

«TT»

Tijdschrift
Tuchtrecht

www.opmaat.sdu.nl

Inhoud

Aflevering 3A - 13 juli 2023 - Jaargang 7

- | | | |
|---|--|-------|
| 1 | Voorwoord
Mr. L.E. (Leonie) Verwey | p. 3 |
| 2 | Het kan, maar ... zou je het ook moeten willen?
Mr. T. (Tjeerd) Zuidema | p. 4 |
| 3 | Het stelsel van tuchtrecht
Drs. A.R. (Adwin) Rotscheid | p. 16 |
| 4 | Toezicht en tuchtrecht: samenloop en grensbewaking
Mr. dr. R. (Robert) Sanders | p. 20 |
| 5 | Advocaten- en notarissentuchtrecht vergeleken: op zoek naar 'the best of both worlds'
Mr. L. H. (Leonie) Rammeloo
Mr. M.C.J. (Martine) Höfelt | p. 26 |
| 6 | Epiloog jaarvergadering 'Vergezichten van het (advocaten)tuchtrecht'
Mr. J. (Jan) Blokland | p. 33 |

Met de Sdu Tijdschriften App (Stapp) downloadt en raadpleegt u eenvoudig al uw tijdschriften van Sdu!



**Download
direct de app!**

Stapp

Wat kunt u met Stapp?

- Nieuwe tijdschriften van Sdu nog eerder lezen op uw mobiel of tablet
- In de vertrouwde opmaak van het tijdschrift
- Terugkijken tot 1 jaar terug
- Zien welke tijdschriften nieuw zijn en welke u al heeft gelezen
- Gebruik maken van handige bewerkingen zoals bladwijzers, notities en markeringen
- Eenvoudig zoeken en juiste artikel terugvinden

Stapp is beschikbaar voor zowel iOS als Android, op smart phone of tablet. Alle tijdschriften zijn doorbladerbaar, te delen via e-mail en te bewerken met handige bewerkingen zoals bladwijzers, notities en markeringen. De digitale versies van de tijdschriften zijn doorgaans een week voor verschijnen op papier al beschikbaar in Stapp.

Sdu

1

Voorwoord

Op 7 maart 2023 vond de jaarvergadering van het hof van discipline plaats. Dit keer was het een bijzondere editie: ter ere van het afscheid van Tjeerd Zuidema als voorzitter van het hof van discipline. Het thema luidde ‘Vergezichten van het (advocaten)tuchtrecht’.

Dit onderwerp is gekozen omdat Tjeerd Zuidema zich in zijn rol als voorzitter van het hof concentreerde op ‘de stip op de horizon’. Zijn voorzitterschap kenmerkte zich doordat hij in zijn besluitvorming steevast een zorgvuldige afweging maakt van de belangen die het tuchtrecht moet bewaken. In die lijn deelt Tjeerd Zuidema in zijn afscheidsrede zijn ideeën over hoe het tuchtrecht en het toezicht georganiseerd zouden moeten zijn.

Tijdens de jaarvergadering hebben vier sprekers hun perspectief op ‘Vergezichten van het (advocaten)tuchtrecht’ gegeven: Tjeerd Zuidema heeft vanuit de kernwaarde integriteit onder meer zijn visie gegeven op hoe de verschillende organen binnen de advocatuur gepositioneerd zouden moeten worden voor een goed functionerend toezicht en tuchtrecht. In dat verband doet hij suggesties voor een passend toezichtmodel voor de advocatuur. Adwin Röttscheid (ministerie Justitie en Veiligheid) heeft zijn visie gedeeld op harmonisatie of uniformering van het tuchtrecht: het initiatief ligt bij de rechtspraktijk zelf, waarbij kleinschalige harmonisatie op inhoudelijke onderwerpen en samenwerking van de tuchtcolleges een opstap kunnen vormen. De landelijk deken heeft op basis van een schriftelijke bijdrage van Robert Sanders het historische perspectief geschetst op de relatie tussen toezicht en tuchtrecht voor de advocatuur. Ten slotte hebben Martine Höfelt en Leonie Rammeloo een concreet kijkje geboden in de potentiële onderwerpen van harmonisatie van het notarissentuchtrecht en het advocatentuchtrecht.

Jan Blokland, de opvolger van Tjeerd Zuidema als voorzitter van het hof van discipline, trad tijdens de jaarvergadering op als dag-

voorzitter. Van zijn hand treft u een epiloog aan over de verhandeling op die dag.

Als dank van het hof van discipline aan Tjeerd Zuidema voor zijn werk als voorzitter zijn deze bijdragen gebundeld tot dit magazine als bijlage bij het Tijdschrift Tuchtrecht. In dit verband verdient vermelding dat de inhoudelijke redactievoering niet door de reguliere redactie van het Tijdschrift Tuchtrecht maar door ondergetekende is verricht. Daarbij wil ik – mede namens Jan Blokland – naast de bovengenoemde auteurs ook Noa de Leon-van den Berg, Frank Veerkamp en Gert Jan Schinkel bedanken voor de prettige samenwerking bij de totstandkoming van deze speciale uitgave.

Mr. L.E. (Leonie) Verwey
Stafjurist hof van discipline

2

Het kan, maar ... zou je het ook moeten willen?

Afscheidsrede als voorzitter van het hof van discipline uitgesproken op 7 maart 2023.

mr. T. Zuidema

1. Kernwaarden

Van medio 2017 tot 1 januari 2023 ben ik voorzitter van het hof van discipline geweest. Van 2013 tot medio 2017 was ik eerst als kroonlid en later als plaatsvervangend voorzitter aan dit hof verbonden. Deze periode valt samen met de aanloop naar de wettelijke verankering van de kernwaarden voor het advocatenberoep, de inwerkingtreding van art. 10a Advocatenwet in 2015 en de implementatie van die kernwaarden in de Gedragsregels 2018 en in de tuchtrechtspraak. En dat geldt ook voor de invoering van het nieuwe toezichtstelsel dat nu alweer ter discussie staat.

Ik heb de kernwaarden altijd omarmd omdat zij zo duidelijk maken waar de advocatuur voor moet staan. Vandaag wil ik het vooral hebben over de kernwaarde integriteit. Mijn stelling is dat deze kernwaarde binnen de advocatuur onvoldoende aandacht krijgt.¹

1 De kernwaarde deskundigheid laat ik in deze bijdrage buiten beschouwing. Het hof van discipline overweegt in uitspraken steevast dat: *'binnen de beroepsgroep wat betreft de vaktechnische kwaliteit geen sprake is van breed gedragen, schriftelijk vastgelegde professionele standaarden.'* (zie bijv. HvD 6 juli 2020, ECLI:NL:TAHVD:2020:121). In de afgelopen jaren heb ik geen relevante ontwikkeling in de beroepsgroep geconstateerd dat professionele standaarden worden ontwikkeld. Daarmee blijft deze beroepsgroep achter bij andere beroepsgroepen die onder het wettelijk tuchtrecht vallen (zoals gezondheidszorg en accountancy) wat mr. Herregodts in haar proefschrift op overtuigende wijze heeft blootgelegd: R.L. Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberopen: Tuchtrechtelijke uitspraken over de tuchtnormen voor accountants, advocaten en artsen. Rijksuniversiteit Groningen (diss. Groningen RuG)*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 487 e.v.

Bij integriteit gaat niet om de vraag of 'iets kan' maar 'of je dat zou moeten willen'.

Als je in je handelen laat zien integer te zijn, schept dat vertrouwen. Dat vertrouwen is nodig voor de acceptatie dat de advocatuur binnen onze samenleving een bevoorrechte positie inneemt en mag blijven innemen. Daarbij denk ik aan het aan de balie toegekende procesmonopolie en het verschoningsrecht van de advocaat.

Dat de kernwaarde integriteit onderbelicht is waar het gaat om de verdere professionalisering van deze beroepsgroep, zowel op het vlak van tucht als toezicht, baart mij zorgen. De kernwaarden partijdigheid, geheimhouding en onafhankelijkheid zijn niet onbegrensd. De kernwaarde integriteit brengt de andere kernwaarden terug in de juiste proporties en kan als katalysator werken.

2. Partijdigheid en geheimhouding versus integriteit

De algemeen deken is in zijn nieuwjaartoespraak ingegaan op de kernwaarden.² Het viel mij op dat de algemeen deken slechts drie kernwaarden noemde: partijdigheid, geheimhouding en onafhankelijkheid.

Ik citeer uit de nieuwjaarstoespraak:

*'Voor advocaten vanzelfsprekende beginselen als partijdigheid en geheimhouding, in het belang van de rechtzoekende, staan echter onder druk. De NOvA maakt zich namens de balie waar nodig sterk voor het in stand houden van deze kernwaarden en bijbehorende privileges.'*³ Mijn indruk is dat de kernwaarden partijdigheid en geheimhouding meer dan voldoende ingebed zijn in het gedachtengoed van de ad-

2 Algemeen deken, Nieuwjaarstoespraak (NOvA), 19 januari 2023. Zie: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/onafhankelijke-advocatuur-cruciaal-voor-het-functioneren-van-de-rule-of-law>.

3 Algemeen deken, Nieuwjaarstoespraak (NOvA), 19 januari 2023, p. 2. Zie <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/onafhankelijke-advocatuur-cruciaal-voor-het-functioneren-van-rul-of-law>

vocaat en de gremia binnen deze beroepsgroep en terecht ook stevig worden verdedigd. Daarbij denk ik aan de bescherming van verschoningsgerechtigd materiaal en de pogingen van het openbaar ministerie daar bressen in te slaan.⁴ Op verschillende vlakken beschermt ook de tuchtrechter deze waarden; zo handelt de curator klachtwaardig als hij een vertrouwelijk advies van een advocaat als stuk in een boedel aantreft en daarvan kennisneemt⁵, blijft de geheimhoudingsplicht bestaan na overlijden van de cliënt⁶ en geldt deze plicht ook tegenover de rechtsbijstandsverzekeraar⁷. In de tuchtrechtspraak bij het hof van discipline speelt het verschoningsrecht en het spiegelbeeld daarvan – de geheimhoudingsplicht – echter een beduidend minder belangrijke rol wanneer het gaat om een klacht van de cliënt tegen zijn (voormalig) advocaat. Zonder terughoudendheid deelt de beklagde advocaat ten overstaan van de tuchtrechter vertrouwelijke informatie om de onredelijke opstelling van zijn (oud-)cliënt te onderbouwen. De tuchtrechter heeft hier ook begrip voor: met het oog op het voeren van behoorlijk verweer tegen een klacht kan een gerechtvaardigd belang zijn het dossier van de cliënt in te brengen in de tuchtprocedure. Dit verdedigingsbelang kan meebrengen dat het inbrengen van stukken tegen de wil van de cliënt niet onbetamelijk is.⁸ Het valt mij op dat tijdens de openbare zitting bij het hof ruimschoots vertrouwelijke informatie wordt gedeeld, ook als op de publieke tribune een schare aan stagiaires uit verschillende advocatenkantoren in het kader van de beroepsopleiding aanwezig is en driftig meept om

te kunnen voldoen aan de door de docent meegegeven onderzoeksopdracht: voorspellen wat de tuchtrechter zal gaan beslissen. Het hemd is kennelijk dan nader dan de rok. Het heeft bij mijn weten nooit tot problemen geleid. Overigens heeft de tuchtrechter – als daartoe aanleiding bestaat – mogelijkheden om op andere wijze met vertrouwelijk materiaal om te gaan. Zo kan de tuchtrechter een onderzoeksopdracht geven aan de deken als geheimhouder⁹ of een analoge toepassing van art. 8:29 Awb bij geven van inlichtingen en het overleggen van stukken.¹⁰

Ik noem dit voorbeeld omdat ik tussen de dekens en het college van toezicht advocatuur waar het gaat om de individuele toezichtdossiers de geheimhoudingsdiscussie nadrukkelijk wel speelt. Uit de werkplannen 2021 en 2022 van dat college maak ik op dat het college toezichtdossiers wil inzien om de kwaliteit van het dekenale onderzoek te toetsen.¹¹ De vertrouwelijkheid van informatie van met name cliënten die zich in de dossiers van de dekens kan bevinden vormt echter voor de dekens een obstakel om die informatie te verstrekken.¹² Uit de vierde voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur van 3 oktober 2022 blijkt dat dit geschil tussen toezichthouder en dekens zo is opgelopen dat elke partij juridisch advies heeft ingewonnen om hun argumenten kracht bij te zetten.¹³

4 Zie de reactie van de NOvA op de concept aanwijzing omgang met verschoningsgerechtigd materiaal: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/voorgestelde-werkwijze-om-biedt-onvoldoende-bescherming-aan-het-verschoningsrecht>. Zie ook: <https://www.advocatenblad.nl/2023/03/02/opnieuw-oorvijg-om-om-verschoningsrecht/>.

5 Zie: HvD 30 mei 2022, ECLI:NL:TAHVD:2022:105.

6 Zie: HvD 28 januari 2013, ECLI:NL:TAHVD:2013:180.

7 Zie: HvD 3 april 2020, ECLI:NL:TAHVD:2020:81 en HvD 31 augustus 2020, ECLI:NL:TAHVD:2020:166.

8 Zie: HvD 30 mei 2016, ECLI:NL:TAHVD:2016:97. Zie ook: Regel 1 lid 4 van de Gedragsregels advocatuur 2018.

9 Zie HvD 5 februari 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:19 en HvD 22 april 2016, ECLI:NL:TAHVD:2016:78.

10 Zie HvD 30 juli 2021 ECLI:NL:TAHVD:2021:130.

11 College van toezicht advocatuur, *Werkplan 2021*, 17 december 2020 p. 7. Zie: <https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2021/01/20210112-WERKPLAN-2021.pdf>. College van toezicht advocatuur, *Werkplan 2022*, 25 februari 2022, p. 9. <https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2022/02/20220225-WERKPLAN-2022.pdf>.

12 <https://www.mr-online.nl/toezichthouder-kritisch-op-tegenstribbelende-dekens/>.

13 College van toezicht advocatuur, *Voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur*, 3 oktober 2022, p. 2 en 3. Zie: <https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2022/10/20221003-vierde->

Het heeft mij verbaasd dat kennelijk hiervoor geen pragmatische oplossing kon worden gevonden, bijvoorbeeld door er een geheimhouder tussen te plaatsen of daarvoor een passende procedure te maken (zoals de procedure bij het hof van discipline). De vraag die bij mij opkomt, is of de vertrouwelijkheid niet als gelegenheidsargument wordt gebruikt om adequaat toezicht door buitenstaanders te frustreren. De kernwaarde integriteit zou de balie ervan moeten weerhouden dit pad op deze wijze te willen bewandelen. De advocatuur heeft als bevoorrechte beroepsgroep naar de samenleving een uitlegverplichting en behoort te laten zien dat van die voorrechten op een waardige wijze gebruik wordt gemaakt. Daarmee is moeilijk verenigbaar dat toezicht op de beroepsgroep in eigen beheer wordt gehouden en pottenkijkers buiten de deur worden gehouden.

3. Onafhankelijkheid versus integriteit (onafhankelijke tuchtrechtspraak)

Dat het niet helemaal lekker liep tussen het college van toezicht advocatuur en andere gremia binnen de balie bleek ook toen één van de kroonleden met veel bombarie een ontslagverzoek indiende 'vanwege druk van de NOvA op de onafhankelijkheid van het college'.¹⁴

Dit brengt mij op een tweede citaat uit de nieuwsjaartoespraak van de algemeen deken: *'Cruciaal voor het functioneren van de rule of law binnen onze rechtsstaat is een onafhankelijke advocatuur. Zonder enige vorm van staatsinvloed.*¹⁵

Over 'onafhankelijkheid' valt wel wat meer te zeggen. Vanaf 2015 heb ik geworsteld met het bewaken van de onafhankelijkheid van de

tuchtrechtspraak over advocaten. Ik heb gewezen op drie weeffouten in het huidige stelsel:

(a) De weeffout dat de ondersteuning van zowel de eerste als de tweede lijn in een aparte stichting is ondergebracht.

(b) De weeffout dat de ondersteuning van de tuchtrechtspraak en de rechterlijke inzet voor de tuchtcolleges in aparte entiteiten zijn ondergebracht, elk met een eigen financierings-traject.

(c) De weeffout dat de grootste financieringsstroom voor de tuchtrechtspraak volledig langs het ministerie heen gaat zodat van serieus en integraal toezicht op het stelsel geen sprake kan zijn.

Waar deze weeffouten wellicht wat principiële klinken, is het afgelopen jaar duidelijk geworden dat deze constructie in de praktijk ook niet werkt. Het hof van discipline heeft gedurende langere tijd geen zittingen gehouden en bij de betrokken partijen aan de bel getrokken.¹⁶ De NOvA, de SOTA, het ministerie en het hof wezen naar elkaar en modderden voort. Dit stelsel zou naar mijn mening ingrijpend moeten veranderen. Er moet serieus gekeken worden naar de optie van onderbrenging van het hof van discipline binnen de rechtspraak zoals dat ook het geval is bij andere beroepsgroepen, waarvoor het wettelijk tuchtrecht geldt (notariaat, deurwaarderij en accountancy). De eerste en tweede instantie van de tuchtrechtspraak zijn dan gescheiden; rechterlijke inzet en ondersteuning zijn bij elkaar gebracht en de financiering loopt dan via de begroting van de gerechten waarmee de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak is geborgd.

