

HOF EN RADEN VAN DISCIPLINE

1

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Postbus 84500
1080 BN Amsterdam
020-5411098/3543

www.raadvandiscipline.nl

Amsterda 15 oktober 2013

m

Uw Ref. 419181

Inzake Wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht
juridische beroepen

Excellentie,

De raden van discipline en het Hof van Discipline danken u voor toezending van het voorontwerp van bovengenoemd wetsvoorstel (hierna: het voorontwerp) met memorie van toelichting (hierna: de toelichting). Wij maken graag gebruik van de geboden mogelijkheid om op het voor ons relevante gedeelte van het ontwerp te reageren.

1. Doorberekening kosten rechters (art 46, 2^e tot en met 10^e lid, Advocatenwet)

1.1. De plaats in de wet: niet in het centrale inhoudelijke artikel 46

Artikel 46 Advocatenwet is een centraal artikel in de tuchtrechtspraak: het bevat de toetsingsnorm voor de tuchtrechter en de instelling en taakopdracht van de tuchtcolleges. Het is de eerste bepaling die klagers en verweerders in een tuchtzaak erop naslaan en in vrijwel alle uitspraken van de tuchtrechter wordt artikel 46 genoemd. De tuchtcolleges achten de plaatsing in deze centrale bepaling van voorgestelde voorschriften over bekostiging en begrotingssystematiek van de tuchtrechtspraak, die van meer interne en organisatorische aard zijn, minder gelukkig.

- **Advies**

Wij willen u in overweging geven het voorgestelde 2^e tot en met 10^e lid van art 46 elders een plaats te geven in de Advocatenwet, bijv. in de – vervallen – artikelen 61-69a. Daar kunnen de andere bepalingen over de bekostiging, de huidige artikelen 50a en 60, dan ook een plaats vinden, al dan niet onder de noemer van een nieuwe paragraaf.

1.2. De tuchtrechter is onafhankelijk

Om aan de eisen van artikel 6 EVRM te voldoen moeten de tuchtcolleges onafhankelijk zijn, zowel van de minister als van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA). Een stevige wettelijke verankering van de onafhankelijkheid, zoals bijvoorbeeld voor de Accountantskamer is geregeld in artikel 14 Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra), zou daarom wenselijk zijn. Vgl. ook artikel 16 Kaderwet ZBO's.

- **Advies**

De tuchtcolleges adviseren u in de toelichting de onafhankelijkheid van de tuchtcolleges te benadrukken en in de wetstekst een bepaling op te nemen van de volgende strekking:

1. De griffier, de plaatsvervangend griffiers en het griffiepersoneel staan onder het gezag van het Hof of de raad van discipline waarvoor zij werkzaam zijn.

2. De leden en de griffier zijn, evenals hun plaatsvervaarders, voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan het Hof of de raad van discipline waarvoor zij werkzaam zijn.

3. Artikel 42 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is ten aanzien van de voorzitter, de leden en de griffier, evenals hun plaatsvervaarders, van overeenkomstige toepassing.

1.3. Het systeem: de minister stelt de begroting vast, de NOvA gehoord (leden 3 tot en met 10)

De Minister van V&J blijft in het voorstel 'stelselverantwoordelijk' en aanspreekpunt voor de tuchtcolleges en moet de begroting voor het rechtersbudget goedkeuren. De NOvA wordt gehoord. De tuchtcolleges kunnen op zichzelf met de beslisbevoegdheid van de minister en het adviesrecht van de NOvA instemmen, maar zouden graag zien dat deze systematiek niet alleen voor het rechtersbudget, maar voor alle kosten van de tuchtrechtspraak zou gelden. Ter toelichting dient het volgende.

1.4. Duale financiering werkt belemmerend voor de efficiency en is ook overigens onwenselijk

De tuchtcolleges worden thans ten dele rechtstreeks door de NOvA gefinancierd en ten dele door de overheid: de NOvA betaalt en stelt vast de vergoeding van de (plaatsvervangend) griffiers (inclusief secretariële ondersteuning) en de (plaatsvervangend) leden; de minister betaalt en stelt vast de vergoeding van de rechters die bij de tuchtrechtspraak betrokken zijn. De tuchtcolleges ervaren deze duale financieringssystematiek in de praktijk om meerdere redenen als hinderlijk:

- a. De duale systematiek levert een dubbele administratieve last op voor de relatief kleine tuchtcolleges, omdat op twee geheel los van elkaar staande wijzen financiering moet worden gevraagd en verantwoording moet worden afgelegd. De tuchtcolleges hebben geen

financiële afdeling of iets dergelijks, wat betekent dat de rechters respectievelijk de griffiers zelf veel uren kwijt zijn aan het opstellen van begrotingen, verzamelen en inleveren van gevraagde gegevens (die voor de beide broodheren verschillen), declareren, overleggen over de wijze van vaststellen en hoogte van het budget, et cetera. Dit alles vraagt thans veel tijd en zal in het voorgestelde systeem waarschijnlijk – gezien de voorgestelde leden 3 tot en met 10 – nog meer tijd vragen, welke tijd niet aan het afhandelen van zaken kan worden besteed.

