leid hieruit af dat de overige klachten door de deken zijn afgehandeld.⁴ De deken vervult hier dus een belangrijke filterfunctie.

II.

Beleg het toezicht en tuchtklachtafhandeling in één hand bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur

Voordeel:

- De toezichthouder heeft overzicht op beide terreinen;
- Gegevensuitwisseling vindt binnen één orgaan plaats in plaats van tussen diverse organen.

Nadeel:

- Beide taken in één hand heeft als risico dat beide voorzieningen in elkaar overgaan. De toezichthoudende taak verwatert doordat de toezichthouder dan ook (tucht)klachtbehandelaar en bemiddelaar is;
- Focus ligt veeleer op individu en minder tot geen focus op groepsgevijs of risico-gebaseerd toezicht;
- Door de aantallen en arbeidsintensiviteit van de (tucht)klachtafhandeling is er een risico op verzwakte aandacht voor het toezicht.

³ Kamerstukken II, 2012/2013, 32 382, nr. 14.

⁴ Jaarverslag dekenberaad 2022, p. 32–34.

Afweging

Ik heb niet gekozen om het toezicht en de klachtbehandeling in één hand bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur te leggen omdat er een risico bestaat dat het toezicht en de tuchtklachtafhandeling zich op een zelfde manier vermengen als onder de huidige Advocatenwet het geval is waardoor er niet of nauwelijks proactief, groepsgewijs of risico-gebaseerd toezicht wordt uitgeoefend. In het huidige toezichtmodel is bovendien zichtbaar dat de (tucht)klachtafhandeling bij de lokale deken een onevenredig groot beslag legt op de capaciteit van de deken. Als gevolg daarvan is het ingewikkeld voor de lokale deken om zijn preventieve toezichttaak goed vorm te geven en uit te oefenen.

Daarbij is het goed om rekenschap te nemen van de aard van de (tucht)klachten die jaarlijks worden ingediend. Uit het meest recente jaarverslag 2022 van het dekenberaad maak ik op dat er in 2021 landelijk 2.435 klachten tegen advocaten ingediend. In 2022 waren dat er 2.067.⁵ Uit voornoemd jaarverslag leid ik af dat de meeste klachten over de kwaliteit van dienstverlening te herleiden zijn naar communicatie met de advocaat (of het gebrek daaraan), te weinig management van verwachtingen of speelt de snelheid waarmee de advocaat een zaak behandelt een rol. De meeste (tucht)klachten die worden ingediend, worden dan ook afgehandeld door de lokale deken.⁶ De meer gerichte klachten over de kwaliteit van de dienstverlening zijn doorgaans afkomstig van (andere) advocaten, ketenpartners (rechters, officieren, raad voor rechtsbijstand en anderen), uit de media (inclusief gepubliceerde jurisprudentie) of uit de kantoorbezoeken die de toezichthouder jaarlijks bij advocatenkantoren aflegt.

III.

Beleg het toezicht bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur en handhaaf de rol van de deken als voorportaal voor de tuchtrechter

Voordeel:

- Zuivere taak voor de toezichthouder;
- Focus op proactief individueel, groepsgewijs en risico-gebaseerd toezicht;
- Efficiency en slagkracht van de toezichthouder;
- De deken staat dichtbij de advocaten in zijn of haar arrondissement en kan daardoor de (tucht)klachtafhandeling met haar overige taken als bemiddelaar en vertrouwenspersoon goed vervullen.

Nadeel:

- Toezichthouder en deken zijn afhankelijk van andere organen voor informatie-uitwisseling over toezicht en tuchtklachtafhandeling.

Afweging en beoordeling

Zoals ik tijdens het commissiedebat heb aangegeven, heeft het mijn voorkeur om het toezicht bij de toezichthouder te beleggen en de rol van de deken bij klachtbehandeling te handhaven. Wat mij betreft verhouden

⁵ Jaarverslag dekenberaad 2022, p. 32–34.

⁶ Jaarverslag dekenberaad 2022, tabel op p. 33: *Van de 1.325 afgehandelde klachten zijn er 411 klachten voorgelegd aan de Raad van Discipline en zijn er 4 klachten doorgeleid aan de geschillencommissie/ andere instanties. 911 klachten zijn om verschillende redenen afgehandeld bij de lokale deken.*

de voor- en nadelen zich bij deze optie het beste tot elkaar. Deze optie is in balans. Het toezicht gaat landelijk belegd worden bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur en het onderzoek naar tuchtklachtafhandeling en de bemiddeling daarbij blijft bij de deken liggen. Die rol past bij de deken als primus inter pares die dicht bij de advocaten in zijn arrondissement staat. De deken bezit lokale kennis en de (tucht)klachtafhandeling past goed bij zijn andere wettelijke taken als voorlichter van al hetgeen verband houdt met de praktijkuitoefening, bemiddelaar bij geschillen tussen advocaten onderling en informant over de mogelijkheid tot klacht- en geschillenbeslechting.