De tijd is nu rijp om hier werk van te maken. De kernwaarde integriteit zou daarbij de drijfveer moeten zijn om dit mogelijk te maken.

Met de invoering van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen zijn de kosten voor tuchtrechtspraak

voortgangsrapportage-College-van-Toezicht-Advocatuur-oktober-2022_-PDF.pdf.

Alle voortgangsrapportages zijn te vinden op: <https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/>.

14 <https://www.advocatenblad.nl/2022/09/21/kremers-vraagt-minister-om-ontslag-als-kroonlid/>

15 Nieuwjaarstoespraak 19 januari 2023 algemeen deken NOvA, p. 2.

Zie <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/onafhankelijke-advocatuur-cruciaal-voor-het-functioneren-van-rul-of-law>

16 Zie <https://hofvandiscipline.nl/nieuws/uitstel-van-mondelinge-behandelingen-van-klachtzaken/> en <https://hofvandiscipline.nl/nieuws/hervatting-mondelinge-behandelingen-van-klachtzaken/>.

volledig bij de beroepsgroep neergelegd.¹⁷ Daarmee is afgeweken van het advies gegeven in het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht. Ik citeer de relevante passage uit dat rapport:

*Tuchtrechtspraak vormt het sluitstuk van het domeinmonopolie en de kwaliteitsbewaking van de beroepsuitoefening van een bepaalde beroepsgroep. De beroepsgroep heeft hiermee een grote mate van verantwoordelijkheid voor de tuchtrechtspraak. Anderzijds is tuchtrechtspraak ingesteld ter bescherming van het algemeen belang. Zowel de beroepsgroep als de overheid hebben belang bij en dragen verantwoordelijkheid voor het tuchtrecht. Hierbij past dat de beroepsgroep en de Staat de kosten gemoeid met tuchtrechtspraak gezamenlijk dragen.*¹⁸

Inmiddels heeft het ministerie een evaluatieopdracht gegeven voor onderzoek naar de werking van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen. Het valt te hopen dat in dit onderzoek de hiervoor aangehaalde passage uit dit rapport bij de evaluatie als oplossingsrichting nadrukkelijk wordt betrokken.

4. Onafhankelijkheid versus integriteit (onafhankelijk toezicht)

a. Kengetallenzaak

Het heeft mij verbaasd hoe dit onderwerp in de zogeheten kengetallenzaak zijdelings bij het hof van discipline terecht kwam.¹⁹

De casus was dat enige advocaten weigerden gevolg te geven aan de uitvraag van de kengetallen door de Amsterdamse deken. Nadat de raad van discipline het daaropvolgende dekenbezwaar ongegrond heeft verklaard, hebben zowel de Amsterdamse deken als de alge-

meen deken beroep tegen deze beslissing van de raad aangetekend. Uit de beroepschriften bleek dat de beide dekens bij wijze van proefproces principiële vragen over de bevoegdheden van de deken als toezichthouder aan dit hof wilden voorleggen. Daarbij is gewezen op het grote belang van proactief financieel toezicht. De dekens wilden duidelijkheid over de toelaatbaarheid van de uitvraag. Het bijzondere was dat de lokaal deken en de algemeen deken tegengestelde opvattingen huldigden. Terwijl de zaak zich nog onder de tuchtrechter bevond, deed het college van toezicht advocatuur ook nog een duit in het zakje door in haar tweede voortgangsrapportage van 27 september 2021 het volgende te melden:

*'Ook de Algemeen Deken heeft dekenappel ingesteld, zij het nadrukkelijk niet in zijn rol als lid van het College van Toezicht Advocatuur. Het College staat buiten deze procedure, maar benadrukt het belang van de uitvraag van kengetallen als hoeksteen van het risicogestuurd toezicht, en spreekt de hoop en verwachting uit dat de beroepsprocedure niet zal leiden tot vertraging van de uitvraag 2021 of schade aan de inzet van dit toezichtinstrument. De uitspraak op beroep wordt in november 2021 verwacht.*²⁰

De uitspraak die het hof van discipline op 15 november 2021 heeft gedaan is, met de nodige kritiek ontvangen.²¹ Het heeft mij verbaasd dat de dekens kennelijk hadden verwacht dat de wijze waarop het toezicht moet worden ingericht en uitgevoerd via het tuchtrecht zou kunnen worden verduidelijkt. Het tuchtrecht gaat over de beoordeling of individuele advocaten met hun persoonlijke gedrag de betamelijkheidsnorm hebben overschreden. In het

17 Wet van 7 december 2016, houdende wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (*Stb.* 2016, 500).

18 *Kamerstukken II*, 2006/07, 29279, nr. 48, Bijlage Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht, p. 32 en 33.

19 Zie: HvD 15 november 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:214.

20 Zie: College van toezicht advocatuur, *Voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur*, 27 september 2021, p. 4.

<https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2021/09/20210928-Tweede-voortgangsrapportage-versterking-toezicht-advocatuur.pdf>.

21 Zie <https://www.advocatenblad.nl/2021/12/23/hof-laet-zowel-kat-als-hond-los-op-onwillige-advocaat/>, <https://www.advocatenblad.nl/2021/12/23/teleurstelling-over-rammelende-redenering/> en: <https://www.advocatenblad.nl/2021/12/23/principiele-vraag-handhavingskader-blijft-onbeantwoord/>.

tuchtrecht behoort elke advocaat zich toetsbaar op te stellen en moet dus gevolg geven aan redelijke verzoeken van de toezichthouder. Toezicht wordt immers onmogelijk als een advocaat naar eigen believen mag bepalen welke aan de toezichthouder te verstrekken informatie volstaat. De redelijkheid van het verzoek van de toezichthouder kan in het kader van het tuchtrecht maar in beperkte mate worden getoetst. De tuchtrechter wordt overvraagd als een antwoord wordt verlangd op de vraag wat de grondslag en de verhouding tussen het tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke handavingskader van de deken is. Men klopt dan aan bij het verkeerde loket. Het tuchtrecht heeft een eigen toetsingskader dat afwijkt van het civielrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke kader. De kritiek op de beslissing in de kengetallenzaak kan ik dan ook niet plaatsen.

De kengetallenzaak was wel een voorproefje van hoe de verschillende gremia binnen de advocatuur elkaar later (ook publiekelijk) te lijf gingen. Het hof van discipline heeft verschillende wettelijke toezichttaken zoals het op verzoek van het college van toezicht schorsen van de deken²² en het op verzoek van de minister schorsen van een lid van het college van toezicht.²³ Deze wettelijke taken maakten dat ik als voorzitter nooit heb deelgenomen aan het publieke debat over toezicht; ook niet toen de brandbrief van 28 oktober 2022 gericht aan de minister voor Rechtsbescherming eraan kwam.

b. Toezichtmodel

Ik heb de indruk dat de emoties binnen de NOvA nu wat zijn geluwd, maar schijn kan bedriegen; men is in afwachting van de uitgewerkte plannen van minister Weerwind die binnenkort worden verwacht.

Nu ik niet meer verbonden ben aan het hof van discipline voel ik me vrij hier iets over te zeggen. De minister heeft in zijn beslisnota van 20 september 2022 in aanvulling op de eerder aangekondigde landelijke toezichtau-

toriteit advocatuur (LTA) het voorstel gedaan om:²⁴

- lokale inbedding van toezicht te borgen doordat de LTA (als bestuursorgaan) lokale feitelijke toezichthouders aanwijst;
- toezicht en klachtbehandeling van elkaar te scheiden, en;
- het college van toezicht te vervangen door een ‘een blik van buiten’ met als doel de legitimiteit van het toezicht in eigen kring te versterken.

c. Landelijke toezichtautoriteit advocatuur

Het plan om een landelijke toezichtautoriteit advocatuur in te stellen spreekt mij aan. Hierdoor is landelijk een meer uniforme aansturing mogelijk, wordt toezicht gedepersonaliseerd en daardoor minder kwetsbaar. Het lijkt mij ook een goed idee dat gewerkt wordt met ‘feitelijke toezichthouders’ die bevoegd zijn om informatie op te vragen en inzage te vorderen op grond van de Awb. Dit betekent niet dat elk arrondissement een eigen toezichthouder krijgt. Door bundeling van de kleinere arrondissementen en wellicht opdeling van grotere arrondissementen kan een goede ‘span of control’ worden verkregen voor een evenwichtige lokale inbedding van toezicht. We moeten af van toezicht gebaseerd op het adagium ‘*ik ken mijn pappenheimers*’ en tegelijkertijd moet de afstand niet zo groot zijn dat men geen zicht meer heeft op wat zich in de praktijk afspeelt.

Voor het overige vind ik de plannen nog weinig doordacht. De minister zou naar mijn mening niet in de eerste plaats naar draagvlak binnen de balie moeten zoeken. Gelet op de uiteenlopende opvattingen binnen de balie lijkt dit een heilloze weg.²⁵ De minister zou de borging van professioneel toezicht op de advocatuur centraal moeten stellen.

Het plan dat de LTA binnen de NOvA wordt geplaatst en de leden van de LTA door het college van afgevaardigden op voordracht van

22 Art. 45c Advocatenwet.

23 Art. 36c Advocatenwet.

24 Beslisnota bij Kamerbrief over versterking toezicht advocatuur: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3486ec925840e408823637df-801cadbd3a4877e0/pdf>.

25 Zie voor een overzicht: <https://magazine.advocatenblad.nl/2022-10/wat-te-doen-met-het-toezicht/>.

de algemene raad worden benoemd lijkt mij hoogst ongewenst. Terecht is daar tijdens het commissiedebat van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid op 6 oktober 2022²⁶ en ook in de genoemde brandbrief²⁷ op gewezen.

Kennelijk zit de minister vast in de groef dat het toezicht op de advocatuur geen staatstoezicht mag zijn en daarom binnen de beroepsgroep zelf geregeld moet worden en wil hij de nadelen van die keuze proberen te verzachten met het inbouwen van ‘checks and balances’. Mogelijk is deze keuze ook ingegeven door zijn wens om de kosten voor toezicht volledig voor rekening van de beroepsgroep te laten komen.²⁸ Maar als het college van afgevaardigden vindt dat het een grotere rol moet spelen bij de vorming van het nieuwe toezichtstelsel omdat het zich onder meer zorgen maakt over de kosten en vervolgens een kernteam aankondigt dat zich nadrukkelijk gaat mengen in de discussie,²⁹ begin ik mij grote zorgen te maken en dringt zich een vergelijking op met de wijze waarop dat met (de financiering van) de tuchtrechtspraak gaat. Het belang van integer en onafhankelijk toezicht zou moeten

prevaleren boven binnen balie te maken financiële afwegingen.

Toezicht binnen de beroepsgroep van onder-toezichtstaanden beleggen is principieel onjuist. Behoorlijk en integer toezicht kan alleen worden gerealiseerd als dit onafhankelijk van de beroepsgroep is. De samenleving moet kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van de toezichthouder.

d. LTA zelfstandig bestuursorgaan?

De optie van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) op maat, zoals gesuggereerd in het Kamercommissieoverleg en genoemd door de brandbriefschrijvers, verdient zeker nader onderzoek.

Een ZBO staat op afstand van de minister en er geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Per ZBO kan bepaald worden of en, zo ja, hoe de minister kan ingrijpen en hoe per ZBO kan geregeld worden hoe ZBO-bestuurders worden benoemd. Als het de bedoeling is dat een ZBO onafhankelijk toezicht houdt, behoort de minister geen bevoegdheden te hebben om de uitvoering van dat toezicht te sturen.

Bij integraal toezicht op het werk van advocaten is ook sprake van een publiek belang, namelijk het belang van een goede rechtsbedeling. Het gaat daarbij vooral om het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de advocatuur die in onze rechtsstaat een bijzondere positie is toegekend.

Een vergelijking met het Bureau Financieel Toezicht (BFT) ligt voor de hand omdat dit bureau een vergelijkbare rol heeft voor andere beroepsbeoefenaren waarvoor wettelijk tuchtrecht geldt. Het BFT is een onafhankelijke integrale toezichthouder op het werk van notarissen³⁰, gerechtsdeurwaarders³¹ en enkele Wwft-plichtige specifieke beroepsgroepen. Voor het BFT is om de onafhankelijkheid te waarborgen gekozen voor een ZBO, dat valt onder de (ministeriële) verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

Gelet op de bijzondere positie van de advocaat in de rechtsbedeling, de positie die de advocaat als belangenbehartiger kan innemen in

26 Zie: Rechtsstaat en Rechtsorde; Verslag van een commissiedebat; Verslag van een commissiedebat, gehouden op 6 oktober 2022, over juridische beroepen, 24 oktober 2022, 29279, nr. 739 (<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlx3d1lpqyvv>). Zie ook:

<https://www.advocatenblad.nl/2022/10/06/tweede-kamer-worstelt-met-toezicht-advocatuur/>.

27 Brief uit de advocatuur aan de Minister voor Rechtsbescherming en de Voorzitter van de Tweede Kamercommissie Justitie en Veiligheid d.d. 28 oktober 2022 (de zogenoemde ‘Brandbrief’), zie:

<https://www.njb.nl/media/4989/brief-toezicht-advocatuur.pdf>. zie ook

<https://www.advocatenblad.nl/2022/10/31/pleidooi-voor-scheiding-tussen-toezichthouder-en-nova/>.

28 Zie de beslisnota Kamerbrief Versterking toezicht Advocatuur, p. 6: ‘De versterking van het toezicht op de advocatuur heeft geen financiële consequenties voor de Staat. De advocatuur betaalt haar eigen toezicht.’

29 <https://www.advocatenblad.nl/2022/12/01/cva-eist-grotere-rol-in-discussie-over-toezicht/>.

30 Art. 110 Wet op het notarisambt.

31 Art. 30 Gerechtsdeurwaarderswet.

geschillen tegenover de overheid en de vertrouwelijke informatie waarover de advocaat beschikt, moet de uitoefening van het toezicht op advocaten ook onafhankelijk van de overheid plaatsvinden. De verantwoordelijkheid van de minister zou ter bescherming van rechtzoekenden beperkt moeten blijven tot zorg voor de aanwezigheid van een adequaat en onafhankelijk stelsel van toezicht op advocaten. De bescherming van vertrouwelijke informatie in de advocaat-cliëntrelatie weegt zwaarder dan democratische controle en transparantie. Deze weging van belangen moet toereikend worden vastgelegd.

Verder zou nader onderzocht moeten worden hoe en door wie de leden van het LTA zouden moeten worden benoemd en welke gremia daar op welke wijze bij betrokken moeten worden. Inspiratie voor deze uitwerking kan bijvoorbeeld worden gevonden in benoemingsprocedures voor de Nationale ombudsman³² of de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD)³³ om zo tot een op maat gekozen

benoemingsprocedure voor leden van de LTA te komen.³⁴

Bij wijze van vingeroefening een suggestie: de minister van Rechtsbescherming benoemt de voorzitter van de LTA op voordracht van de algemene raad van de NOvA die verplicht is om acht te slaan op de aanbeveling bestaande uit drie kandidaten daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de president van de Hoge Raad, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. De algemene raad stuurt de aanbevelingslijst in volgorde van voorkeur naar de minister die gehouden is een kandidaat uit die lijst te benoemen. De benoemde voorzitter wordt dan betrokken bij de benoeming van de overige leden van de LTA.

e. Moeten leden van de LTA ook advocaten zijn?

Het uitgangspunt dat de leden van de LTA advocaten zouden moeten zijn die dan volledig van de beroepsuitoefening vrijgesteld zijn, verdient naar mijn mening heroverweging. Zitten we te wachten op dergelijke 'uitgeklede' advocaten? De leden van de LTA moeten wel een even sterk verschoningsrecht en geheimhoudingsplicht hebben als voor een advocaat geldt. Art. 11a Advocatenwet – waarin de geheimhoudingsplicht voor advocaten is vastgelegd – zou dan van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard op leden van de LTA die bij de uitoefening van hun taken kennisnemen van verschoningsgerechtigd materiaal.³⁵

Met de keuze voor niet-advocaten als lid van de LTA wordt ook een ander probleem onderzocht, namelijk dat het lid dan niet onder het advocatentuchtrecht valt. Lokale deken hebben grote moeite met de jurisprudentie van het hof van discipline op dit vlak.³⁶ De deken is nu bestuursorgaan maar ook advo-

32 Zo bepaalt art. 2 lid 2 Wet Nationale Ombudsman dat de ombudsman wordt benoemd door de Tweede Kamer en dat de Tweede Kamer bij de benoeming zodanig acht slaat op een aanbeveling 'daartoe in gezamenlijk overleg opgemaakt door de vicepresident 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, als zij zal dienstig oordelen.' In art. 5 lid 1 Wet Nationale Ombudsman is vervolgens bepaald welke functies hij niet mag bekleeden, waaronder het beroep van advocaat. De Nationale ombudsman heeft dezelfde rechtspositie als politici.

33 Bij een vacature voor de CTIVD wordt de eerste selectie van kandidaten gemaakt door de vicepresident van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale ombudsman. Zij stellen een aanbevelingslijst op en sturen deze naar de Tweede Kamer. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer spreekt met de kandidaten en kiest drie personen uit. De Tweede Kamer stemt hierover en stuurt de lijst met drie personen in de volgorde van voorkeur naar de ministers van Algemene Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze ministers zijn gehouden een kandidaat te kiezen uit de lijst.