- b. De twee gescheiden financiële circuits belemmeren een efficiënte verdeling van de werkzaamheden over voorzitter, griffier en leden (bij het hof: over voorzitter, kroonleden en griffier). Meer flexibiliteit is gewenst. Een integrale financiering, met één budget voor het door de colleges te verrichten werk, zou een (kosten)efficiëntere verdeling van het werk ten goede komen.

- Voor de raden kan dit als volgt worden toegelicht. Doorgaans schrijft de (plaatsvervangend) griffier het eerste concept van een uitspraak, maar in bijzondere gevallen, bij voorbeeld bij gecompliceerde of zeer gespecialiseerde zaken, kan het efficiënter zijn als dat een (plaatsvervangend) voorzitter of lid is. Bij een integrale financiering zou de voorzitter in bijzondere gevallen per zitting kunnen vaststellen wie het concept in welke zaak maakt, waarbij zou moeten gelden dat aan degene die schrijft ook de “schrijfvergoeding” toekomt. Ook kan het nodig zijn om de aangewezen concipiënt door iemand anders te vervangen. Te denken valt aan ziekte of andere verhindering van de beoogd concipiënt om het concept tijdig af te ronden. Een integrale financiering zou deze flexibelere en efficiëntere inzet van mensen en middelen mogelijk maken.

- Voor het Hof van Discipline brengt het huidige systeem mee dat de (plv.) voorzitters en de vaste leden het concept van de uitspraak schrijven tenzij er sprake is van een zogenaamde verkorte afdoening. Door meer inzet van schrijffjuristen zou de inzet van vaste leden beperkt kunnen worden en ontstaat de mogelijkheid alle leden gelijkelijk in te zetten en te belonen zoals in de Penitentiare kamer in het hof Arnhem-Leeuwarden en de Ondernemingskamer in het hof Amsterdam. Het gescheiden financieringssysteem maakt dit nu niet mogelijk. Ook hier is een flexibeler inzet van mensen en middelen gewenst.

- c. De tuchtcolleges zijn onafhankelijk. Die onafhankelijkheid strekt zich ook uit tot de griffier. Artikel 46b lid 16 bepaalt in dit verband dat de raad zijn griffier benoemt en ontslaat en voorziet in diens vervanging. De griffies maken organisatorisch onderdeel uit van de raden, wat betekent dat de stelselverantwoordelijkheid van de minister zich ook tot de griffies uitstrekt. Met dit alles staat op gespannen voet dat de NOvA rechtstreekse zeggenschap heeft over de (wijze van) financiering en het budget van de griffiers en hun griffies.

Tot slot merken de tuchtrechters op dat geen van de acht andere beroepsgroepen met een wettelijk geregeld tuchtrecht, twee volstrekt verschillende bekostigingssystemen voor rechters en griffie kent. De duale financiering van het advocatentuchtrecht is een historisch gegroeid en historisch verklaarbaar fenomeen, dat, zeker in het licht van de veranderingen die op til zijn, niet langer meer op inhoudelijke gronden kan worden verdedigd. De tuchtrechters zien althans geen argumenten die daarvoor pleiten.

Voor uw ministerie zou bijkomend voordeel van invoering van een integrale financiering van het advocatentucht recht kunnen zijn, dat het in de regeling en in de praktijk geen onnodig onderscheid meer behoeft te maken tussen de financiële verantwoording door de tuchtrechtspraak in de advocatuur enerzijds en die door de beide andere juridische beroepsgroepen anderzijds.

- **Advies**

De tuchtcolleges adviseren u de voor het rechtersbudget voorgestelde begrotingssystematiek ook op het advocatenbudget (de kosten van (plaatsvervangend) leden en de griffier) toe te passen.

