



Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten

Groningen, juli 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. H.B. Winter, mr. dr. R.L. Herregodts, mr. E. Krol, mr. drs. M. Beukers
Opdrachtgever	Algemene Raad van de Nederlandse orde van advocaten
Datum	8 juli 2025
Status	Definitief

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Vraagstelling en aanpak	5
1.2.1	Onderzoeksvragen	5
1.2.2	Aanpak	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Toezicht	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Begripsbepaling en doel toezicht	7
2.3	Historische ontwikkeling van het toezicht	9
2.4	Huidige inrichting van het toezicht	10
2.4.1	Huidige inrichting	10
2.4.2	Achtergrond van de Wpta	13
2.5	Toekomstige inrichting van het toezicht	15
2.6	Conclusie	19
3	Klachtrecht	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Begripsbepaling en doel klachtrecht	21
3.2.1	Definitie klacht	21
3.2.2	Doel van klachtrecht	22
3.3	Historische ontwikkeling klacht- en geschillenbehandeling	24
3.3.1	Klachtbehandeling vóór 1999	24
3.3.2	Pilot Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur (1999)	25
3.3.3	Verplichte klachten- en geschillenregeling (2015)	27
3.4	Huidige inrichting klacht- en geschillenbehandeling	29
3.4.1	Alternatieve geschilbeslechting of bevoegde rechter	29
3.4.2	Deken en tuchtrechter	31
3.5	Vergelijking klachtbehandeling andere beroepsgroepen	34
3.6	Conclusie	36
4	Tuchtrecht	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Begripsbepaling en doel tuchtrecht	41
4.3	Historische ontwikkeling tuchtrecht	44

4.3.1	Advocatenwet (1952)	44
4.3.2	Nieuwe regeling tuchtrechtspraak (1986)	46
4.3.3	Wet positie en toezicht advocatuur (2015)	48
4.3.4	Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (2018)	48
4.4	Huidige inrichting tuchtrecht	49
4.5	Tuchtrecht andere beroepsgroepen	50
4.5.1	Model 1: uitsluitend een professionele klager is bevoegd te klagen	51
4.5.2	Model 2: behalve een professionele klager is een ieder bevoegd te klagen	53
4.5.3	Model 3: behalve een professionele klager zijn belanghebbenden bevoegd te klagen	54
4.5.4	Model 4: er is een brede klachtbevoegdheid, waar een poortwachter beslist of een klacht wordt doorgestuurd naar de tuchtrechter	55
4.6	Conclusie	56
5	Randvoorwaarden en uitgangspunten inrichting stelsel	58
5.1	Inleiding	58
5.2	Toezicht	58
5.2.1	Principes van goed toezicht	58
5.2.2	Goede informatiepositie	59
5.3	Klachtrecht	62
5.4	Analyse en conclusie	64
6	Inrichtingsmodaliteiten	66
6.1	Inleiding	66
6.2	Uitwerking inrichtingsmodaliteiten	66
6.2.1	Model 1: OTA met centraal loket voor klachten en signalen met behoud lokale klachtbehandeling deken	66
6.2.2	Model 2: OTA met landelijke klachtbehandeling	71
6.2.3	Model 3: OTA en afzonderlijke landelijke klachten- en geschilleninstantie	74
6.2.4	Model 4: OTA met behoud lokaal toezicht en lokale klachtbehandeling door deken	77
6.3	Conclusie	80
Bijlage 1:	lijst van gesprekspartners	83
Bijlage 2:	geraadpleegde bronnen	84
Bijlage 3:	overzicht sterke en zwakke punten inrichtingsmodaliteiten	89
Bijlage 4:	totstandkoming van de Wpta	92

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De discussie over de inrichting van het toezicht in de advocatuur speelt zich al geruime tijd af. Deze discussie heeft geleid tot de wijziging van de Advocatenwet met de Wet positie en toezicht advocatuur, die op 1 januari 2015 in werking trad. Pro Facto en de Rijksuniversiteit Groningen evalueerden het nieuw ingerichte toezichtsstelsel waarbij de deken eerstelijns lokaal toezichthouder werd en het college van toezicht verantwoordelijk werd voor het systeem van het toezicht.

Het evaluatierapport van augustus 2020 formuleerde verschillende aanbevelingen voor aanpassingen van het stelsel, met name op het vlak van de governance. Minister Dekker nam aanvankelijk een flink deel van de aanbevelingen over, maar later, mede naar aanleiding van ‘de neef van Taghi’ en ‘de kwestie Pels Rijcken’, wijzigde minister Weerwind de voorstellen ingrijpend, eerst bij brief van 26 september 2022 en vervolgens bij brief van 29 juni 2023, leidend tot de introductie van een Landelijke Toezichtsautoriteit Advocatuur, later genoemd Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). Volgens deze voorstellen worden toezicht en klachtrecht, dat bij de lokale deken zou blijven, gescheiden. In vervolg op het commissiedebat juridische beroepen van 10 april 2024 bevestigde minister Weerwind in een brief aan de Tweede Kamer van 13 mei 2024 deze keuze en lichtte hij dit inrichtingsmodel verder toe. Dat leidde tot een door een meerderheid van de Tweede Kamer ondersteunde en aangenomen motie, ingediend door het Kamerlid Ellian, waarin de regering wordt verzocht toezicht en klachtenonderzoek beide onder te brengen bij de OTA.