34 Ook kan naar andere nalevingstoezichthouders worden gekeken zoals de DNB, Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Consument & Markt en Autoriteit Persoonsgegevens.

35 Vgl. art. 45a lid 2 Advocatenwet waar het gaat om geheimhoudingsplicht van door de deken ten behoeve uitoefening van toezicht ingeschakelde medewerkers.

36 Zie HvD 8 mei 2020, ECLI:NL:TAHVVD:2020:110.

caat en kan op zijn of haar handelen in die hoedanigheid ook tuchtrechtelijk worden aangesproken. Dekens hebben gedurende het dekenaat vaak de eigen advocatenpraktijk afgebouwd, zien zichzelf ook niet meer echt als advocaat en vrezen reputatieschade als zij persoonlijk worden aangesproken voor hun handelen als toezichthouder, zo zijn de argumenten. Ik zie de complicatie dat volgens vaste jurisprudentie van ons hof (die onlangs nog eens is verduidelijkt³⁷) een opvolgend deken niet als gemachtigde bijstand kan verlenen aan een advocaat die tot voor kort deken was in een klachtaak die betrekking heeft op het handelen als deken.³⁸ Maar het probleem wordt niet veroorzaakt door het hof van discipline, maar dat in de wet is voorgeschreven dat de deken ook advocaat moet zijn en dus persoonlijk tuchtrechtelijk aanspreekbaar is. Als de stap wordt genomen dat de leden van de LTA geen advocaat zijn maar wel eenzelfde geheimhoudingsplicht hebben als een advocaat is de nadere invulling van de blik van buiten niet meer nodig omdat deze is geïncorporeerd binnen de LTA.³⁹

f. Scheiding toezicht – klachtbehandeling?

Dan de scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. De minister onderbouwt dit onderscheid met het argument dat toezicht preventief is en klachtbehandeling repressief. Dit argument overtuigt niet.

Ook toezicht is repressief als daar de bestuurlijke handhaving wordt belegd. En de overlap doet zich ook voor als zowel vanuit de klachtbehandeling als vanuit toezicht tuchtklachten aan de tuchtrechter kunnen worden voorgelegd.

Voer de inhoud van het integraal toezicht door de LTA is er ook aanleiding naar het BFT te kijken. Het BFT ziet toe op zowel de naleving van de wet- en regelgeving als op de kwaliteit en de integriteit van de ondertoezichtstaanden.

37 HvD 13 januari 2023, ECLI:NL:TAHVD:2023:10.

38 HvD 15 maart 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:47. Zie ook: <https://www.advocatenblad.nl/2023/02/02/deken-mr-x-mag-tuchtaak-niet-overnemen/>.

39 Zie ook <https://www.mr-online.nl/steun-van-taruspunten-ag-hoge-raad-voor-onafhankelijk-toezicht-op-advocaten/>.

Het BFT doet dit door middel van:

- toezicht op de integriteit van die beroepsbeoefenaren, de kwaliteit van werkzaamheden en hun financiële positie;
- het informeren van stakeholders (zoals de minister/ staatssecretaris, het parlement, de beroepsorganisaties, de individuele beroepsbeoefenaren en de samenleving) over ontwikkelingen in de praktijk, nieuwe inzichten en effecten van beleid.⁴⁰

De LTA zou toezicht moeten houden op dezelfde aandachtsgebieden: financiën in brede zin (de naleving door advocaten van regels uit de Advocatenwet, de Verordening op de Advocatuur en de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme), kwaliteit (de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënten) en integriteit (enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt). De LTA zou de stakeholders op eenzelfde wijze moeten informeren.

Het toezicht op financiën in brede zin zal in hoofdzaak plaatsvinden door uitvraag van relevante kengetallen. De analyse is er primair op gericht de grootste risico's te identificeren en waar nodig aanvullend onderzoek te verrichten. Toezicht op kwaliteit en integriteit laat zich niet op deze manier vangen. Het is allereerst aan de beroepsgroep zelf de goede beroepsuitoefening te bevorderen en kwaliteitstoetsen uit te voeren. De eisen ten aanzien van deze toetsen en de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening worden nader uitgewerkt in de Verordening op de advocatuur, de Gedragsregels advocatuur en de uitleg die daaraan in de tuchtrechtspraak is gegeven. De daarin neergelegde normen kan de LTA gebruiken bij het toezicht op kwaliteit en integriteit. Het LTA zal daarbij moeten varen op signalen van normoverschrijdingen.

g. Ongewenste rolvermengingen

Het lijkt mij niet verstandig dat het bestuur van de LTA als toezichthoudend orgaan een zelfstandig klachtrecht heeft. De toezichthouder gaat dan als procespartij participeren in een toezichtstelsel waarvan het tuchtrecht

40 Zie de missie van BFT: <https://www.bureaufn.nl/bft/#missie>.

het sluitstuk is. Die onwenselijke situatie zien we nu al, als de algemeen deken tevens voorzitter van het college van toezicht advocatuur gebruikmaakt van zijn bevoegdheid zelfstandig beroep aan te tekenen tegen een beslissing van de raad van discipline.⁴¹ Deze rolvermenging is ongewenst. Je kunt geen adequaat toezicht houden op een systeem waar je zelf ook deel van uitmaakt. In het onderzoek van Pro Facto, Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur, is daar ook op gewezen.⁴²

Laat het klachtrecht bij de aangewezen lokale feitelijke toezichthouders zodat het bestuur van de LTA de handen vrij houdt en in de (bestuurlijk) toezichthoudende rol kan blijven. De lokale feitelijke toezichthouder heeft immers ook de bevoegdheid om voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is kantoorbezoeken af te leggen, inzage van stukken te vorderen en te kopiëren en kan dus beschikken over de relevante informatie om tot een klacht te komen.

Bij de taakuitoefening van de huidige lokale deken zie ik ook ongewenste rolvermengingen. De deken kan op verzoek van een klager behulpzaam zijn bij het formuleren van een klacht,⁴³ de deken stelt naar elke klacht onderzoek in,⁴⁴ de deken kan in een klacht bemiddelen,⁴⁵ de deken kan met betrekking tot een klacht een dekenvisie geven⁴⁶ en de deken kan

zelf een bezwaar bij de raad van discipline aanbrengen.⁴⁷

Ik hoor de deken dan wel zeggen *'Ik kan die rol van hulpverlener, onderzoeker, bemiddelaar, deskundig adviseur en aanklager goed scheiden'*, maar dat is niet de issue. De issue is dat voor de ander verwarring ontstaat over welke rol wordt ingenomen en de onzekerheid of die rol na verloop van tijd gaat wijzigen. En dat aspect raakt de integriteit van het handelen.

Het kan wettelijk wel, maar moet je dit willen? De advocaat kan nu bij een deken als adviseur terecht voor verplicht advies en overleg, bijvoorbeeld in de vorm van voorafgaand overleg met de deken bij het bedingen van een andere zekerheid dan een voorschot.⁴⁸ Daarnaast kan een advocaat bij hem terecht voor onverplicht advies of overleg, bijvoorbeeld als een advocaat doorbreking van zijn geheimhoudingsplicht overweegt of als hij in het kader van zijn beroepsuitoefening veiligheidsaspecten zou willen bespreken. De advocaat kan nu ook bij de deken terecht als bemiddelaar, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of beroep gedaan mag worden op vertrouwelijke mededelingen⁴⁹ of bij declaratiegeschillen waarbij een beroep op een retentierecht wordt gedaan en de deken voorwaarden stelt voor het afgeven van een dossier aan een opvolgend advocaat.⁵⁰ Wanneer een klacht wordt ingediend, wordt deze door de klachtbehandelaar onderzocht en klachtbehandeling leidt na doorzending van het onderzoek tot een openbare behandeling bij de tuchtrechter.

Het is van belang deze rollen te onderscheiden in het toekomstig toezichtmodel omdat elke setting eigen spelregels kent.

Als een advocaat de deken om advies vraagt, mag hij ervan uitgaan dat die vertrouwelijk met de gegeven informatie omgaat en niet voor een ander doel gebruikt dan het geven van advies. Als om bemiddeling wordt gevraagd, moet de deken erop toezien dat de bij de bemiddeling betrokken partijen worden voorzien van dezelfde informatie en dat deze

41 Zie bijv. HvD 15 november 2021, ECLI:NL:TAHVVD:2021:214 (de Kengetallenzaak) en HvD 30 augustus 2019, ECLI:NL:TAHVVD:2019:125 (het laten gebruiken van de geheimhouderstelefoon door derden).

42 Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur Groningen, 5 augustus 2020 (https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2456/3016_Samenvatting_tcm28-458893.pdf?sequence=1&isAllowed=y): Aanbeveling 6 aan de wetgever: *Schrap de bepaling in artikel 36a Aw dat de deken van de algemene raad voorzitter van het CvT is. Bepaal dat een lid benoemd bij koninklijk besluit optreedt als voorzitter van het CvT. Ken de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 45b van de Aw toe aan het CvT en niet langer aan de deken van de algemene raad.*

43 Art. 46c lid 1 Advocatenwet.

44 Art. 46c lid 3 Advocatenwet.

45 Art. 46d lid 1 Advocatenwet.

46 Art. 46d lid 8 Advocatenwet.

47 Art. 46f Advocatenwet.

48 Regel 19 lid 1 Gedragsregels advocatuur 2018.

49 Regel 26 lid 4 Gedragsregels advocatuur 2018.

50 Regel 28 lid 2 Gedragsregels advocatuur 2018.

informatie voor het overige vertrouwelijk zal worden behandeld.

Als een klacht wordt onderzocht, zal er rekening gehouden moeten worden met het feit dat uitgewisselde stukken onderdeel gaan uitmaken van een openbaar debat waarin de vertrouwelijkheid niet meer is gewaarborgd. De verschillende rollen en bijbehorende spelregels brengen mee dat deze rollen bij verschillende functionarissen moeten worden belegd om deze op integere wijze te kunnen vervullen en transparant is welke informatie-uitwisseling al of niet plaatsvindt.

h. Poortwachter

Ik zou aan de rol van adviseur, bemiddelaar en klachtbehandelaar nog een extra rol willen toevoegen en dat is die van poortwachter. Deze rol komt dan in de plaats van de bevoegdheid van de deken in klachtzaken en vrijblijvend advies te geven. De dekenvisie, zeker als deze ongevraagd wordt gegeven, zorgt met enige regelmaat voor ruis op de lijn. De dekenvisie leidt soms tot klachten tegen de deken omdat deze zijn werk niet goed zou hebben gedaan of zich partijdig zou hebben getoond (de slager die zijn eigen vlees keurt). En de tuchtrechter geeft een zelfstandig oordeel, is op geen enkele wijze aan de dekenvisie gebonden en hoeft op de dekenvisie ook geen acht te slaan, wat voor partijen in een tuchtprocedure soms moeilijk te begrijpen is.

De door mij voorgestelde poortwachter zou de bevoegdheid moeten krijgen om naar aanleiding van een klachtmelding te beslissen om geen (verder) onderzoek in te stellen of de klacht niet door te zenden naar de tuchtrechter. Daarbij kan de in artikel 46j Advocatenwet genoemde maatstaf – die nu door de voorzitter van de raad van discipline wordt gehanteerd – worden toegepast: de tuchtrechter is kennelijk onbevoegd, of de klacht is kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk van onvoldoende gewicht. De bevoegdheid maakt het mogelijk in het voorportaal het kaf van het koren te scheiden waarmee onnodige belasting van de tuchtrechter en ook belasting voor beklagde advocaten (met name veroorzaakt door veelklagers) kunnen worden ingedamd.

Tegen een beslissing van de poortwachter moet wel de mogelijkheid openstaan om een herzieningsverzoek in te dienen waarop de voorzitter van de raad van discipline dan beslist. Tegen deze beslissing staat dan geen hoger beroep open. Indien de voorzitter van de raad van discipline uitsprekt dat onderzoek had moeten worden ingesteld of dat een klacht had moeten worden voorgelegd aan de raad van discipline, wordt binnen de door de voorzitter te bepalen termijn een onderzoek naar de klachtmelding gedaan of moet de klacht alsnog aan de raad van discipline worden voorgelegd.⁵¹

De deken nieuwe stijl zou wat mij betreft de feitelijke toezichthouder moeten worden die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het integrale toezicht en ook een eigen klachtrecht heeft. De hoofdtaak van de deken nieuwe stijl is te organiseren dat de door daartoe aangewezen functionarissen de hun toebedeelde taken rolvast kunnen uitvoeren en informatie-uitwisseling transparant en integer plaatsvindt en eventuele vervolgstappen correct verlopen.

i. Alternatief toezichtstelsel op de advocatuur
Schematisch komt het door mij voorgestelde toezichtstelsel er dan zo uit te zien:

51 Vergelijk het tuchtreglement bancaire sector: https://www.tuchtrechtbanken.nl/wp-content/uploads/2020/08/tuchtrechtreglement_bancaire_sector_01122018.pdf.

ZBO landelijk toezichtautoriteit advocatuur houdt integraal toezicht op het stelsel				
lokale feitelijke toezichthouders verantwoordelijk voor uitvoering integraal toezicht + klachtrecht				
aandachtsgebied	kwaliteit/integriteit	kwaliteit/integriteit	kwaliteit/integriteit	financiën
aanleiding	adviesaanvraag	bemiddelingsverzoek	Klacht	uitvraag
functionaris	adviseur	bemiddelaar	Klachtbehandelaar	controleur
uitkomst	advies	bemiddeling	Klacht	controle
eventueel vervolg	kan leiden tot bemiddelingsverzoek klacht of signalering t.b.v. uitvraag	kan leiden tot klacht of signalering t.b.v. uitvraag	kan leiden tot tuchtprocedure (tenzij poortwachter anders beslist waartegen herziening openstaat) kan ook leiden tot signalering t.b.v. uitvraag	kan leiden tot klacht of bestuurlijk hand-haven

5. Afrondende gedachten

Ik heb me mede aan de hand van de kernwaarde integriteit kritisch uitgelaten over wat zich binnen de balie afspeelt. Wie men liefheeft, kastijdt of tuchtigt men!

Ik hou van het advocatenberoep en heb met de nodige geestdrift jarenlang deel van de balie uitgemaakt. Het belang dat je op een advocaat als vertrouwd adviseur kunt terugvallen wanneer iedereen je de rug toekeert, is in een rechtsstaat van onschatbare waarde en verdient alle bescherming.

De vraag is of dat belang het beste wordt beschermd als de balie een onbegrensd beroep op onafhankelijkheid en geheimhouding doet en per definitie buitenstaanders weert. Accepteer een zekere wederzijdse afhankelijkheid juist om het stelsel te laten werken waarvoor het bedoeld is: het belang van een goede rechtsbedeling en de legitimatie van de bevoorrechte positie van de advocatuur.

Wat zijn de kernwaarden als onafhankelijkheid en geheimhouding in de praktijk waard als rechtzoekenden geen advocaat kunnen betalen omdat de financierde rechtshulp is afgeknepen?⁵² Of als advocaten en anderen binnen het rechtssysteem hun werk niet kunnen

uitvoeren omdat het werk onveilig is geworden?⁵³

Wantrouwen voert te veel de boventoon, ook tussen de verschillende gremia binnen de balie. Dat fenomeen geldt niet alleen voor de balie. Zo lijken we de overheid ook niet meer te vertrouwen en de overheden onderling elkaar ook niet (lagere overheden versus rijksoverheid, ambtenaren versus politici, Tweede Kamerleden versus kabinet).

Het achtergehouden van informatie om controle te frustreren lijkt ook binnen de overheid de bovenliggende overlevingsstrategie te zijn geworden. Dat is voor het functioneren van een democratische rechtsstaat funest. Onlangs hebben we het rapport van de parlementaire enquête over de gevolgen van de Groningse aardbevingen kunnen lezen waarbij eenzelfde beeld naar voren komt: 'het bewust onwetend houden'.

De toeslagenaffaire had naar mijn stellige overtuiging nooit tot zo'n vertrouwenscrisis geleid wanneer de rechtsbijstand aan gedupeerden goed geregeld was (van de ruim 57.000 gedupeerden van de toeslagenaffaire zouden maar zo'n 10% zich laten bijstaan door een advocaat) en advocaten in staat waren gesteld rechtsbescherming te bieden door tijdige

52 Zie in dit verband: <https://www.advocatenorde.nl/standpunten/gefinancierde-rechtsbijstand-2/inzet-nova> en <https://www.advocatenblad.nl/2022/12/16/weerwind-wil-minister-voor-duurzame-rechtsbescherming-zijn/>.

53 Zie in dit verband over onder meer de zorgplicht van de overheid: Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Bewaken en beveiligen - lessen uit drie beveiligingssituaties*, Onderzoeksrapport, 1 maart 2023. (file://nas01/NOVAHomes/l.verwey/Downloads/bewaken_en_beveiligen_lessen_uit_drie_beveiligingssituaties.pdf).

aanlevering van relevante informatie door de overheid.⁵⁴ Blijvende schade voor ouder en kind bij uithuisplaatsingen had voorkomen kunnen worden wanneer van meet af aan bijstand door een gespecialiseerd advocaat was geregeld.⁵⁵ En zo zijn meer rechtsterreinen te noemen waar dit speelt.