1.5. Verschillende begrotingen voor hof resp. raden van discipline (lid 3)

Beoogt de wet voor te schrijven dat raden en hof een gezamenlijke begroting en jaarverslag indienen? Dat lijkt wel te volgen uit de tekst van het derde lid en de toelichting, maar strikt genomen laat de tekst ook de mogelijkheid van afzonderlijke begrotingen en jaarverslagen per college open. De tuchtcolleges hechten aan laatstgenoemde mogelijkheid, alleen al vanwege de verschillende posities van Hof van Discipline enerzijds en raden van discipline anderzijds. De raden leggen tot nu toe gezamenlijk verantwoording af over het voorzittersbudget, maar het zou op enig moment wenselijk kunnen worden dat ook zij afzonderlijk financieel verantwoording afleggen.

- **Advies**

Het advies is om te verduidelijken dat afzonderlijke begrotingen en jaarverslagen per college kunnen worden ingediend.

1.6. Voorschriften voor begroting en verslaglegging (9^e en 10^e lid)

Het voorgestelde tiende lid bepaalt: "Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de inrichting van de begroting en de inhoud van het jaarverslag."

Is het waarschijnlijk dat een dergelijke regeling er komt en zo ja, wat zou daarin komen te staan? De tuchtcolleges gaan ervan uit dat zij te zijner tijd nog over de inhoud van een eventuele ministeriële regeling zullen worden geraadpleegd en merken thans reeds op dat eventuele ministeriële voorschriften voor begroting en verantwoording – gelet op de beperkte omvang van de colleges en het ontbreken van financiële afdeling – vooral eenvoudig dienen te zijn en dat de tarieven zullen moeten corresponderen met de vereiste kwaliteit.¹ Als een

¹ De raden wijzen er daarbij op dat in de toelichting een bedrag van € 1,2 miljoen is vermeld voor het rechtersbudget van hof en raden over 2011, waarbij kennelijk is uitgegaan van een voorzittersbudget voor de raden van € 664.606. Voor 2013 bedroeg het begrote voorzittersbudget voor de raden echter € 944.042. Het toegekende budget is veel te krap. De gestegen zaaksinstroom sinds 2009 (van inmiddels 50%) is door uw ministerie niet gefinancierd.

gedetailleerdere begroting en verslaglegging dan nu worden vereist, zal daarvoor extra budget moeten komen.

- **Verzoek:**
Kunt u op bovenstaande punten ingaan en toezeggen dat zo nodig budget voor de begrotings- en verslagleggingswerkzaamheden beschikbaar komt?

1.7. Wat gebeurt er als de zaakinstroom groter (of kleiner) blijkt dan begroot?

Aangezien het tweede lid spreekt van “de kosten” van de tuchtrechtspraak, moet worden aangenomen dat er gefinancierd wordt naar rato van het werkelijke aantal zaken. De tuchtcolleges vragen zich af wat er gebeurt als de werkelijke zaakinstroom achteraf groter of kleiner blijkt dan begroot. Wordt er nabetaald respectievelijk teruggevorderd, zoals bij de gewone rechtspraak? Het voorstel zegt dat de tuchtcolleges dreigende begrotingsoverschrijdingen onverwijld aan de Minister moeten melden (8^e lid). Die bepaling is identiek aan artikel 21a Wtra. Het is ons bekend dat de Accountantskamer een begroting indient van de verwachte kosten en achteraf afrekenet met het Ministerie van Financiën op basis van de werkelijke kosten. Dat kan dus tot nabetalingsoperaties maar ook tot terugvorderingen leiden. De tuchtcolleges zouden liever het eenvoudige systeem dat tot 2010 gold handhaven. Daarbij wordt begroot met een vast tarief per zaak op grond van de instroom van de laatste twee jaar en de verwachting voor het komende jaar. Als de instroom in een bepaald jaar achteraf bijvoorbeeld lager blijkt uitgevallen dan was begroot, wordt die in de begroting van het komende jaar lager ingeschat waardoor een en ander indirect op een eenvoudige manier wordt verrekend, zonder dat bewerkelijke nabetalingsoperaties behoeven te worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* als de instroom hoger uitvalt dan verwacht.

- **Verzoek:**
Kunt u toezeggen dat het budget stijgt en daalt met de zaakinstroom op de geschetste eenvoudige wijze?