De focus van de toezichthouder moet liggen op het toezicht en de naleving van voorschriften en niet bij de (omvangrijke) individuele tuchtklachtafhandeling. Ik heb hierbij ook gekeken naar andere (juridische) beroepen die een wettelijk geregeld toezicht en tuchtrecht kennen en waarbij het toezicht bij de toezichthouder is belegd en het tuchtrecht bij de tuchtrechter. Het Bureau Financieel Toezicht, de toezichthouder van de twee andere klassieke juridische beroepsgroepen het notariaat en de gerechtsdeurwaarders, richt zich ook enkel op het toezicht.⁷ De toezichthouder moet gericht zijn op de toekomst en moet slagkracht krijgen.

Keuze lokale inbedding in het systeem van het toezicht op de advocatuur

Bij de keuze voor de onafhankelijke toezichthouder advocatuur die landelijk toezicht gaat houden, heb ik uiteraard de verankering van de lokale kennis van een orde in het arrondissement in ogenschouw genomen.

In het belang van de onafhankelijkheid is het aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur zelf om te bepalen hoe het toezicht op de advocatuur wordt vormgegeven, welke prioriteiten worden gesteld en welke ondersteuning daarbij noodzakelijk is. De onafhankelijke toezichthouder advocatuur bepaalt welke kerncompetenties een feitelijk toezichthouder nodig heeft om zijn werkzaamheden te kunnen verrichten. De voorgestelde organisatie van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur en de te zijner tijd aanwezige toezichtexpertise biedt naar mijn overtuiging voldoende vertrouwen dat de onafhankelijke toezichthouder advocatuur het toezicht voortvarend ter hand neemt en daarbij ook oog heeft voor de lokale inbedding.

Geconsulteerde partijen

Sinds het verschijnen van het eerdergenoemde evaluatierapport van Pro Facto in 2020 heb ik intensief contact gehad met de diverse organen van de Nederlandse Orde van Advocaten (de algemeen deken, de algemene raad, het college van toezicht, college van afgevaardigden) en de dekens van de orden in de arrondissementen. Verder heb ik over het toezicht op de advocatuur van gedachten gewisseld met diverse personen buiten de advocatuur (waaronder het Bureau Financieel Toezicht). Daarnaast is ook op verschillende momenten in het proces gesproken met medewerkers van een bureau van een lokale deken, individuele advocaten, enkele van de 25 advocaten, wetenschappers en bestuurders naar aanleiding van de brief van 28 oktober 2022 en, naar aanleiding van hun brief van 8 augustus 2022, met vertegenwoordigers van de grote kantoren. Bovendien heb ik advies ingewonnen bij drie hoogleraren.⁸ In het licht

⁷ De afhandeling van tuchtklachten is bij de genoemde juridische beroepen in zijn geheel belegd bij de tuchtrechter. Daar worden de tuchtklachten tegen de beroepsbeoefenaren ingediend en afgehandeld.

⁸ Kamerstukken II, 2022/2023, 29 279, nr. 803 (rapport in bijlage).

van de toezegging beperk ik me tot de specifieke reacties die ik heb ontvangen over de tuchtklachtafhandeling.

Mij is bekend dat de organen van de Nederlandse orde van advocaten zich kunnen vinden in het door mij uiteengezette toezichtmodel in de brief van 29 juni 2023. Ook het informele dekenberaad heeft aangegeven zich in genoemd toezichtmodel te kunnen vinden en geven in het bijzonder aan er voorstander van te zijn dat in dat toezichtmodel ook de tuchtklachtafhandeling aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur wordt overgedragen. Zij hebben mij gewezen op het belang dat toezicht en tuchtklachtafhandeling «communicerende vaten» zijn.⁹

Ook de drie hoogleraren hebben in hun advies aandacht besteedt aan het toezicht versus de klachtafhandeling. Zij sluiten de rol van de deken bij de tuchtklachtafhandeling niet uit maar pleiten wel voor een goede routing van alle signalen die binnenkomen over advocaten. Zo kunnen signalen uit een tuchtklacht belangrijk zijn voor de toezichthouder en signalen uit het toezicht van belang zijn voor de afhandeling van de artikel 46c-klachten door de deken.