De overheid zal de advocatuur in positie moeten brengen om invulling te geven aan een goede rechtsbedeling door rechtshulp bereikbaar te maken voor diegenen die dat zelf niet kunnen betalen en de advocaat te beschermen bij de uitoefening van zijn of haar beroep. De overheid moet zelf leren zich toetsbaar op te stellen. De overheid zal ter bescherming van de belangen van rechtzoekenden ook adequaat en onafhankelijk toezicht op de advocatuur binnen ons rechtssysteem moeten realiseren.

Omgekeerd mag van de advocatuur worden verwacht dat de balie zich tegenover de samenleving toetsbaar en integer opstelt en zo bijdraagt aan het vertrouwen in de advocatuur. Dat vertrouwen is nodig, wil de samenleving (blijven) accepteren dat de advocatuur binnen die samenleving een bevoorrechte positie inneemt en mag blijven innemen.

Mijn indruk is dat de tijd nu rijp is om hier werk van te maken. Ik zou de balie en het ministerie, hier vanmiddag allebei ruimschoots aanwezig, willen uitnodigen integriteit voorop te stellen en vanuit de notie van wederzijdse afhankelijkheid samen vorm te geven aan een bestendig toezichtstelsel op advocaten dat recht doet aan alle betrokken belangen.

Mr. T. (Tjeerd) Zuidema

Gedefungeerd voorzitter van het hof van discipline.

54 Zie <https://www.advocatenblad.nl/2023/01/31/rol-van-de-advocaat-in-hersteloperatie-toeslagen/> en <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-advocaten-gedupeerden-toeslagenaffaire-haken-af-door-het-systeem.>

55 Zie <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/uithuisgeplaatst-kind-moet-automatisch-advocaat-krijgen.> <https://www.advocatenblad.nl/2023/02/02/vfas-vroege-inzet-advocaat-in-jeugdrecht-voorkomt-latere-problemen/> en [https://www.advocatenblad.nl/2022/11/18/gratis-rechtsbijstand-bij-gezagbeeindiging-ouders/.](https://www.advocatenblad.nl/2022/11/18/gratis-rechtsbijstand-bij-gezagbeeindiging-ouders/)

3 Het stelsel van tuchtrecht

drs. A.R. Rotscheid

Inleidend

In het kader van zijn toen nog naderende afscheid als voorzitter van het hof van discipline vroeg Tjeerd Zuidema mij of ik bij gelegenheid van zijn afscheid enkele woorden wilde wijden aan het stelsel van het tuchtrecht – of eigenlijk meer in het bijzonder: aan de mogelijkheid om het appel in het tuchtrecht bij de juridische beroepen (advocatuur, notariaat en de gerechtsdeurwaarders) bij één instantie te beleggen.

Ik wilde dat graag doen, al moet ik daar direct bij zeggen dat ik toen nog niet op de hoogte was van een verzuchting van Van Agt in 1977 dat hij zich met het uitbrengen van een preadvies over het tuchtrecht in een doolhof, ja zelfs een jungle, had gewaagd. Nu zou mijn bijdrage op geen enkele wijze zelfs maar in de buurt van een preadvies komen, maar bij mijn verkenning werd mij al snel duidelijk dat het stelsel van tuchtrecht in doel en werking geen eenvoudig te doorgronden fenomeen is. Laat ik voorop stellen dat mijn bijdrage op persoonlijke titel is. Bovendien is het een bijdrage van een relatieve buitenstaander, maar mogelijk geeft dat juist een waardevol ander perspectief.

De slager en de lappendeken

Het tuchtrecht heeft een kwaliteitsbevorderende functie bij negen beroepsgroepen en dient daarmee tevens een algemeen belang.¹ Denkend over het stelsel van het tuchtrecht en daarover lezend, kwam ik met regelmaat twee uitspraken tegen:

- De ene uitspraak is ‘tuchtrecht kan worden gekarakteriseerd als de slager die zijn eigen vlees keurt’. Deze opmerking wordt inmiddels veelal gepareerd met de opmerking dat ‘men liever zou hebben dat de slager het vlees keurt, dan...’ waarop

een willekeurige andere beroepsgroep volgt die evident niets te maken heeft met het slagersvakmanschap.

- De andere is de opmerking dat het tuchtrecht het beeld geeft van een lappendeken.

Laat ik starten met de ‘slager die zijn eigen vlees keurt’-slogan. In mijn optiek wordt daarmee niet de zorg tot uitdrukking gebracht dat de slager niet in staat zou zijn om zijn eigen vlees te keuren, maar vooral dat de slager zijn vlees niet keurt omdat hij daar geen belang bij zou hebben. Dit gevoel pareren door te stellen dat het beter zou zijn dat de slager zijn vlees keurt dan de fietsenmaker, miskent het sterke gevoel van partijdigheid van de keuring en gaat volledig voorbij aan de zorg van partijdigheid die wordt geuit.

Beter zou het mijns inziens zijn te benadrukken dat de slager zijn eigen vlees keurt, omdat hij een bijzonder belang hecht aan de kwaliteit van zijn vlees, namelijk dat hij graag een trotse slager is. Dat is beter voor de consument én voor de slager. De slager wil uitdragen en in de praktijk laten zien dat een goede keuring van de eigen producten niet alleen van belang is voor de consument, maar in het bijzonder ook voor de beroepsgroep. Dit is de geëigende manier om het sentiment van partijdigheid in de slogan ‘de slager die zijn eigen vlees keurt’ te pareren. Dit is het grote belang van een goed functionerend tuchtrecht; het borgen van een excellente kwaliteit van de eigen beroepsgroep. Dat moet het beeld zijn dat het tuchtrecht moet neerzetten in plaats van een cynische reactie op zorgen die – al dan niet terecht – klaarblijkelijk leven over de wijze waarop beroepsgroepen de hygiëne in eigen gelederen wil bevorderen.

Dan de lappendeken: de dikke Van Dale geeft twee betekenissen aan de term lappendeken. De ene is ‘een uit allerlei lapjes vervaardigde deken’ en de tweede betekenis is ‘bont, onsaamenhangend geheel’. In de eerste betekenis kan een lappendeken een heel effectief en efficiënt middel zijn om het lekker warm te hebben. En in die zin is de lappendeken op voor-

1 Het gaat hier om de beroepsgroepen waarvan het tuchtrecht wettelijk geregeld is.

hand geen diskwalificatie – integendeel. Dit geldt ook voor het tuchtrecht. Kijkend naar de lappendeken van het tuchtrecht denk ik dat dit in het algemeen goed functioneert. Het geeft in overdrachtelijke zin de gewenste warmte die de deken beoogt te bieden. Dat ervaren vooral diegenen die onder die lappendeken liggen. Geredeneerd vanuit de eerder aangestipte noodzaak om uit te stralen dat de beroepsgroep vanuit een eigen beroepseer en trots ernaar streeft om de eigen kwaliteit te borgen is de andere associatie bij een lappendeken – namelijk die van een bont onsamenhangend geheel – een zorgelijker beeld. De lappendeken met zijn bont gekleurde lapjes van divers formaat, aaneengeregen met verschillende kleuren draad en op verschillende wijzen gestikt, biedt niet het professionele beeld dat bij een eerste aanblik het vertrouwen geeft in het goed functioneren van het instrument.

Is het daarvoor noodzakelijk dat er één huis van tuchtrecht komt? Ik ben daar niet van overtuigd en het op korte termijn realiseren van een dergelijk huis lijkt mij geen eenvoudige en ook niet direct een wenselijke opgave. Daartoe is een aantal jaren geleden een poging gewaagd en het wetsontwerp om tot een dergelijk gebouw te komen ligt in de la bij een collega op het departement bij de directie wetgeving. Hij wordt niet graag aan dat traject herinnerd. Een lang voorbereidend traject heeft uiteindelijk geresulteerd in een concept wetsvoorstel dat de eindstreep niet heeft gehaald vanwege onvoldoende steun (ook in het veld). Ik zou me eerder kunnen voorstellen dat aan een samenhangend complex van gebouwen gewerkt wordt in de vorm van kleine verbouwingen. Gedurende dat proces van verbouwen moet dan per specifieke voorziening worden gekeken waar die voorziening gezien de *couleur locale* meerwaarde heeft voor een specifieke beroepsgroep. Dan moet worden gezien of die voorziening in stand moet blijven dan wel dat gestreefd kan worden naar een meer uniforme voorziening.

De verschuiving van het perspectief: knelpunten

De doelstelling van het tuchtrecht lijkt te zijn geëvolueerd. Van origine was het tuchtrecht

meer ik primair gericht op het handhaven van de beroepsstandaard, zoals vastgelegd in binnen de beroepsgroep geldende gedragsregels. Het heeft daarmee van oorsprong een interne werking: het doel van handhaving van deze normen richt zich erop om de kwaliteit van de groep te bevorderen en te bewaken. Anderen dan de beroepsbeoefenaren kunnen niet worden aangesproken op het niet (correct) naleven van deze normen. Allengs heeft het tuchtrecht ook een meer externe werking gekregen. Het tuchtrecht moet vertrouwen geven aan de buitenwacht dat de beroepsgroep te vertrouwen is. Daarbij wordt deze toets niet meer uitsluitend bepaald door de binnen de beroepsgroep ontwikkelde normen maar ook door wat de maatschappij van professionals verwacht.

Met het verschuiven van het perspectief van het tuchtrecht van binnen naar buiten heeft zich nog een ontwikkeling voorgedaan. Redenerend vanuit de oorspronkelijke doelstelling van het tuchtrecht – kwaliteitsbewaking van de beroepsuitoefening binnen de eigen beroepsgroep – kon de rol van klager slechts die van aangever zijn. Deze rol heeft zich inmiddels ontwikkeld: van aangever naar melder naar procespartij. Ook dat heeft een grote impact gehad op het tuchtrecht. Deze ontwikkelingen zijn onomkeerbaar en liggen in het verlengde van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Die ontwikkelingen stellen andere eisen aan de vorm en werking van het tuchtrecht. Hierdoor komt mogelijk ook de oorspronkelijke, waardevolle functie van het tuchtrecht in het gedrang.

Het zijn deze geschetste ontwikkelingen die in mijn optiek (mede) hebben geleid tot enkele knelpunten binnen de werking van het tuchtrecht. In de eerste plaats noem ik de verwachtingen van de klager als procespartij. In deze nieuwe positie van procespartij verwacht de klager ook een vorm van genoegdoening. Dit is een aspect dat minder prominent of wellicht zelfs afwezig was in de tijd waarin het tuchtrecht zich primair richtte op de kwaliteitsbewaking binnen de beroepsgroep. Die focus op de kwaliteitsbewaking ondersteunde primair het lerend vermogen van de beroepsgroep. Daarnaast heeft deze ontwikkeling meegebracht dat er notoire klagers zijn gekomen en dat er misbruik van het tucht(proces)

recht wordt gemaakt, is een veelgehoorde klacht over het huidige tuchtrechtstelsel.

Mogelijkheden voor professionalisering en uniformering

Als reactie op deze ontwikkelingen in het tuchtrecht lijkt het mij niet noodzakelijk om tot de bouw van één huis van het tuchtrecht te komen. Eén huis is misschien ook teveel gevraagd. De ontwikkelingen vragen wel een verdere professionalisering en uniformering van het tuchtrecht op voor de hand liggende onderwerpen. Het is op zich geen probleem dat er verschillen bestaan tussen de toepassing van het tuchtrecht bij de verschillende beroepsgroepen. Het zou mooi zijn als deze verschillen goed uit te leggen zijn. Daarbij is van belang dat de verschillende beroepsgroepen bij elkaar over de schutting kijken en van de werking van het tuchtrecht bij de anderen leren.

Bestaande voorbeelden

Er zijn goede voorbeelden te geven van aspecten waarin ik meen te zien dat men van elkaar leert. Bijvoorbeeld bij de toevloed in klachten waarvan veelal wordt gesteld dat deze van ondergeschikt belang zijn in het licht van de doelstelling van het bewaken van de kwaliteit van de beroepsgroep. In antwoord hierop zijn op verschillende plekken voorportalen ontwikkeld om die klachten buiten het tuchtrecht te houden en op een andere wijze voor klager bevredigend op te lossen. De deken heeft deze rol al van oudsher binnen de advocatuur. Het is niet eenvoudig binnen andere beroepsgroepen een vergelijkbare autoriteit te creëren binnen de beroepsgroep die even effectief deze klachtbemiddeling uitoefent, maar de klachtencommissies en klachtbehandelingspersonen behalen goede resultaten in het naar tevredenheid oplossen van klachten van belanghebbenden. Zij voorkomen daarmee mede dat het systeem van het tuchtrecht verstopt raakt.

Een ander voorbeeld is de gemeenschappelijke verkenning om te komen tot regelgeving om misbruik van het tucht(proces)recht tegen te gaan.

Daarnaast zijn er nog legio onderwerpen die lijken te vragen om versterking en verdere uniformering van het tuchtrecht, omdat de

bestaande verschillen moeilijk uit te leggen zijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de toegestane wijze van klachtindiening en hoger beroep, verjaring, eventueel verplichte bemiddeling of mediation. Daarbij sta ik zeker niet voor dat een commissie wordt ingericht die deze verschillen in kaart brengt en vervolgens voorstellen formuleert om tot uniformering te komen. Ik zie meer heil in een organisch proces van uniformering waarbij de beroepsgroepen en tuchtcolleges deze verschillen onderkennen en gezamenlijk tot een eenduidige hantering en uitleg komen van diverse aspecten. Zij kunnen dan gezamenlijk om wetswijziging verzoeken waar dat noodzakelijk is om tot uniformering te komen; vooralsnog nog steeds werkend met en vanuit de eigen kolom. In meer praktisch en organisatorisch opzicht zijn er denk ik ook mogelijkheden tot meer synergie. Eerder concludeerde ik al dat ik daarbij niet direct denk aan één tuchtrechtcollege. Dit type grote transitie worden veelal vakkundig in de kiem gesmoord vanuit oprechte zorg dat op ondoordachte wijze oude waardevolle elementen uit een organisch gegroeide praktijk teniet worden gedaan. Rücksichtslos het oude afschaffen en overgaan op een nieuw stelsel is kwetsbaar. Het is eenvoudig een spinnenweb te verwijderen, maar hang het maar eens terug.

Synergievoordelen: mogelijke samenwerkingsvormen

Wel zie ik mogelijkheden tot het behalen van synergievoordelen door meer samenwerking. Deze samenwerking zou zich bijvoorbeeld ook kunnen richten op de ontwikkeling van verdergaande digitalisering. Verdergaande digitalisering biedt ook mogelijkheden tot uniformering. Zowel de rechtspraak als geschillencommissies zijn zich voorzichtig aan het oriënteren op de mogelijkheid om met behulp van een ODR-platform de rechtzoekende goed te informeren en te komen tot een bevredigende oplossing buiten de rechtszaal. Op die manier wordt het rechtssysteem ontlast en kunnen zaken – die toch worden voorgelegd aan de rechter – in één keer op een kwalitatief goede manier worden aangeboden. In verschillende landen zijn goede ervaringen opgedaan met dit type platformen.

Deze aanpak zou wellicht ook voor de tucht-rechtcolleges oplossingen kunnen bieden. De rechtzoekenden worden na aanmelding van een klacht dan in de eerste plaats goed geïnformeerd over hun rechten en positie. Daarbij zouden klagers eerst goed geïnformeerd moeten worden over hun rechten en het verloop van de procedure, zodat zij dit kunnen meenemen in hun overweging een procedure te starten. Vervolgens zouden klagers ondersteuning kunnen krijgen bij het indienen en formuleren van hun klacht. Daarbij wordt bezien of er mogelijkheden bestaan om tot een alternatieve oplossing te komen. Voordeel van deze werkwijze kan zijn dat klagers goed geïnformeerd een procedure starten, en dat in een vroegtijdig stadium wordt gekeken naar mogelijkheden om tot een bevredigende oplossing te komen. Aldus wordt het tuchtrechts-systeem ontlast van zaken die ook op andere wijze kunnen worden behandeld. In de zaken die wel voor beoordeling aan de tuchtrechter worden voorgelegd, zijn de dossiers volledig en actueel doordat deze onder begeleiding zijn opgemaakt. Wellicht biedt een dergelijke aanpak ook mogelijkheden voor een proces-suele isolatie van de wens tot genoegdoening van de klager van de tuchtrechtelijke beoordeling van het handelen van de professional in het licht van de kwaliteitsbewaking. Ook andere vormen van samenwerking zouden kunnen leiden tot synergievoordelen. Eén van de ideeën in dat verband is de verkenning om te komen tot één appeltuchtcollege voor de juridische beroepen. Deze verkenning kan door de juridische beroepsgroepen samen met de tuchtcolleges – zowel in eerste aanleg als in beroep – worden verricht om zo in organisatorische zin tot synergievoordelen te kunnen komen. Daarbij kan gedacht worden aan gezamenlijk gebruik van één ondersteunend apparaat en de gemeenschappelijke inzet van de leden van de rechterlijke macht die nu nog verdeeld zijn over de drie appeltuchtcolleges. Daarmee zou een organisatorisch robuuster college kunnen worden gecreëerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de vorming van een dergelijk college in de tijd zal leiden tot meer inhoudelijke uniformiteit en wie weet op enig moment tot een verzoek om te komen tot één eenduidig procesrecht voor het tuchtrecht binnen de juridische beroepen.