2. kostenveroordeling verweerder (artikel 48ac)

2.1. Eerste lid

Met het voorgestelde art 48ac, eerste lid, Advocatenwet wordt voorzien in een kostenveroordeling van de advocaat ten aanzien van wie de tuchtrechter tot het oordeel is gekomen dat een ingediende klacht geheel of gedeeltelijk gegrond is. Zowel de raad van discipline als het Hof van Discipline kan hiertoe overgaan, maar alleen als er een schorsing of schrapping als maatregel is opgelegd. De tuchtcolleges achten de beperking tot gevallen van schorsing en schrapping arbitrair en zien geen overtuigende argumenten om de mogelijkheid van een kostenveroordeling tot die categorieën te beperken. Ook als niet een dergelijke zware sanctie wordt opgelegd, kan er sprake zijn van een welbewuste overtreding van het

gedragsrecht voor advocaten die, in aanmerking genomen de ernst van het feit en alle overige omstandigheden van het geval, een kostenveroordeling rechtvaardigt. De tuchtrechter is degene die dit aan de hand van de omstandigheden van het geval het beste kan beoordelen.

- **Advies**

Het advies is om een kostenveroordeling ook mogelijk te maken indien er een waarschuwing, berisping of boete wordt opgelegd.

Dit advies geldt ook voor wetsvoorstel 32382 (Wet positie en toezicht advocatuur), mocht dat eerder in werking treden en het amendement-Van der Steur (Kamerstukken II, 32382, nr. 16) zijn aanvaard. Dat amendement bevat een vergelijkbare bepaling, maar dan van toepassing bij berisping tot en met schrapping, dus niet bij een waarschuwing.

Er zijn twee soorten kostenveroordeling mogelijk:

- a) de kosten die de klager in verband met de behandeling van de klacht redelijkerwijs heeft moeten maken;
- b) de overige kosten die in verband met de behandeling van de zaak zijn gemaakt.

2.1.1. Eerste lid, sub a: de kosten van de klager

Aannemelijk is dat hier de klassieke proceskostenveroordeling wordt bedoeld, die de verweerder dus aan de klager moet uitbetalen. Uit de tekst van de wet ("een veroordeling in de proceskosten" in art 48ac, vierde lid, in combinatie met art 48aa, derde lid – zie ook hieronder bij de bespreking van het vierde lid) volgt echter strikt genomen dat ook die kostenveroordeling aan de staat moet worden betaald en uiteindelijk aan de NOVA ten goede komt.

De tuchtcolleges zijn overigens voornemens hiervoor, in navolging van de civiele rechter, een vast en eenvoudig tarief te ontwikkelen, dat zij zullen publiceren op hun websites.

- **Advies**

Het advies is om in de wetstekst te verduidelijken dat verweerder de proceskosten van klager aan klager moet uitbetalen.

2.1.2. Eerste lid, sub b: de overige kosten

Aannemelijk is dat hier bedoeld wordt op de kosten van het tuchtcollege zelf, een soort griffierecht achteraf, al zijn wet en toelichting er niet duidelijk over.

De tuchtcolleges zijn overigens voornemens hiervoor een vast en eenvoudig tarief te ontwikkelen, dat zij zullen publiceren op hun websites.

- **Advies**

Het advies is om in wetstekst en/of toelichting te verduidelijken dat hier de kosten van het tuchtcollege zelf worden bedoeld.

2.1.3. Vierde lid

Het vierde lid bepaalt: “Op een veroordeling in de proceskosten is het bepaalde bij en krachtens artikel 48aa, tweede tot en met vierde lid, en artikel 48ab, van overeenkomstige toepassing.” Wordt met “proceskosten” in het vierde lid alleen de “overige kosten” (b) of ook de kosten van klager (a) bedoeld? Zoals hiervoor besproken, is het waarschijnlijk niet de bedoeling dat de proceskosten van klager aan de staat worden uitbetaald (48aa, derde lid), maar hoe zit het met de overige van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen?

- **Advies**

Het advies is om in wetstekst en/of toelichting te verduidelijken welke van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen voor welk van beide soorten proceskosten gelden, bijvoorbeeld door het begrip “proceskosten” te definiëren.

Hierna volgen nog enkele opmerkingen over specifieke in het vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen.

Art 48aa, vierde lid

Deze bepaling beknot ook weer de vrijheid van de tuchtrechter in de keuze van de op te leggen maatregel – in dit geval in voor de verweerder ongunstige zin – zonder dat daarvoor goede redenen zijn. Overschrijding van de betalingstermijn kan onder omstandigheden ook een licht vergrijp opleveren, waarvoor een waarschuwing of berisping zou kunnen volstaan. Onder bijzondere omstandigheden is zelfs denkbaar dat geen maatregel hoeft te worden opgelegd. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 2.1 is opgemerkt, bepleiten de tuchtcolleges ook hier dat zij de vrijheid krijgen om uit alle maatregelen te kiezen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

- **Advies**

Het advies is om bij niet tijdige betaling van de kostenveroordeling ook oplegging van een waarschuwing of berisping mogelijk te maken.