Ik begrijp dat en vind dat een terecht punt. Dat is de reden waarom ik heb voorgesteld dat alle meldingen over advocaten terecht komen op één plek, het centrale meldpunt bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur. Ook vanuit het bredere perspectief van de rechtzoekende is dit wenselijk. De burger hoeft immers niet uit te zoeken bij welke deken hij of zij een melding over een advocaat kan doen. Het centrale meldpunt bekijkt alle binnengekomen meldingen en beoordeelt of het ziet op toezicht, tuchtklachtafhandeling of andere meldingen.

- De toezichtmeldingen blijven bij de onafhankelijke toezichthouder advocatuur. De onafhankelijke toezichthouder advocatuur onderzoekt als toezichthouder de meldingen.
- De schriftelijke tuchtklachten over advocaten worden doorgestuurd naar de lokale deken van het arrondissement waar de advocaat staat ingeschreven. De lokale deken onderzoekt de klacht en beproeft of er kan worden bemiddeld. Indien bemiddeling niet slaagt wordt de klacht na afronding van het onderzoek van de deken doorgestuurd naar de tuchtrechter. De deken koppelt de uitkomst van het klachtonderzoek of de bemiddeling terug aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur.
- De onafhankelijke toezichthouder advocatuur kan te allen tijde een klacht in het algemeen belang rechtstreeks indienen bij de tuchtrechter, ook als bijvoorbeeld een klacht door de deken in de minne is geschikt of een klager zijn klacht heeft ingetrokken.
- De onafhankelijke toezichthouder advocatuur en de deken moeten elkaar op de hoogte moeten houden van hetgeen van belang is voor de uitoefening van hun specifieke taak.

Verdere aandachtspunten

Ik wil uw Kamer graag meenemen in een aantal ontwikkelingen die het in mijn optiek noodzakelijk maken om het toezicht op de advocatuur bij een stevige, onafhankelijke en landelijke toezichthouder te beleggen. Deze ontwikkelingen vereisen een toezichtsexpertise en -aanpak van de toezichthouder die het lokaal en hoofdzakelijk individueel gerichte toezicht ver te boven stijgt.

⁹ 20230414 brief aan de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming (toezichtadvocatuur.nl)

Eenzijds zijn dit de meerdere incidenten waarbij advocaten(kantoren) waren betrokken die verband houden met de georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Deze incidenten zijn genoegzaam in de media geweest en meerdere malen onderwerp van gesprek met uw Kamer, daarom herhaal ik deze hier niet.¹⁰ Anderzijds betreft het (internationale) ontwikkelingen die in toenemende mate specifieke toezichtsexpertise vereisen. Ik noem in dit kader als voorbeeld de getroffen sanctiemaatregelen tegen Rusland en het daaruit voortvloeiende voornemen tot modernisering van de Sanctieregelgeving. Ook relevant is het Europese Anti-Money Laundering Package (AML-Pakket) dat gevolgen gaat hebben voor de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctieregelgeving.

Het Europees Parlement heeft hier op 24 april jl. mee ingestemd, en de Raad van de Europese Unie zal dit naar verwachting op korte termijn ook doen. Uw Kamer is hier op 13 februari en 16 april jl. per brief over geïnformeerd.¹¹

Slotwoord

Tot slot wil ik benadrukken dat ik niet lichtzinnig ben overgegaan tot het formuleren van de kaders voor het nieuwe toezichtstelsel. In dat proces zijn de afgelopen jaren uiteenlopende varianten de revue gepasseerd. Het is zeker niet zo dat de in deze brief besproken opties I en II op voorhand niet uitvoerbaar (te maken) zijn. Het zijn reële alternatieven. Echter, in het wegen van de voor- en nadelen en juist in het bijzonder in het kader van uitvoerbaarheid, uniformiteit en effectiviteit is mijn voorkeur voor optie III tot stand gekomen. Daarbij vragen de ontwikkelingen van de afgelopen jaren uitdrukkelijk om een effectief en robuust toezichtstelsel. De contouren daarvan heb ik uiteengezet in mijn brief d.d. 29 juni 2023. Op basis hiervan en het gesprek dat ik tijdens het commissiedebat had met uw Kamer, hoop ik nog deze zomer een hierop gebaseerd wetsvoorstel in consultatie te brengen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹⁰ zie onder meer Aangangsel Handelingen II, 2022/2023, nr. 373, Aangangsel Handelingen II 2021/2022, nr. 2687, Aangangsel Handelingen II 2022/2023, nr. 365 en het concept- verslag Commissiedebat juridische beroepen van 10 april 2024.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 95 en Kamerstukken 31 477, nr. 98.