Wie is aan zet?

Het is denk ik in de eerste plaats aan de beroepsgroepen zelf en de tuchtrechtcolleges om te komen met ideeën en voorstellen om tot meer synergie en uniformiteit te komen binnen het stelsel van het tuchtrecht. Zij ervaren in de praktijk de nadelen van niet-uniforme uitkomsten in min of meer vergelijkbare zaken en de kwetsbaarheden van een organisatorisch versnipperd tuchtrecht.

De weg naar meer uniformiteit in het (proces-) recht en een robuuste organisatie ontstaat alleen als de beroepsgroep en de tuchtrechters daar zelf een ambitie in hebben. Het ministerie heeft daarin een faciliterende rol, die vooral moet aansluiten bij een door de beroepsgroep en de tuchtrechters gevoelde behoefte tot verbetering van de werking van het tuchtrecht.

Tot slot

Ik sluit graag af met een woord van dank aan Tjeerd voor onze samenwerking. Ik kan niet anders dan mijn waardering uitspreken voor zijn inzet op het gebied van het tuchtrecht de afgelopen jaren.

Drs. A.R. (Adwin) Rotscheid

Directeur Rechtsbestel binnen het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

4

Toezicht en tuchtrecht: samenloop en grensbewaking

Bijdrage namens de algemeen deken (NOVA).¹

Inleiding

Wie aan tuchtrecht denkt, zal onwillekeurig een verband leggen met toezicht. Voor de normhandhaving binnen de advocatuur is dat niet anders. Tuchtrecht en toezicht. Dit begrippenpaar – dat ook nog eens prettig alliteert – lijkt een onafscheidelijk duo te vormen, dat hand in hand gaat bij het bewaken van een goede beroepsuitoefening. Soms gaat die toegeschreven onafscheidelijkheid zelfs zó ver dat het onderscheid tussen en de eigenheid van beide fenomenen uit het oog dreigt te worden verloren. In deze bijdrage wil ik graag stilstaan bij juist dat onderscheid en die eigenheid. Deze bijdrage gaat dus over samenloop en grensbewaking van toezicht en tuchtrecht voor de advocatuur, over de ontwikkeling en de rol die het hof van discipline daarbij speelt.

Een historische terugblik

Dat toezicht en tuchtrecht in de wereld van de advocatuur zo innig met elkaar in verband worden gebracht, is vooral historisch verklaarbaar. Om dat te begrijpen moeten we kort een duik in het verleden nemen. Allereerst is de blauwdruk van ons toezicht op de advocatuur tot stand gekomen tijdens de Franse overheersing. Keizer Napoleon was overigens bepaald geen advocatenvriend: in ruil voor hun vooraanstaande positie in de rechtspleging verzekerde hij zich van politieke middelen om de onafhankelijkheid van advocaten aan zekere grenzen te binden. Eén van die middelen was een toezichthoudende en disciplinerende taak voor de plaatselijke advocatenordes. Met op de achtergrond het kritisch oog van het openbaar ministerie, dat de leden van die tuchtraden zou benoemen en de agenda van de ordevergaderingen moest

bewaken.² De taak van de tuchtraden was een dubbele: zowel toezicht houden op de advocaten als hen in geval van inbreuken en misslagen tuchtrechtelijk bestraffen. Toezicht en tuchtrechtspraak vielen aldus bij één instantie samen.

In 1838 nam de Hoge Raad dit Franse model min of meer geruisloos over.³ De lokale advocatenraden werden in goed Nederlands herdoopt tot ‘raden van toezicht en discipline’. Toezicht en tuchtrecht onder één dak dus. Niet alleen onder één dak, maar ook binnen de beslotenheid van het huis van de orde: signalen uit de praktijk over mogelijk afkeurenswaardig advocatengedrag werden verder afgehandeld door de raad, die tegelijkertijd als ordebestuur, toezichthouder én tuchtrechter tijdens besloten vergaderingen met de confrères de kwestie afhandelde. Klagers werden uiteraard voor hun signalering bedankt, maar hadden verder geen enkele betrokkenheid bij het verdere verloop van de tuchprocedure.

Afwijkend van de Franse regeling was het benoemingsrecht van de raadsleden niet meer aan het openbaar ministerie opgedragen, maar aan de plaatselijke rechtbank of het provinciaal gerechtshof, op basis van een voordracht door de ordevergadering van twee kandidaten per vacature. Zo bleef externe controle in zekere mate toch nog aanwezig. Pas vanaf het einde van de negentiende eeuw mochten de advocaten de leden van hun eigen raad van toezicht en discipline rechtstreeks kiezen.

In die constellatie vielen het toezichthouden en het tuchtrechtelijk de maat nemen wel volledig en van nature samen. Met de deken als

1 mr. dr. R Sanders

2 Neergelegd in het *décret impérial contenant règlement sur l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau* van 14 december 1810, dat vanaf 1811 integraal van kracht was in ons land tot 1838.

3 Reglement van orde en discipline voor de advocaten en procureurs, het derde uitvoeringsreglement bij art. 19 Wet RO, vastgesteld bij KB van 14 september 1838 (*Stb.* 36).

boegbeeld van de raad, zonder dat hij over eigen positie of bevoegdheden kon beschikken.

De 'full service' handhaving van beroepsnormen – in die tijd samengevat als het bewaken van de eer van de stand der advocaten – is langs grotendeels dezelfde lijnen blijven functioneren tot kort na de Tweede Wereldoorlog. Met de invoering van de Advocatenwet in 1952 verdween het woord 'discipline' uit de naam van de raad.⁴ Het takenpakket van de nieuwe raden wijzigde echter niet: de raad van toezicht, zoals die voortaan door het leven ging, bleef tevens het tuchtcollege in eerste aanleg. De tuchtrechtspraak werd in een separate paragraaf geregeld; aan het toezicht wijdde de wetgever in de Advocatenwet geen enkel woord. De invulling daarvan werd kennelijk als een evidentie beschouwd.

Het nieuw gecreëerde Hof van Discipline hield zich, zoals de naam doet vermoeden, uitsluitend bezig met het hoger beroep in disciplinaire zaken. Destijds bestonden die overigens uit niet veel meer dan het op verzoek van de beklagde advocaat herbeoordelen van de zwaardere door de raad opgelegde tuchtstraffen.

Aan de traditionele dubbelfunctie kwam (dus na ruim 170 jaar) in 1986 een einde door afsplitsing van de tuchtrechtelijke taken van de lokale raden. De wetgever had zich daartoe laten inspireren door geluiden en wensen vanuit de balie, die reeds naar boven waren gekomen tijdens de in alle opzichten voor de advocatuur roerige jaren zeventig van de vorige eeuw. Vooral de Jonge Balieverenigingen uit de grote steden hadden de wens naar voren gebracht om het bestuur van de plaatselijke orde te ontlasten van zijn tuchtrechtelijke taak. Aan die bestuurlijke taken werden immers steeds hogere eisen gesteld. Tegelijkertijd werd ook de tuchtrechtelijke taak van de raad zwaarder, omdat rechtzoekenden meer 'klachtbewust' waren geworden. Gecentraliseerde tuchtrechtspraak zou grotere eenheid

in de tuchtuitspraken kunnen brengen en ook door een grotere afstand tot het plaatselijk bestuur bij klagers en beklagden het vertrouwen in de objectiviteit van de tuchtrechtelijke behandeling bevorderen. Door afsplitsing van de tuchtrechtspraak zouden de raden van toezicht openstaan voor jongere advocaten, die door hun leeftijd wellicht nog te onervaren waren voor een rechtsprekende taak. Zo ontstond het ontwerp om het tuchtrecht organisatorisch onder te brengen bij nieuw in te stellen raden per hofressort, dat door de NOvA in de vorm van een 'Proeve' tot wijziging van de Advocatenwet aan de minister van Justitie werd aangeboden.⁵

De wetgever nam het principiële uitgangspunt van scheiding van bestuurlijke werkzaamheden en de tuchtrechtspraak graag over. De balie had voorgesteld de nieuwe raden van discipline, zoals die zouden gaan heten, volledig uit advocaten te laten bestaan. Het kabinet dacht daar anders over en meende dat een lid van de rechterlijke macht de raad moest voorzitten, daarbij geïnspireerd door de Straatsburgse rechtspraak over de toepasselijkheid van het fair trial-beginsel op het tuchtrecht. In een aantal baanbrekende zaken, die u allen wel bekend zullen zijn, heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de lijn ontwikkeld dat de uitoefening van een beroep een burgerlijk recht is dat door een tuchtprocedure kan worden aangetaast ('vastgesteld' in de terminologie van artikel 6 EVRM), omdat die procedure voorziet in een tijdelijk of permanent verbod om dat beroep uit te oefenen. En dan komt het art. 6 lid 1 EVRM in beeld: ook een tuchtrechtelijke procedure moet voldoen aan de eisen van een eerlijk proces.⁶

En zo geschiedde dat vanaf 1 februari 1986 de tuchtrechtspraak ook écht rechtspraak werd.⁷

4 Wet van 23 juni 1952, houdende instelling van de Nederlandse orde van advocaten alsmede regelen betreffende orde en discipline voor de advocaten en procureurs, *Stb.* 365, in werking getreden op 1 oktober 1952.

5 De Proeve is gepubliceerd in *Advocatenblad* 1973, nr. 1, p. 51 e.v.

6 Zie o.a. EHRM 8 juni 1976, 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (Engel e.a. t. Nederland); EHRM 23 juni 1981, 6878/75; 7238/75 (Le Compte, Van Leuven en De Meyere t. België); EHRM 10 februari 1983 (Albert/Le Compte t. België), *NJ* 1987/315.

7 De datum van inwerkingtreding van de wet van 12 september 1984, houdende wijziging van de

georganiseerd per hofessort en 'EVRM-proof', op tegenspraak en met inbegrip van het houden van openbare zittingen. Het toezicht bleef arrondissementsgewijs in handen van de deken en de leden van de raad van toezicht. *And never the twain shall meet. Again.*

Wat is toezicht?

Met de afhechting van het deel tuchtspraak verleg ik nu de aandacht naar dat toezicht op advocaten. Wat is dat toezicht nu eigenlijk? Van Dale definieert 'toezicht' afgemeten als *hoede, zorg of controle*. Op zichzelf kunnen die begrippen de lading deken; er zijn echter verschillende verschijningsvormen van toezicht. De uitoefening van ouderlijk gezag is toezicht, bewaking van de governance binnen een onderneming is toezicht. Waar moeten we het toezicht binnen de advocatuur dan plaatsen?

Op de eerste plaats is het houden van toezicht op advocaten van alle tijden geweest. Pas met de aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht is er aan dat juridische begrip voor een deel handen en voeten gegeven.⁸ Hoewel: de Awb definieert niet wat toezicht eigenlijk is. In het hoofdstuk 'toezicht op de naleving' worden vooral de rechten en plichten van toezichthouders uiteengezet. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten wel een omschrijving van 'toezicht', namelijk 'de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd'.⁹ Of zoals de Hoge Raad het in 1895 reeds omschreef: 'het bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen met het oog op de

naleving der verordeningen van de bevoegde macht uitgaan'.¹⁰

De (eerste) toevoeging van hoofdstuk 5 in de Awb dateert uit 1998. Het advocatentoezicht was toen reeds op weg naar zijn tweede eeuwfeest. Kennelijk heeft dat toezicht decennialang kunnen functioneren zonder onderliggende wettelijke inbedding. Het toezicht had al die tijd dus een geheel eigen karakter. Maar ook 'ons' toezicht is uiteindelijk niet onberoerd door de Awb gebleven. De Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) heeft de Awb in 2015 een zachte maar herkenbare landing gegeven in de Advocatenwet.¹¹ Het advocatentoezicht is daarmee in overeenstemming gebracht met hoofdstuk 5 van de Awb en heeft zodoende een wettelijke inkleuring gekregen. Die harmonisatie met de Awb heeft de nodige institutionele verschuivingen meegebracht. De raad van toezicht is niet langer de wettelijke toezichthouder. Als gevolg daarvan heeft de raad ook het achtervoegsel '*van toezicht*' moeten inleveren. De raad van de orde (een toch wat fletse benaming) houdt zich nu hoofdzakelijk bezig met het besturen van de plaatselijke orde en met besluitvorming over bijvoorbeeld stageaangelegenheden. Na de wetgevingsoperatie kwam de deken als toezichthouder uit de bus, bekleed met de wettelijke bevoegdheden die bij die positie horen. De Awb heeft echter meer veroorzaakt dan het louter inkleuren van het toezicht; de deken is naast toezichthouder ook *handhaver* geworden, met ook een geheel eigen handhavingsinstrumentarium. En dan rijst de interessante vraag welk wapen de deken zal kiezen voor het handhaven van de naleving van de beroepsvoorschriften.

Una via

Ik heb u nu de cv's van het tuchtrecht en het toezicht in de advocatuur geschetst. Daaruit komt naar voren dat zowel het tuchtrecht als het toezicht door toedoen van de wetgever na

Advocatenwet (Nieuwe regeling tuchtspraak), *Stb.* 417.

- 8 Titel 5.2 van de Awb regelt het 'Toezicht op de naleving' van voorschriften. Met het opnemen van deze titel heeft de wetgever beoogd eenheid aan te brengen in het toezicht.
- 9 Aanwijzingen voor de regelgeving 1 april 2022, aanwijzing 5.35 lid 1 (Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 18 maart 2022, nr. 3762874, houdende vaststelling van de elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, *Staatscourant* 5649).

10 HR 25 oktober 1895, *W* 6734.

11 Wet van 1 oktober 2014 tot 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), *Stb.* 354.

1986 ieder een eigen weg zijn ingeslagen. Waar liggen nu de grenzen tussen beide en hoe zit het met eventuele samenloop?

Met die vraag heeft ook staatssecretaris Teeven geworsteld in het kader van de Wpta. Sterker: de betrekkelijk inherente passiviteit van het tuchtrecht was voor hem een belangrijke drijfveer om het toezicht nóg zelfstandiger te positioneren. Aan het toezicht en het tuchtrecht werden nadrukkelijker zelfstandige functies toegekend. Tuchtrecht kan volgen op toezicht, maar vormt op zichzelf geen onderdeel van het toezicht, zo legde de staatssecretaris uit.¹² Het toezicht moest zodanig zijn dat overtredingen vroegtijdig worden gesignaleerd en dat er voldoende effect van uitgaat om advocaten waakzaam te houden op normschendingen. Het bestaande systeem voldeed volgens de staatssecretaris in meerdere opzichten niet meer aan de eisen van de tijd. Het toezicht was voornamelijk repressief van karakter en te weinig proactief, omdat toezichthouders veelal pas in actie kwamen naar aanleiding van een klacht. Het toezicht stond vervolgens met name in de sleutel van een tuchtzaak en daardoor kenden het toezicht en het tuchtrecht te weinig een zelfstandige functie.¹³

Als belangrijk verschil tussen tuchterspraak en toezicht beschreef hij dat toezicht plaatsvindt zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken. Toezicht heeft daarmee veel meer een preventief karakter. Tuchterspraak is reactief van aard en komt pas aan de orde als geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. Tuchtrechtelijke behandeling van een gedraging kan wel gelegen zijn in een klacht van de toezichthouder, naar aanleiding van diens toezichthoudende werkzaamheden. Teeven lanceerde daarbij een aantal nieuwe plannen en ideeën, zoals rechtstreekse toegang tot de tuchtrechter door 'ieder met enig redelijk belang', zonder de volgens hem omslachtige klachtinstructie door de deken. Daartoe zou aan de voorzitter van de raad van discipline de bevoegdheid worden toegekend

om zelf aan bewijsgaring te doen, onder meer door het op pad sturen van een vooronderzoeker.

Wij kennen inmiddels de afloop van die voor-nemens van de staatssecretaris. Deze werden uiteindelijk na veel kritiek vanuit de Orde en ook de tuchterspraak teruggedraaid: de deken onderzoekt nog elke binnengekomen klacht. Opvallend is dat bepalingen over de instructiebevoegdheden van de voorzitter van de raad van discipline niet uit het wetsvoorstel werden verwijderd.¹⁴ In de praktijk wordt daarvan nimmer gebruik gemaakt; de raden vertrouwen op de deugdelijkheid van het dekenale klachtonderzoek, zodat deze bepalingen een dode letter zijn gebleken.

Waar de wetgever wel aandacht voor heeft gehad is het risico van samenloop tussen het toezicht – beter gezegd de handhaving – en het tuchtrecht. Besluit de deken om aan een advocaat een bestuurlijke boete op te leggen, dan zegt de wet dat een klacht over dezelfde gedraging niet-ontvankelijk is.¹⁵ Omgekeerd mag de deken geen boete uitdelen als tegen de advocaat over dezelfde gedraging een tuchtklacht is ingediend.¹⁶ Langs die weg heeft de wetgever de contouren gegeven voor een una via-beginsel, althans een keuze tussen de bestuurlijke en de tuchtrechtelijke weg.