Artikel 48ab, eerste lid

De vraag rijst wie de uitspraak tot een veroordeling van de “overige kosten die in verband met de behandeling van de zaak zijn gemaakt” (een b-kostenveroordeling) gaat executeren. De staat, zo lijkt te volgen uit artikel 48aa, derde lid.

Het lijkt logisch dat de klager de executoriale titel inzake zijn a-kostenveroordeling zelf moet tenuitvoerleggen. Het verdient aanbeveling wetstekst en/of toelichting op deze punten te verduidelijken.

- **Advies**

De tuchtcolleges adviseren u wetstekst en/of toelichting op deze punten te

verduidelijken en in ieder geval in de toelichting op te nemen dat niet het desbetreffend tuchtcollege, maar de staat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de executoriale titel inzake een b-kostenveroordeling.

Artikel 48ab, tweede lid

Volgens deze bepaling zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de tenuitvoerlegging van de nevenbeslissing tot kostenveroordeling.

- **Verzoek**

De tuchtcolleges verzoeken u hen tijdig te consulteren over het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur.

3. Overige bepalingen/opmerkingen

3.1. Artikel 46ca, derde lid

Deze bepaling regelt de vergoeding door de verweerder aan klager van het griffierecht ingeval de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. De eerste bijzin van deze bepaling berust vermoedelijk op een vergissing: als bij de deken wordt geschikt – daarop immers ziet artikel 46d, tweede lid – is nog geen griffierecht betaald en kan van vergoeding van betaald griffierecht dus geen sprake zijn. Zelfs al zou dat in een specifiek geval anders zijn, omdat na het betalen van griffierecht nog een schikking tot stand zou komen onder leiding van de deken, dan valt niet in te zien waarom partijen niet vrij zouden moeten blijven om overeen te komen dat het betaalde griffierecht voor rekening van klager blijft. Bij een minnelijke regeling dienen partijen zelf te kunnen beslissen hoe zij met elkaar afrekenen.

- **Advies**

Het advies is om de eerste bijzin van artikel 46ca, derde lid, (tot en met “dan wel”) te schrappen.

3.2. Klacht tegen deken: onderzoek door deken uit ander ressort

In wetsvoorstel 32382 was oorspronkelijk opgenomen dat een klacht tegen een deken voortaan kan worden onderzocht door een deken uit een ander ressort. Deze wijziging van art 46c, vierde lid, Advocatenwet – die onomstreden was en door deken en tuchtrechters gewenst – is per ongeluk in de 3^e nota van wijziging gesneuveld.

Omdat het niet zeker is dat dit foutje nog tijdig in wetsvoorstel 32382 kan worden hersteld, verzoeken wij u deze wijziging in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

- **Verzoek**

De tuchtcolleges verzoeken u onderstaande wijziging in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen:

Artikel 46c, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De tekst «de raad van discipline» wordt vervangen door: het hof van discipline.
2. De tekst «in zijn ressort» vervalt.
3. Aan het slot wordt toegevoegd: Na onderzoek en afhandeling brengt de deken de klacht ter kennis van de raad van discipline in het ressort waartoe hij behoort.

3.3. Twee bepalingen die uitsluitend voor het hof van belang zijn

Artikel 46ca

Het hof zou het op prijs stellen indien via een kan-bepaling de wet de mogelijkheid biedt om ook in appel griffierecht te kunnen heffen. De vrees bestaat dat klagers, nu aan het appel geen kosten zijn verbonden, van deze mogelijkheid (te) graag gebruik gaan maken. Met behulp van de kan-bepaling kan dan die instroom beïnvloed worden zonder dat daar dan weer wetswijziging voor nodig is.

Artikel 56, vierde lid, laatste zin

In plaats van “na aanvang van de zitting” opnemen: “na oproeping voor de zitting”.

Toelichting: Dat een voorzitter na aanvang van de zitting onwel werd en vervangen moest worden heeft zich voor zover bekend nog nooit voorgedaan. Wel kan dit zich voordoen (kort) voor de zitting. Door dan een van de leden die de zaak al voorbereid hebben de behandeling te laten voorzitten wordt vertraging tegengegaan.

Hoogachtend,

namens het Hof van Discipline,

namens de raden van discipline,

J.C. van Dijk
Voorzitter van het Hof van Discipline

A.P. Schoonbrood-Wessels
Voorzitter van de Raad van Discipline
Amsterdam