Dat is eigenlijk geen zuiver una via-beginsel. De onverenigbaarheid ligt in de samenloop van bestuurlijke boete en tuchtklacht. Een tuchtklacht is hier bedoeld als een klacht die door een klager wordt ingediend bij de deken,¹⁷ en niet een ambtshalve klacht van de deken, die wij kennen als dekenbezwaar¹⁸. Een zuiver una via-beginsel zou nu juist zijn gericht op de definitieve keuze die een bestuursorgaan (in dit geval: de deken) zou moeten maken tussen bestuurlijk of tuchtrechtelijk handhaven.

De tweewegenleer

Wellicht doelden de onderzoekers van Pro Facto daarop met hun aanbeveling in hun

12 *Kamerstukken II 2011-2012*, 32 382, nr. 10 (tweede nota van wijziging), p. 32.

13 *Kamerstukken II 2011-2012*, 32 382, nr. 10 (tweede nota van wijziging), p. 31-32.

14 Zie art. 46k t/m 46n Advocatenwet.

15 Art. 46g lid 1 onder b Advocatenwet.

16 Art. 45g lid 3 Advocatenwet.

17 Art. 46c Advocatenwet

18 Art. 46f Advocatenwet.

evaluatie van de Wpta. Op grond van de Wpta diende de wet na vijf jaar geëvalueerd te worden; Pro Facto bracht daarover in 2020 een rapportage uit met onder andere de aanbeveling om een *tweewegenleer* te ontwikkelen, omdat die tussen de bestuurlijke en de tuchtrechtelijke weg nog niet bestaat.¹⁹ De deken heeft immers meerdere wapens. Toch is één van die wapens minder krachtig dan het andere: de bestuurlijke sancties kunnen slechts worden opgelegd voor de handhaving van een select aantal normen die zijn opgenomen als verordeningbepalingen. Zou een advocaat onbetamelijk handelen en daarbij mogelijk zelfs kernwaarden schenden, dan blijft volgens het stelsel van de Advocatenwet het bonnenboekje in de binnenzak van de deken. Het tuchtrecht daarentegen is een remedie tegen elke kwaal.

Dat verklaart mogelijk de natuurlijke voorkeur van dekens om voor het disciplinaire instrumentarium te kiezen. Aan de onderzoekers van Pro Facto vertrouwden de dekens toe dat het Awb-instrumentarium over het algemeen, vanwege de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep, wordt ervaren als tijdrovender en minder punitief dan het tuchtrecht. Het tuchtrecht is volgens de dekens directer en maakt volgens de dekens meer indruk op advocaten.²⁰ En zoals gezegd, een volledig vrije keuze van de deken voor het bestuurlijk instrumentarium vereist dus ook zeker een wetswijziging met betrekking tot de reikwijdte van de bestuurlijke boete.

Hoe denkt de rechter over die tweewegenleer? De bestuursrechter heeft zich daarover voor zover bekend nog niet uitgelaten. Die gelegenheid zou zich kunnen voordoen bij de beoordeling van een door de deken opgelegde bestuurlijke boete. Van de tuchtrechter weten we iets meer. Het Hof van Discipline kreeg eind 2021 immers een uitgelezen kans toen de befaamde kengetallenzaak in appel werd voorgelegd.²¹ Centraal in die zaak stond de beoorde-

ling van weigering om aan de vordering van de deken te voldoen als een handeling in strijd met art. 46 Advocatenwet, gedragsregel 29 en art. 5:16 en 5:20 van de Awb. Interessant daaraan was dat de lokale deken zijn keuze voor handhaving van de uitvraag van kengetallen – noodgedwongen – op de gang naar de tuchtrechter had laten vallen.²² Ik zeg noodgedwongen omdat op het moment van indiening van het dekenbezwaar de wettelijke mogelijkheid nog niet bestond voor de deken om bij weigering te voldoen aan de medewerkingsplicht een last onder dwangsom op te leggen.²³ Zou de deken na de aanpassing van de Awb nu wél kiezen voor die bestuurlijke herstelsanctie? Mijn ambtsvoorganger, die eveneens mee-appelleerde, liet naar voren brengen dat de tuchtrechter zich terughoudend dient op te stellen bij de toetsing van bestuursrechtelijk handelen van de lokale deken als toezichthouder omdat de bestuursrechter, of bij toezichthoudend handelen de civiele rechter, hier de eerstaangewezen rechter is. Handhaving van de uitvraag is dan alleen mogelijk langs bestuursrechtelijke weg, omdat de uitvraag is gebaseerd op de bestuursrechtelijke bevoegdheid van art. 5:16 en 5:20 Awb. Het tuchtrecht biedt daarvoor geen basis, omdat de inzet van tuchtrechtelijke bevoegdheden alleen aan de orde kan zijn bij een klacht of een concrete aanwijzing van niet norm-conform gedrag.²⁴

Er was volgens dat betoog reden om uit te gaan van een tuchtrechtelijke twee- of driewegenleer: bij de uitoefening van bestuursrechtelijke toezichtbevoegdheden die niet is gericht op de wettelijke plicht van advocaten zich integer en betamelijk te gedragen, dient de tuchtrechter dan terughoudend te zijn en het oordeel van de bestuursrechter en dat van de civiele rechter te respecteren.

19 Pro Facto, *Eindrapportage Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur*, Groningen 5 augustus 2020, p. 70.

20 Pro Facto 2020, p. 69.

21 HvD 15 november 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:214.

22 R.o. 5.40.

23 Sinds 1 juli 2021 is in art. 5:20 Awb de last onder dwangsom ook mogelijk gemaakt indien niet wordt voldaan aan de medewerkingsplicht. Zo ook daarop vooruitlopend de conclusie in R. Sanders en R. Mans, 'De raad in spagaat. Tuchtrechter in voetspoor bestuursrechter?', *Advocatenblad* 2021/3, p. 54-55.

24 R.o. 5.41.

Over de door partijen opgeworpen vraag langs welke weg handhavend dient te worden opgetreden indien wordt geweigerd aan de uitvraag te voldoen was het hof van oordeel dat ook in het geval de deken beschikt over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrument, het aan de deken is om te kiezen langs welke weg hij wenst te handhaven. Door de wetgever is weliswaar beoogd om het tucht-recht en toezicht meer van elkaar te scheiden, maar de rol van tuchtrechter is bij het houden van toezicht uitdrukkelijk in beeld gebleven.²⁵ Het toezicht en de uitoefening daarvan worden door de tuchtrechter net als elk ander de-kentoezicht getoetst. Tegelijkertijd is het niet aan het hof is om op de ontwikkeling van de tweewegenleer vooruit te lopen en op de stoel van de dekens of het dekenberaad te gaan zitten. Het hof liet zich dan ook niet verder uit over een eventuele tweewegenleer.

Zonder te willen napleiten, veroorloof ik mij toch te laten ontvallen dat een inhoudelijk oordeel van het hof over deze kwestie zeer welkom en interessant zou zijn geweest. Sinds de inwerkingtreding van de Advocatenwet in 1952 is beroep in cassatie van tuchtuitspraken niet langer mogelijk. Volgens het bestuursre-glement van het hof van discipline brengt de positie van hoogste advocatentuchtrechter dan ook mee dat het hof naast de beslissing in een individuele zaak de rechtseenheid en ook de rechtsontwikkeling heeft te waarborgen.²⁶ Tegen die achtergrond zou een zekere rich-tinggevende uitleg over de tweewegenleer niet hebben misstaan.

Tot slot: het vaststellen van het bestuursre-glement en daarin het uitspreken van de taakop-vatting van het hof ten aanzien van de rechts- eenheid en rechtsontwikkeling is mede op het conto van de thans scheidende voorzitter te schrijven. Dat naast de 682 uitspraken waarbij deze als voorzitter en Kroonlid was betrokken in de afgelopen jaren.²⁷ *Het is gezien, het is niet onopgemerkt gebleven!*

Mr. dr. R. (Robert) Sanders
Advocaat tucht-recht en beroepsaansprakelijk-
heid bij De Clercq Advocaten en Notariaat.

25 R.o. 5.45.

26 Art. 9 Bestuursreglement Hof van Discipline 15 juni 2021.

27 Indien zowel de zoekfunctie als de database van www.tucht-recht.nl een adequaat resultaat opleve-
ren.

5

Advocaten- en notarissentucht recht vergeleken: op zoek naar ‘the best of both worlds’

mr. L.H. Rammeloo

mr. M.C.J. Höfelt

Over het advocatentucht recht gaan wij u hier niets nieuws vertellen. Wél willen wij graag onze ervaringen in het advocatentucht recht vergelijken met onze ervaringen in het notariële tucht recht. Op die manier willen wij stil staan bij wat beide tucht rechtstelsels van elkaar kunnen leren. Voordat wij aan beide tucht rechtstelsels toekomen, werpen wij eerst een blik op het onderwerp daarvan: de beklagde beroepsbeoefenaar.

In Nederland zijn er ruim 18.000 advocaten versus zo’n 3.400 notarissen (inclusief kandidaten en toegevoegd notarissen). Dat betekent dat er ongeveer vijf keer zoveel advocaten als notarissen zijn. Uit de jaarverslagen van de tucht colleges blijkt dat er in 2021 tegen 5,4% van deze advocaten een tucht procedure bij de raad van discipline is gestart. Voor notarissen geldt dat tegen 11% van hen in datzelfde jaar een tucht procedure voor de Kamer voor het notariaat aanhangig is gemaakt. Kortom, als notaris loop je twee keer zoveel risico om voor de tucht rechter te komen staan.

Misschien heeft dat laatste te maken met het feit dat er nu eenmaal grote verschillen zijn tussen advocaten en notarissen. Dit zijn de meest in het oog springende verschillen, zoals die ons opvallen in onze praktijk.

- Ten eerste geldt dat partijdigheid in de advocatuur een kernwaarde is, terwijl in het notariaat juist onpartijdigheid een kernwaarde en een wettelijke plicht is.
- Ten tweede heeft een advocaat een grote vrijheid om een zaak al dan niet aan te nemen of zich daaraan te onttrekken, terwijl dat bij notarissen precies andersom is. De notaris heeft immers een – wettelijke – ministerieplicht.
- Ten derde lijkt ook de ‘aard van het beestje’ in het algemeen te verschillen: onze

indruk is dat advocaten eerder op de bres staan en vaak mondiger zijn. De notaris is doorgaans meer bedeesd, gericht op consensus. Maar daarbij merken wij op dat uit de tucht rechtspraak – en uit de krant – blijkt dat beide beroepsgroepen ook echte ‘boeven’ kennen.

Als je naar de beklagde beroepsbeoefenaars kijkt, zie je eigenlijk maar weinig verschillen in hoe zij met een klacht omgaan. Slechts bij uitzondering nemen advocaten en notarissen een klacht licht of nonchalant op. In het algemeen slapen zij slecht de nacht voor de zitting bij de tucht rechter en gaan zij met knikkende knieën naar binnen (en soms ook weer naar buiten). Dat is anders als het om een civiele claim gaat. Dan leunt de advocaat of notaris nog wel eens achterover en laat alles over aan zijn verzekeraar of advocaat.

Naast de grote impact die een tucht procedure op zowel advocaten als notarissen heeft, geldt voor notarissen extra dat zij niet gewend zijn partij te kiezen. Dat vinden zij zélf moeilijk in hun eigen tucht zaak, wanneer zij zich moeten verweren. Dit heeft regelmatig tot gevolg dat een notaris die zelf verweer voert, in de uitspraak op de klacht tegen hem moet lezen dat hij een stelling van klager ‘niet voldoende gemotiveerd betwist’ heeft.

Maar goed, ook advocaten zijn niet per definitie goed in het ‘verdedigen’ van zichzelf. U kent misschien het mantra: ‘de advocaat die zichzelf bijstaat, heeft een gek als cliënt’.

Ook tussen de klagers zien wij in beide stelsels – in de praktijk – weinig verschillen: zij willen een podium voor hun ongenoegen, een opstap naar een claim of ze zijn boos omdat andermans advocaat of notaris iets doet wat zij niet willen. Soms is dat terecht, soms niet.

De toezichthouders zien op beide beroepsgroepen scherp toe. Het grote verschil zit wel in de externe toezichthouder op het notariaat, het BFT, versus het interne toezicht op advocaten door de lokale deken. Hoewel dekens ferm optreden als dat nodig is, kan de deken

ook vertrouwenspersoon, bemiddelaar en raadgever zijn. Notarissen echter, zijn in het algemeen enigszins beducht voor het BFT. Hun benaderingswijze richting het BFT verschilt aanzienlijk van die van advocaten richting ‘hun’ deken. Op de rol van de deken in klachtzaken tegen advocaten komen wij hierna nog terug.

Materieel tuchtrecht

Tuchtnorm

Laten wij het materiële tuchtrecht eens vergelijken. De tuchtrechtelijke maatstaf van art. 46 Advocatenwet en die van art. 93 Wet op het notarisambt lijken zeer op elkaar. Elk artikel kent drie categorieën, waar de norm op ziet. De volgorde van de categorieën verschilt. Zou er een reden zijn waarom in de Advocatenwet als eerste wordt genoemd ‘de zorg voor de cliënt’ en als tweede de regelgeving? En dat voor notarissen juist als eerste de naleving van de regelgeving genoemd wordt en pas daarna de zorg voor de cliënt? Een detail misschien, maar mogelijk juist bedoeld om te benadrukken dat elke notaris openbaar ambtenaar is, benoemd door de koning, met als taak te zorgen voor rechtszekerheid.

Nog een opvallend verschil: in de tuchtnorm voor advocaten wordt de Wwft expliciet genoemd; in de tuchtnorm voor notarissen niet. In de praktijk is het echter de notaris-tuchtrechter die veelvuldig klachten over naleving van de Wwft beoordeelt: is er in voldoende mate verscherpt cliëntenonderzoek gedaan, had de notaris een ongebruikelijke transactie moeten melden enzovoort?

Het is inmiddels vaste rechtspraak dat de door de wetgever aan de notaris toebedeelde poortwachtersrol met zich brengt dat het al dan niet vervullen van de verplichtingen uit de Wwft niet los kan worden gezien van het handelen of nalaten dat een behoorlijk notaris betaamt. En dat daarom handelen in strijd met de Wwft ook toetsbaar is aan de tuchtrechtelijke maatstaf. Wij zijn hier kritisch over (zie ook ons ‘notariële’ hoofdstuk in het *Handboek Tuchtrecht*¹). Art. 93 Wna noemt

alleen toetsing aan ‘enige bij of krachtens deze wet gegeven bepaling’ – de Notariswet dus. Wij vinden het te ver gaan om dan maar, over de band van de betamelijkheid, naleving van de Wwft te toetsen. Juist omdat die wet voor de praktijk zulke heftige verplichtingen oplegt. De Advocatenwet is duidelijker: daarin staat expliciet aan welke regelgeving de tuchtrechter rechtstreeks moet toetsen: sinds 2015 is dat ook de Wwft en sinds mei 2022 ook aan de ‘Wet kwaliteit incassodienstverlening’.

Jurisprudentie

De verschillen tussen de beroepen en hun beoefenaars komen verder tot uiting in de tuchtrechtspraak. Bij ‘kwaliteitsklachten’ verschilt de toetsing per beroepsgroep.

- Een klacht tegen een notaris wordt behoorlijk ‘vol’ getoetst. Dat leidt tot strenge oordelen over het doen en – vaak – nalaten van een notaris. Soms zelfs strenger dan de – relatief coulante – maatmannorm uit het civiele recht: die van de ‘redelijk handelend, redelijk bekwaam vakgenoot, in vergelijkbare omstandigheden’.
- Die civiele maatmannorm heeft in het advocatentuchtrecht de nodige invloed op de beoordeling van kwaliteitsklachten tegen advocaten. De vaste ‘bouwsteen’ voor advocatuurlijke tuchtuitspraken over kwaliteitsklachten bevat ook andere elementen, die regelmatig tot een nóg coulanter oordeel leiden. Zoals het uitgangspunt dat elke advocaat vrijheid heeft bij de aanpak van de zaak (mits afgestemd met de cliënt). Ook de omvang van de opdracht bepaalt de mate van zorgplicht.

Ons valt op dat het element van de ‘de professionele standaard’ tot nog toe maar tot weinig concretisering heeft geleid. Dit zal komen doordat advocaten menen dat zij – anders dan bijvoorbeeld notarissen – zich niet laten voorschrijven wat een standaard aanpak zou moeten zijn. Ons werk is natuurlijk nooit standaard en altijd complex...

Hoe de restcategorie van de betamelijkheid in beide maatstaven uitpakt, willen wij illustre-

1 L.H. Rammeloo en M.C.J. Höfelt, ‘Notariaat’, in: R.L. Herregodts en M.L. Batting (red.), *Handboek*

tuchtrecht, Den Haag: Boom juridisch 2022.

ren aan de hand van uitspraken over de uitingenvrijheid van advocaten en notarissen.

- Over notarissen bestaat relatief weinig tuchtrechtspraak over al dan niet grievende uitlatingen. In de schaarse uitspraken overweegt de tuchtrechter vaak dat een notaris in zijn uitlatingen en bij de uitoefening van zijn ambt te allen tijde de eer en waardigheid in acht moet nemen die daarbij past: ‘Cliënten, derden en maatschappij mogen van een notaris een zorgvuldig, beheerst en professioneel handelen verwachten’, aldus de Kamer voor het notariaat in Arnhem-Leeuwarden op 17 juni 2022.²

Wat had de notaris in die zaak gedaan? In een WhatsApp-bericht aan een cliënt (de koper van een woning) had de notaris geschreven dat hij gelden van diens schoonvader niet accepteerde als deel van de koopprijs: ‘Je weet hoe ik over [jouw schoonvader – u voelt ‘m aankomen: dat is klager] en zijn centen denk. Onder geen beding wordt hier een transport gepasseerd met geld van [jouw schoonvader]. Dus zorg maar dat de hypotheek op tijd rondkomt of dat je uitstel krijgt van de verkopers want met een lening van [hem] gaat ‘t transport hier NIET door.’ Onbetamelijk, oordeelde de Kamer.

- Een andere notaris lag in de clinch met een advocaat (hij verweet haar een onvolledige volmacht van haar cliënt te hebben toegezonden). In een gesprek beet hij haar toe: ‘Ik heb een schurftkel aan advocaten’ en ‘je bent een sujet’ en ‘Ik twijfel ernstig aan je kennis’. Onbetamelijk, oordeelde de Kamer voor het notariaat Amsterdam op 4 november 2021.³
- De advocatuurlijke tuchtrechters in de zaal halen bij dit taalgebruik waarschijnlijk hun schouders op: in de advocatuur gaat het er wel harder aan toe. De raden en het hof hebben moeten oordelen over veel gortiger uitlatingen. Bijvoorbeeld: ‘ze moeten haar [– een medewerkster van

jeugd zorg –] aan de hoogste boom opknoepen en vierendelen⁴, het als feit presenteren dat de wederpartij ‘een agressieve pedofiel’⁵ is en in de pers het Openbaar Ministerie betitelen als ‘de grootste criminele organisatie van Nederland’, ‘door en door verrot’ en als een ‘hufterige autoritaire organisatie’⁶. Deze uitlatingen zijn – uiteraard – onbetamelijk, want onnodig grievend in de zin van gedragsregel 7.

- Niet onbetamelijk is echter: iemand beschuldigen van ‘wanbestuur’ en ‘samen spanning’⁷, iemand een ‘paranoïde querulant’⁸ noemen en in reactie op het dreigen met een klacht terugmailen ‘ga je gang sukkel!’⁹
- Ook de context van een uitlating speelt mee: de wederpartij beschrijven als ‘een kankergezweel binnen het politiekorps, dat maar blijft voortwoekeren’, was volgens het hof van discipline onmiskenbaar grievend, maar ‘gezien het feitencomplex wel functioneel’ en daarom ‘niet “onnodig” grievend’.¹⁰

Kortom: een advocaat lijkt een ruimere vrijheid van meningsuiting te hebben dan een notaris. Laat de notaris die al zo’n schurftkel aan advocaten heeft, dat maar niet horen.

Na deze wat smeugiger voorbeelden over het toetsen van de betamelijkheid en daarmee ook enige *couleur locale*, komen wij aan het formele tuchtrecht toe.

Formeel tuchtrecht

Het formele tuchtrecht voor advocaten en notarissen kent vele overeenkomsten, maar ook een aantal opvallende verschillen.

2 Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2022, ECLI:NL:TNORARL:2022:23.

3 Kamer voor het notariaat Amsterdam 4 november 2021, ECLI:NL:TNORAMS:2021:27.

4 Hof van discipline 21 juni 2013, ECLI:NL:TAHVD:2013:111.

5 Hof van discipline 20 september 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:184.

6 Hof van discipline 26 augustus 2022, ECLI:NL:TAHVD:2022:136.

7 Hof van discipline 18 maart 2013, ECLI:NL:TAHVD:2013:22.

8 Hof van discipline 9 december 2012, ECLI:NL:TAHVD:2013:340.

9 Raad van Discipline in het ressort Amsterdam 25 maart 2013, ECLI:NL:TADRAMS:2013:YA4009.

10 Hof van discipline 30 mei 2011, ECLI:NL:TAHVD:2011:YA2684, ro. 5.3.

Klachtenloket

Voorop staat dat het 'loket' voor klachten heel anders is. In het advocatentuchtrecht worden klachten ingediend bij de deken, die verplicht is deze vervolgens te onderzoeken. Dit onderzoek gebeurt best kritisch richting beide partijen:

- De klager komt niet weg met de stelling 'mijn advocaat heeft 't verprutst.' Dat moet duidelijker. Het is echter de deken die de klachtomschrijving formuleert en bij klager controleert. De deken kan daarmee de klacht concentreren en verduidelijken.
- Ook de verwerende advocaat krijgt een kritische behandeling. De verweerder die bijvoorbeeld meent 'zijn cliënt goed te hebben voorgelicht', moet dat staven met schriftelijke adviezen. De verwerende advocaat komt niet weg met de kaarten voor de borst houden tot de zitting bij de tuchtrechter.
- Aan het slot van het onderzoek kan de deken zijn visie geven op de zaak. Verder kan de deken in elke fase bemiddelen en daarmee proberen te de-escaleren. Als de klager dat wenst (en € 50 griffierecht betaalt), moet de deken het klachtdossier doorsturen naar de tuchtrechter. Belangrijk is dat de deken – ook toezichthouder – op die manier iedere klachtzaak én de advocaten die dat betreft, ziet. Dat geeft hem de mogelijkheid zélf een bezwaar in te dienen, bijvoorbeeld als een ernstige – en potentieel valide – klacht door de advocaat wordt afgekocht in een schikking.
- Het voordeel van deze onderzoeksfase is dat de klacht – in omvang én bedoeling – duidelijk is op het moment dat deze aan de raad van discipline wordt voorgelegd. Dat is in notariële tuchtzaken vaak niet het geval; soms blijkt pas ter zitting waar de pijn zit bij de klager. Daarmee blijkt ook voor de notaris soms pas ter zitting wat het verwijt feitelijk is, en moet hij zich daar ter plekke nog nader tegen verweren.
- Een nadeel van een uitgebreid onderzoek door de deken is dat de klacht soms gaandeweg meer wordt uitgebreid, bijvoorbeeld omdat in het onderliggende – nog lopende – geschil steeds nieuwe verwijten 'oppoppen'.

In het notariaat is de Kamer voor het notariaat het klachtloket. In de praktijk vraagt de secretaris van de Kamer voor het notariaat om een verweer (en soms om een re- en dupliek). De secretaris vervult daarmee – oneerbiedig gezegd – een 'postbusfunctie'. Overigens worden volstrekt niet toegelichte of onderbouwde klachten pas in behandeling genomen door de Kamer voor het notariaat, nadat deze op verzoek van de secretaris zijn aangevuld. Een verdere filterfunctie van de secretaris is er niet.

Rol voorzitter

De voorzitter van de Kamer voor het notariaat heeft pas na uitwisseling van de standpunten een bemiddelende rol. Deze rol is weliswaar expliciet in de Wet op het notarisambt genoemd, maar wordt spaarzaam benut.

Wij menen dat de voorzitter van de Kamer voor het notariaat op grotere schaal een de-escalerende functie zou kunnen vervullen. De klacht ligt immers al bij de Kamer voor het notariaat, het verweer is ingediend en de standpunten over en weer zijn dus bekend. Een geslaagd bemiddelingsgesprek kan voorkomen dat het tot een zitting en tot eventuele appelprocedure komt. Het is onze ervaring dat het van de persoon van de voorzitter afhangt of zo'n gesprek er komt. Én het is onze ervaring dat zo'n gesprek nut heeft, ook in verzuurde verhoudingen en zelfs in zaken waarin de toezichthouder een klacht heeft ingediend.

Voortzetting klacht

Koopt de notaris een klacht af, terwijl een tuchtrechtelijk oordeel daarover 'om reden van algemeen belang' geïndiceerd zou zijn, dan kan de voorzitter van de Kamer voor het notariaat besluiten tot voortzetting van de klacht.¹¹ Opvallend genoeg heeft de toezichthouder BFT daarbij géén rol; het BFT neemt pas kennis van klachten ná een uitspraak daarover.

In het advocatentuchtrecht kunnen de raad van discipline en het hof van discipline ook ambtshalve besluiten tot voortzetting van de

¹¹ Zie: art. 99 lid 22 Wna.

procedure.¹² Daarover wordt de visie van de deken gevraagd (vgl. art. 47a lid 2 Advocatenwet). De klacht wordt na voortzetting als een soort dekenbezwaar beschouwd (op grond van art. 47a lid 4 Advocatenwet).

Voorzittersbeslissing

Beide stelsels kennen het fenomeen voorzittersbeslissing: dat wordt in de advocatuur veel vaker gebruikt dan in het notariaat (zowel in absolute als in relatieve getallen). Hoe zou dit komen? Is het voor de advocatentuchtrechter eenvoudiger om een voorzittersbeslissing te schrijven op basis van een goed geordend klachtdossier met aanbiedingsbrief van de deken? Of willen notaris-tuchtrechters gewoon liever eerst de partijen zien, om pas daarna te oordelen? Feit is dat een voorzittersbeslissing – zowel in het advocaten- als in het notariessentuchtrecht – (na ongegrondverklaring van het verzet daartegen) een fijnmazig vangnet is, waarmee de appelrechter wordt gespaard van bagatelzaken.

Verloop van de zitting

Ten slotte nog een enkel woord over de zittingen zelf. Het verloop van de zittingen komt redelijk overeen: 10 minuten pleiten, veel ruimte voor vragen en een korte tweede ronde. In beide stelsels is het na drie kwartier: ‘volgende patiënt’.

Aanvullen klacht

De advocatuurlijke tuchtrechter mag de klacht ambtshalve aanvullen (vgl. 46d lid 9 Advocatenwet). De notariële tuchtrechter mag dat niet; het klaagschrift bepaalt de omvang van de zaak.

Wij zijn geen voorstander van zo’n aanvullingsbevoegdheid door de rechter. Voor een verweerder is het erg heftig om tijdens de tuchtzaak – meestal vlak voor de zitting, als de zittingscombinatie van de raad het dossier heeft gelezen – geconfronteerd te worden met een aanvulling van de klacht. Bovendien komt zo’n aangevulde klacht uit een andere koker dan die van de klager. Dat maakt verweer lastig. Nut en noodzaak van zo’n aanvulling zien

wij evenmin; daarvoor heeft de deken de klacht al onderzocht en – kennelijk – zelf geen aanleiding gezien om naast klagers verwijten nog een dekenbezwaar over andere verwijten in te dienen. Wat maakt dan dat de tuchtrechter er nog zelf een schep bovenop zou mogen doen?

Geheimhoudingsplicht

Zowel advocaten als notarissen hebben een geheimhoudingsplicht jegens hun cliënten. Bij een klacht van de cliënt belemmert dit hen niet in hun verweermogelijkheden. Maar als een ander een klacht indient, speelt de geheimhoudingsplicht wél een rol. Wij zien in beide stelsels *‘fishing expeditions*, waarin de klager met een klacht munitie probeert te vergaren voor een onderliggend ander geschil. Ook zien wij in beide stelsels verweerders, die uit schrik om de klacht ‘leeglopen’ over de zaak; daarmee halen ze zich een tweede klacht op de hals: van hun cliënt, over het schenden van de jegens hem of haar geldende geheimhoudingsplicht.

Maar hoe kunnen advocaten en notarissen zich dan verweren tegen een klacht, als ze daarin belemmerd worden door hun geheimhoudingsplicht? Dit zijn een paar opties.

- In notariszaken gaan wij geregeld met het originele dossier (bijvoorbeeld: over de totstandkoming van een testament) naar een zitting toe en bieden de Kamer voor het notariaat aan om alleen aan hen – en dus achter gesloten deuren én zonder dat klager daarbij aanwezig is – een toelichting te geven over hetgeen de cliënt de notaris heeft toevertrouwd. Deze figuur van de ‘gedeeltelijk besloten zitting’ zien wij incidenteel ook bij de advocatentuchtrechter.¹³ Uit EVRM-oogpunt is dit een minder solide opzet, maar het is toch een efficiënte en daarmee laagdrempelige oplossing.
- De notariële tuchtrechter benoemt soms een deskundige met eigen geheimhoudingsplicht (vaak is dit de plaatselijke ringvoorzitter). Deze deskundige bekijkt

12 Art. 47a Advocatenwet, jo. art. 57 lid 2 Advocatenwet voor het hof.

13 Hof van discipline 2 november 2015, ECLI:NL:TAHVD:2015:281.

het originele dossier van de notaris, bevrageert de notaris over toevertrouwde informatie en rapporteert daarna neutraal aan de tuchtrechter over concrete vragen als *'heeft de notaris correcte of voldoende informatie verschaft, is er afdoende wilscontrole gepleegd'*, et cetera. De variant hiervan in het advocatentuchtrecht is dat de tuchtrechter de zaak terugstuurt naar de deken voor nader onderzoek, met respect voor de door verweerder in acht te nemen geheimhoudingsplicht. De deken rapporteert vervolgens aan de tuchtrechter en die behandelt de zaak verder.¹⁴

- Tot slot een methode die wij slechts nog in het advocatentuchtrecht zagen: om zich te verweren stuurt de advocaat vertrouwelijke bewijsstukken alleen naar de tuchtrechter (en dus niet ook naar de klager). De voorzitter van het college (die geen deel uitmaakt van de combinatie die de zaak behandelt) beoordeelt of sprake is van zodanig *'gewichtige redenen'* dat beperking van het recht op gelijke proceskansen mogelijk is. Lees: de tuchtrechter knoopt aan bij de regeling in art. 8:29 Algemene wet bestuursrecht.¹⁵ Deze werkwijze willen wij binnenkort eens in een notariële tuchtzaak gaan voorstellen...

Maatregelen

- Dan (in jargon:) de *'maatregelencatalogus'* in de beide stelsels: de maatregelen lopen eerst gelijk op – gegrond zonder maatregel, waarschuwing, berisping, geldboete – maar wijken daarna uiteen.
- Advocaten kunnen langer *'op de bank'* geplaatst worden: met een schorsing tot 1 jaar, dit in vergelijking tot een schorsing van maximaal 6 maanden voor de notaris.
- In het advocatentuchtrecht bestaat de mogelijkheid om aan een advocaat gedeeltelijk of geheel een *'voorwaardelijke'* schorsing op te leggen, met een proeftijd óf met *'custom made'* voorwaarden voor tenuitvoerlegging. Wij vinden dit een effectieve

prikkel om het professionele leven te beteren.

Die voorwaardelijkheid zit er voor notarissen niet in: als de berisping en/of geldboete niet volstaat, schakelt het systeem direct door naar de onvoorwaardelijke schorsing. Dat is heftig: zeker voor de – veelvuldig voorkomende – éénpitter notaris. Die moet direct een waarnemer inhuren om de schorsing te overbruggen – hij heeft immers een ministerieplicht.

- Opvallend detail in de Wet op het notarisambt is de maatregel die tussen de berisping, geldboete en schorsing in staat: *'de ontzegging van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een toegevoegd notaris, voor bepaalde of onbepaalde duur'* (art. 103 lid 1 sub d Wna). Vreemd genoeg zal de maatregel niet zozeer de verwerend notaris treffen, maar veel meer de ambitieuze kandidaat-notaris op diens kantoor, die met een promotie tot toegevoegd notaris juist hoopte een stap in verantwoordelijkheid én salaris te kunnen maken. Deze maatregel zijn wij in de praktijk nog niet tegengekomen; dat lijkt ons maar goed ook.

De oogst van deze vergelijking is dat wij aanbevelen om zoveel mogelijk maatwerk te leveren bij het bepalen van een maatregel en om daarom ook in het notariaat een schorsing geheel of gedeeltelijk *'voorwaardelijk'* op te leggen.

Appel

Uit de appelfase noemen wij de volgende verschillen:

- (1) In het notariessentuchtrecht kan elke partij beroep op *'nader aan te voeren gronden'* instellen. In het advocatentuchtrecht moet elke partij binnen de beroepstermijn van 30 dagen beroep instellen en direct de gronden daarvoor noemen. Beroep op nader aan te voeren gronden maakt dat partijen met meer rust (en wellicht met enige afstand) zich beraden én voorbereiden op een appelprocedure. Voor klagers maakt dit – zo zien wij – weinig verschil; die schrijven vaak al meteen hun teleurstelling over de uitspraak in eerste aanleg van zich af en dienen direct een inhoudelijk beroepschrift in. Maar voor de notaris als verweerder is het erg prettig én nuttig om wat

14 Hof van discipline 13 juni 2016, ECLI:NL:TAHVD:2016:108.

15 Hof van discipline 30 juli 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:130.

langer te kunnen nadenken over de gronden voor het beroep en daarmee ook over de kansen en risico's van het beroep. Wij zouden ook de verwerend advocaat die extra tijd best gunnen: niet alleen voor beraad en reflectie, maar ook voor het inwinnen van extern advies over de kansen en risico's in appel.

(2) Art. 56 lid 1 sub a Advocatenwet beperkt de appelmogelijkheid voor de klager. Die kan niet in beroep gaan tegen de aan verweerder opgelegde maatregel. In het notariessentucht-recht mag de klager altijd in beroep; ook tegen de maatregel die de Kamer heeft opgelegd en die in zijn ogen natuurlijk véél te licht is. Wij bevelen aan om ook in het notariessentucht-recht de appelmogelijkheid voor de klager op het punt van het 'maatregelappel' te beperken. Deze aanbeveling doen wij ten behoeve van de verwerend notaris, om hem of haar – na het eigen besluit om te berusten in de Kamer uitspraak – rust te gunnen en niet ook nog 'naar Amsterdam' te hoeven afreizen.

Dit zeggen wij niet zozeer om de Notariskamer van het Amsterdamse hof te ontlasten. In vergelijking tot het hof van discipline heeft de Notariskamer het namelijk opvallend minder druk. Uit de jaarcijfers van beide colleges over 2021 blijkt dat in notariszaken minder vaak appel wordt ingesteld dan in advocatenzaken: tegen slechts 25 % van de uitspraken van de Kamers voor het notariaat werd appel ingesteld, dit tegenover 40% van de uitspraken van de raden van discipline:¹⁶

	Advocatuur	Notariaat	Opmerkingen
Binnengekomen zaken 2021 eerste aanleg	983 Dus: 5,4% van de adv	375 Dus: 11%	Meeste NOT klachten bij KvhN Arnhem-Leeuwarden ('s-Hertogenbosch: 85; Den Haag 57, Arnhem-Leeuwarden 168; Amsterdam 65)
Binnengekomen zaken 2021 appel	398 (dus: 40%)	96 (dus: 25,6%)	

16 Factsheet leden en medewerkers Januari 2022 KNB, Kerncijfers notariszaken gerechtshof Amsterdam, Jaarverslagen kamers voor het notariaat 2020 en 2021.

Na de jaarvergadering van het hof van discipline verscheen begin mei 2023 het jaarverslag van het hof en de raden van discipline over 2022. Daaruit

Tot zover onze opmerkingen over de appel-fase.

Wij ronden af

Als wij naar 'the best of both worlds' zoeken komen wij tot deze aanbevelingen.

- Voer in het notariessentucht-recht ook een *voorwaardelijke* schorsing als maatregel in.
- Schaf in het advocatentucht-recht de bevoegdheid van de tuchtrechter tot ambts-halve aanvulling van de klacht af.
- Sta in het advocatentucht-recht het beroep op 'nader aan te voeren gronden' toe.
- Beperk in het notariessentucht-recht de appelbevoegdheid van de klager, zodat hij geen beroep kan instellen tegen alleen de aan de notaris opgelegde maatregel.

Mr. L. H. (Leonie) Rammeloo

Advocaat bij TACT Advocaten, gespecialiseerd in aansprakelijkheidsrecht en tuchtrecht voor vrije beroepsbeoefenaars.

Mr. M.C.J. (Martine) Höfelt

Advocaat bij TACT Advocaten – Tuchtrecht Aansprakelijkheid Compliance & Training – en redactielid van Tijdschrift Tuchtrecht.

blijkt een daling van de aanhangig gemaakte tuchtrechtelijke zaken (in eerste aanleg en in appel) ten opzichte van 2021 (in eerste aanleg: 965 in 2022; in appel: 352 in 2022), vgl. <https://raadvan-discipline.nl/wp-content/uploads/2023/05/Jaarverslag-hof-en-raden-van-discipline-2022-1.pdf>

6 Epiloog jaarvergadering ‘Vergezichten van het (advocaten)tuchtrecht’

Mr. J. Blokland

Vergezichten van het advocatentuchtrecht was het thema van de jaarvergadering van het hof van discipline. De jaarvergadering vond plaats op 7 maart 2023 en stond in het teken van het afscheid van de oud-voorzitter mr. T. Zuidema. Hij was van 2013 tot en met 2022 verbonden aan het hof. De eerste vijf jaar als kroonlid en de laatste vijf jaar als voorzitter. Zoals hij in zijn afscheidsrede al memoreert, heeft hij gedurende die periode belangrijke ontwikkelingen in het advocaten-tuchtrecht meegemaakt: de introductie van de kernwaarden en de herijking van de gedragsregels in 2018. Ik voeg daar dan nog aan toe de evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur door Pro Facto (hierna: het evaluatierapport).¹

Op de jaarvergadering heeft de algemeen denken de toehoorders meegenomen in de historie van het advocatentuchtrecht en toezicht. Aanvankelijk zat dat onder één dak met de orde van advocaten, maar in 1952 (met in de instelling van het hof van discipline) is voor het hoger beroep een aparte tuchtrechtinstatie gecreëerd. In 1986 zijn dan de tuchtrechtelijke taken van lokale orde afgesplitst en ontstonden raden van discipline per ressort (vergelijk de hoven van de reguliere rechtspraak). De gedachte achter de instelling van deze raden was de tuchtrechtspraak te centraliseren en deze op een wat grotere afstand te zetten van de plaatselijke orde. Dat zou ook het vertrouwen in de objectieve behandeling van klachten bevorderen. Wordt het niet eens tijd om dit historisch zo gegroeide systeem

van raden en hof tegen het licht te houden? Is deze wijze van advocatentuchtrechtspraak toekomstbestendig?

De afscheidsrede van de oud-voorzitter stond in het teken van de kernwaarde integriteit. Deze kernwaarde brengt ook mee dat advocaten zich onderwerpen aan onafhankelijke tuchtrechtspraak. Met die onafhankelijkheid heeft de oud-voorzitter geworsteld. Hij wijst op drie weeffouten in het bestaande systeem. De eerste is dat de ondersteuning van de tuchtcolleges in de eerste en tweede lijn in eenzelfde stichting zijn ondergebracht (de SOTA). De tweede, in het verlengde daarvan, dat de ondersteuning van de tuchtcolleges en de rechterlijke inzet van elkaar gescheiden zijn. En de derde is dat de grootste financieringsstroom voor tuchtrechtspraak volledig langs het ministerie van Justitie en Veiligheid gaat, zodat van serieus integraal (systeem) toezicht geen sprake kan zijn.²

Dat het hof van discipline geen (formele) zeggenschap heeft over zijn eigen ondersteuning is een ongewenste situatie. Het afgelopen jaar is dat blootgelegd. Door het ontbreken van adequate ondersteuning was het hof gedwongen om tijdelijk de behandeling van zaken op een zitting uit te stellen. Dat was funest voor het tuchtrecht en schonde het vertrouwen van klagers in de tuchtrechtspraak. Gebleken is dat de ondersteuning in een aparte stichting kwetsbaar is en daardoor de kwaliteit van de tuchtrechtspraak raakt. Het hof heeft om die reden bij het ministerie en de NOV a de vraag voorgelegd of aansluiting bij de rechtspraak een optie is. Hoewel deze optie al eerder op tafel heeft gelegen in 2006 en toen geen draag-

1 *Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur*, eindrapportage, Groningen, 5 augustus 2020. www.pro-facto.nl (https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2456/3016_Volledige_Tekst_tcm28-458892.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

2 Zie over de perikelen van de financiering van de SOTA een recente uitspraak van de belastingkamer van het gerechtshof Den Haag (15 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2700).

vlak had, wil dat niet zeggen dat het een immer gepasseerd station is. Voortschrijdend inzicht en een verandering van omstandigheden kunnen een nieuwe kans bieden voor het onderzoeken van deze optie. Dat zou ook kunnen gelden voor meer uniformering in het tuchtrecht.³

In het rapport van de werkgroep tuchtrecht worden drie opties (voor tuchtrecht in eerste aanleg) genoemd die in beginsel mogelijk zijn:⁴

(1) Tuchtrechtspraak wordt een taak van de reguliere rechtspraak.

(2) Tuchtrechtspraak wordt ondergebracht bij één of meer zelfstandige tuchtcolleges die gepositioneerd worden bij een rechtbank. De rechtbank levert rechters, ondersteuning en verdere faciliteiten.

(3) Tuchtrechtspraak wordt ondergebracht bij een zelfstandig tuchtcollege. De rechters maken deel uit van het tuchtcollege. De ondersteuning en verdere faciliteiten verzorgt het tuchtcollege zelf.

Voor het tuchtrecht in hoger beroep wordt erop gewezen dat er recht wordt gesproken in beroepscolleges die volledig uit rechters bestaan zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven of met beroepsgenoten als raadsheer-plaatsvervanger zoals de Notaris-kamer van het gerechtshof Amsterdam. Een derde optie is om in hoger beroep recht te spreken in zelfstandige beroepscolleges waarin ook leden-beroepsgenoten zitting hebben (zoals het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg en het hof van discipline). De werkgroep gaf de wetgever in overweging te bezien of harmonisatie een optie is voor het hoger beroep.

3 Zie voor recente pleidooien: A.W. Jongbloed, 'Gedachten over een (nieuw, geüniformeerd) tuchtrecht', *TvPP* 2023/1 en F.A.W. Bannier, 'Een handjevol gedachten over tuchtrecht', «TT» 2023/4, afl. 1, p. 38-42. Zie ook: mr. M.F.J.N. van Osch, 'Tuchtprocesrecht', in: R.L. Herregodts en M.L. Bating (red.), *Handboek tuchtrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

4 *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht*, rapport van de werkgroep tuchtrecht, Den Haag, 7 december 2006, onder voorzitterschap van prof. mr. N.J.H. Huls, p. 24.

Van Osch heeft in het *Handboek tuchtrecht* drie opties genoemd voor de toekomst van het (advocaten)tuchtrecht.⁵ Eén is doorgaan op de huidige weg, in die zin dat er de afgelopen jaren al (wets)wijzigingen zijn geweest die hebben geleid tot enige harmonisatie. Een andere optie is de hierboven al genoemde, namelijk het onderbrengen bij de rechtspraak.⁶ En de laatste optie is het alsnog afstoffen van de kaderwet tucht(proces)recht (Kaderwet 2.0) dan wel een nieuw systeem ontwikkelen (Kaderwet 2.1).

Als we op de jaarvergadering de bijdrage van het ministerie van Justitie en Veiligheid goed beluisteren dan is de Kaderwet in welke variant dan ook thans geen begaanbare weg en moeten we de modernisering meer zoeken in kleinschalige harmonisatie of samenwerking tussen (appel)tuchtcolleges die dan een opstap kunnen vormen voor uitbreiding en verdere uniformering. Het tuchtrecht is nu een lappendeken. Dat heeft voordelen maar ook nadelen. Op het gebied van harmonisatie worden al stappen gezet. De voorzitters van de appeltuchtcolleges⁷ houden twee keer per jaar overleg en er wordt sinds enkele jaren een jaarlijkse professionele ontmoeting georganiseerd. Het doel is om de tuchtrechtspraak te harmoniseren waar het kan. Denk daarbij aan de invulling van het belanghebbende-begrip en het toelaten van het buitengewone rechtsmiddel van herziening. Het ministerie heeft

5 M.F.J.N. van Osch, 'Tuchtprocesrecht', in: R.L. Herregodts en M.L. Bating (red.), *Handboek tuchtrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, par. 8.10.3, p. 441 - 442.

6 Zo vreemd is dat niet als je kijkt hoe het advocatentucht in Europa is geregeld, zie <https://www.ccbe.eu/documents/documents-by-theme/?idC=801&Committee=Discipline&Themes=1>. Zo is in Zweden, Spanje, Oostenrijk en Ierland het appelcollege voor het advocatentucht ondergebracht bij de reguliere rechtspraak. Maar in Engeland, Duitsland, België of Noorwegen is er een zelfstandig appelorgaan.

7 Voorzitters van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg, de Notaris- en Gerechtsdeurwaarderskamer van het gerechtshof Amsterdam, het hof van discipline en het Veterinair Beroepscollege.

aangegeven deze ontwikkeling van belang te vinden en te willen faciliteren. Het ministerie ziet dit als een organisch proces. Vermeldenswaard in dit verband is ook dat het hof van discipline en de Notariskamer uniformering nastreven bij het opleggen van de hoogte van de kostenveroordelingen.

Uit de bijdrage van mrs. Rammeloo en Höfelt op de jaarvergadering kunnen we leren dat er meerdere raakvlakken maar ook verschillen zijn tussen het advocaten- en notarissentucht-recht (beide juridische beroepen). Het is leersaam om naar de verschillen te kijken en daarbij de vraag te stellen of ze verklaarbaar en uit te leggen zijn. Zo nee, dan zouden we moeten kijken of ze geharmoniseerd kunnen worden. Waarom is bij klachtzaken voor de Notariskamer wel incidenteel beroep mogelijk en bij het hof van discipline niet?⁸ Waarom kan een klager in het advocatentucht niet klagen over (de hoogte van) de maatregel waar dat in het notarissentucht-recht voor notarissen wel kan?⁹ Zo zijn er tal van onderwerpen die zich voor harmonisatie-initiatieven lenen. Wat zou nu de stip op de horizon kunnen zijn voor het advocatentucht-recht? Ik denk dat we een kaderwet tucht(proces)recht niet moeten uitvlakken. Jongbloed wees er al op: een ge-uniformeerd tucht-recht zal voor de beroeps-beoefenaar weliswaar het verschil niet maken maar het voordeel van uniformering is dat dezelfde regels bij de diverse tuchtprocedures worden toegepast en dat zal een zekere overtuigingskracht hebben.¹⁰ Een procedure die zowel voor de klager als de beroepsbeoefenaar met uniforme waarborgen is omkleed zal het vertrouwen (de procedurele rechtvaardigheid) in het tucht-recht vergroten. Voor wat de positie van de raden en hof van discipline betreft, is het goed om de historisch gegroeide situatie tegen het licht te houden. Wellicht is nu de tijd rijp om de geconstateerde weeffouten te herstellen en het advocatentucht-recht op een integere en onafhankelijke wijze te or-

ganiseren. Het denkwerk is al gedaan. Er hoeft alleen een keuze te worden gemaakt.

Mr. J. (Jan) Blokland
voorzitter hof van discipline

8 Zie art. 56 lid 1 Advocatenwet: binnen dertig dagen dient er beroep te worden ingesteld.

9 Art. 107 WNA kent geen beperking.

10 A.W. Jongbloed, 'Gedachten over een (nieuw, ge-uniformeerd) tucht-recht', *TvPP* 2023/1.

Met «TT» wordt beoogd zo veel mogelijk interessante uitspraken op het gebied van het tuchtrecht te publiceren, zoals onder meer het advocatentuchtrecht, medisch tuchtrecht, notarieel tuchtrecht, accountantstuchtrecht en het sporttuchtrecht. Indien u beschikt over uitspraken die naar uw oordeel (mogelijk) geschikt zijn voor publicatie in «TT», verzoekt de redactie u deze te sturen naar het redactiesecretariaat.

Abonnementen en -administratie

«TT» verschijnt viermaal per jaar op papier en online via opmaat.sdu.nl. «TT» is ook beschikbaar via contentintegratie. Toegang tot «TT» via de Sdu Tijdschriften App (Stapp, te downloaden in de App Store en via Google Play) maakt ook onderdeel uit van het abonnement. Stapp is geschikt voor zowel iOS (Apple) als Android (Google).

Voor actuele prijzen, abonnementsvormen en onze leveringsvoorwaarden verwijzen wij u naar sdu.nl of kunt u contact opnemen met onze klantenservice. Abonnementen kunt u afsluiten via sdu.nl of via Sdu Klantenservice. Postbus 20025, 2500 EA Den Haag; tel: (070) 378 98 80; e-mail: www.sdu.nl/service.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenisrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu Uitgevers B.V. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice: informatie@sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar in de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl.

©Sdu Uitgevers B.V. 2023
Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopieën, dienen te worden voldaan aan de Stichting Pro, Postbus 3060, 2130 KB te Hoofddorp (www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgevers geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Het al dan niet op verzoek van de redactie aanbieden van uitspraken of artikelen aan «TT» impliceert toestemming voor openbaarmaking en verveelvoudiging t.b.v. de elektronische ontsluiting van (delen van) «TT» in enige vorm.

Tijdschrift Tuchtrecht

Redactie

mr. N.A. (Noa) de Leon-van den Berg, Advocatenkantoor De Leon (hoofdredacteur)
mr. V.C.A.A. (Valéry) Daniels, VvAA Rechtsbijstand
mr. M.C.J. (Martine) Höfelt, TACT Advocaten
mr. M.G. (Marc) Kelder, Milestone advocaten
mr. G.L. (Laurens) Maaldrink, eerder notaris en advocaat te Den Haag
mr. M.F. (Maurice) Mooibroek, KBS Advocaten N.V.
mr. T.J. (Tonco) Roest Crollius, RCDJ Advocaten

Redactieadviesraad

prof. mr. F.A.W. (Floris) Bannier, Universiteit van Amsterdam
mr. A.R.O. (Alex) Mooy, Medische Strafkamer en SKJ
mr. M.F.J.N. (Tijn) van Osch, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
prof. dr. mr. J.E. (Jonathan) Soeharno, Universiteit van Amsterdam, De Brauw Blackstone Westbroek
mr. B.C.M. (Boudewijn) Waaijer, Notarieel jurist en Dentons Europe LLP

Redactiesecretariaat

Frank Veerkamp
fveerkamp@xs4all.nl

Productmanager

drs. G.J.G. Schinkel
g.schinkel@sdu.nl

Redactieadres

Mandy Mulder, Sdu
Postbus 20025, 2500 EA Den Haag
Mandy.mulder@sdu.nl

ISSN: 2589-2657
opmaat.sdu.nl

Citeertitel

«TT» 2023/x (volgnummer uitspraak), bijvoorbeeld «TT» 2023/1

Advertentieacquisitie

Cross Media Nederland
Tim Lansbergen
010-7607324
tim@crossmedianederland.com