De NOvA heeft tegen deze achtergrond behoefte aan een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek waarin vanuit de toezichtstheorie en theorievorming rondom het klachtrecht naast theorievorming rondom het tuchtrecht de kaders worden beschreven die voor het maken van een keuze voor de inrichting van het stelsel medebepalend kunnen zijn. Het doel van het onderzoek is om -uitgaand van de voorstellen om te komen tot een onafhankelijke toezichtsautoriteit- een beschrijving te geven van de kaders en begrippen rond toezicht, tucht- en klachtrecht en op basis daarvan verschillende inrichtingsmodaliteiten in kaart te brengen voor het stelsel als geheel, met een analyse van de sterke en zwakke punten van deze modaliteiten en het daarbij behorende samenspel tussen toezicht, tuchtrecht en klachtbehandeling. Dit

onderzoek heeft Pro Facto in opdracht van de algemene raad van de NOvA, in samenwerking met de Rijkuniversiteit Groningen, uitgevoerd.

1.2 Vraagstelling en aanpak

1.2.1 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Wat zijn – uitgaand van het voorstel voor de inrichting van een onafhankelijke toezichtautoriteit – de kaders die vanuit de toezichtstheorie en de theorievorming rondom het tuchtrecht en het klachtrecht kunnen worden onderscheiden, die medebepalend kunnen zijn voor de inrichting van het stelsel van toezicht, tuchtrecht en klachtrecht advocatuur en wat zijn vanuit deze kaders gezien de sterke en zwakke punten van de verschillende inrichtingsmodaliteiten en het daarbij behorende specifieke samenspel tussen toezicht, tuchtprocedure en klachtbehandeling?

De centrale onderzoeksvraag is gesplitst in de volgende deelvragen:

1. Welke kaders kunnen op basis van de toezichtstheorie en de theorievorming rondom het tuchtrecht en het klachtrecht worden onderscheiden voor de inrichting van het stelsel van toezicht, tuchtrecht en klachtrecht advocatuur?
2. Wat zijn de mogelijke inrichtingsmodaliteiten van het toezicht, tuchtrecht en klachtrecht advocatuur?
3. Welke sterke en zwakke kanten kunnen bij deze inrichtingsmodaliteiten worden onderscheiden, evenals in het daarbij behorende samenspel tussen toezicht, tuchtrecht en klachtbehandeling?

Voor de beantwoording van de drie deelvragen zijn drie deelonderzoeken onderscheiden:

- I Theoretische onderbouwing: de kaders voor toezicht, tuchtrecht en klachtrecht
- II Praktijk: de verkenning van inrichtingsmodaliteiten
- III Analyse: de sterke en zwakke kanten van de inrichtingsmodaliteiten

In dit onderzoek gaat het met name om de vraag hoe de klachtbehandeling binnen de advocatuur zich verhoudt/kan verhouden tot het toezicht op de advocatuur. Het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming om een landelijke toezichthouder (OTA) op te richten dient daarbij als vertrekpunt voor dit onderzoek. De uitwerking van de verschillende inrichtingsmodaliteiten heeft daarom met name betrekking op de relatie tussen klacht- en tuchtrecht en de op te richten landelijk toezichthouder.

1.2.2 Aanpak

Deelonderzoek I: literatuur- en documentstudie

Op basis van literatuur- en documentenstudie zijn de kaders beschreven voor toezicht, tuchtrecht en klachtrecht in de advocatuur. Daarbij is onder meer nader gedefinieerd wat wordt verstaan onder toezicht, tuchtrecht en klachtrecht en zijn de verschillende begrippen beschreven zoals die door diverse stakeholders worden gehanteerd, waaronder systeemtoezicht, toezichtsarrangement, toezichtsvisie, toezichtsstrategie, tuchtklacht, klacht. De beschrijving van deze begrippen en kaders heeft als basis gediend voor de verdere verkenning van de

verschillende inrichtingsmodaliteiten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde literatuur.

Deelonderzoek II: interviews

Tegen de achtergrond van de verkenning van de begrippen en kaders in het kader van het eerste deelonderzoek, zijn de verschillende denkbare inrichtingsmodaliteiten en hun voor- en nadelen in het tweede deelonderzoek in beeld gebracht. Voor het tweede deelonderzoek zijn negen gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van stakeholders en een academicus. Deze gesprekken zijn benut voor de gedachtevorming over de mogelijke inrichtingsmodaliteiten. Het doel van deze gesprekken was niet zozeer om de standpunten van stakeholders over deze inrichtingsmodaliteiten op te halen.

Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de algemene raad, het college van afgevaardigden en het college van toezicht van de NOvA. Daarnaast is gesproken met drie lokale dekens (waarvan twee tevens lid van het dagelijks bestuur van het dekenberaad), vertegenwoordigers van de Geschillencommissie Advocatuur, een voorzitter van de Raad van Discipline en een academicus. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle gesprekspartners.

Deelonderzoek III: analyse

Op basis van de opbrengsten uit het eerste en tweede deelonderzoek zijn verschillende modellen van de inrichtingsmodaliteiten nader uitgewerkt. Daarbij zijn de sterke en zwakke kanten van de verschillende inrichtingsmodaliteiten, ook in het samenspel tussen toezicht, tuchtrecht en klachtrecht, nader geanalyseerd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt respectievelijk nader ingegaan op het toezicht, het klachtrecht en het tuchtrecht binnen de advocatuur. In deze hoofdstukken komen de kaders en begripbepaling van het toezicht, klacht- en tuchtrecht aan de orde en wordt de historische ontwikkeling en de huidige inrichting van het stelsel beschreven. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de leidende principes voor een adequate toezichtuitoefening en goede klachtbehandeling. Ook wordt beschreven hoe het toezicht zich verhoudt tot de klachtbehandeling, in het bijzonder waar het gaat om de informatiepositie van de toezichthouder. In hoofdstuk 6 volgt een uitwerking van de verschillende inrichtingsmodaliteiten voor de inrichting van het toezicht, klacht- en tuchtrecht met een analyse van de sterke en zwakke punten van ieder model. De verschillende inrichtingsmodaliteiten hebben betrekking op de relatie tussen de landelijk toezichthouder en de (tucht)klachtbehandeling.

2 Toezicht

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het toezicht, zoals dat functioneert op grond van de Advocatenwet. In de volgende paragraaf beschrijven we eerst wat in algemene zin wordt bedoeld, als er gesproken wordt over toezicht. Daarna geven we de historische ontwikkeling van het toezicht op de advocatuur weer. Vervolgens beschrijven we de huidige inrichting, zoals die vorm kreeg met de Wet positie en toezicht advocatuur in 2015. In paragraaf 5 bespreken we de evaluatie van dit toezichtstelsel en daarnaast de denkrichtingen voor de toekomstige inrichting van het toezichtmodel.

2.2 Begripsbepaling en doel toezicht

In deze paragraaf beschrijven we wat in algemene zin wordt verstaan onder toezicht. Ook besteden we aandacht aan de bijzondere verschijningsvorm ‘systeemtoezicht’. Ook gaan we in op de motieven voor toezicht, de positionering van toezicht en de ‘hoofdwerkzaamheden/-processen’ van een toezichthouder. Hierna lichten we de meest relevante begrippen kort toe. Daarbij maken we onder andere gebruik van het Begrippenkader rijksinspecties, dat in 2013 is opgesteld in opdracht van de Inspectieraad.¹

Definitie van toezicht en handhaving

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.² Toezicht heeft als doel om de naleving van regels of (kwaliteits-)eisen te bevorderen. Bij naleving gaat het om het gedrag van onder toezicht staande actoren. Nalevingstoezicht is het toezicht dat gericht is op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en instellingen.³ Via deze uitkomst (betere naleving of kwaliteit) draagt de toezichthouder bij aan het maatschappelijk

¹ Velders & Brunia 2013.

² Zie o.a. De Ridder 1988.

³ Naast nalevingstoezicht worden onder meer kwaliteits-, uitvoerings- en markttoezicht onderscheiden. Het toezicht in de Advocatenwet heeft het karakter van nalevingstoezicht – ‘de deken [...] is belast met het toezicht op de naleving door advocaten [...] van het bepaalde bij of krachtens deze wet.’ Dat geldt ook voor het toezicht, zoals bedoeld art. 24 lid 2 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en art. 14 lid 2 onder b Wet kwaliteit incassodienstverlening (WKI).

te beschermen belang (zoals het bewaken en bevorderen van een integere en kwalitatief goede beroepsuitoefening door advocaten).

In deze definiëring wordt (nalevings-)toezicht beschouwd als een uitvoerend proces dat op te delen is in drie (kern-)activiteiten c.q. opeenvolgende stappen: informatie verzamelen; beoordelen/afwegen; en eventueel interveniëren.

Deze laatste stap wordt ook wel handhaving of sanctionering – het doen naleven – genoemd. Handhaving is alle activiteiten die gericht zijn op het laten voldoen aan de geldende regels of eisen en heeft dus als doel om het gedrag van onder toezicht staande actoren te beïnvloeden/te doen veranderen, zodat dit gedrag (weer) in overeenstemming wordt gebracht met de rechtsnorm of een ongewenste situatie wordt beëindigd of hersteld naar de legale situatie. Als sprake is/blijkt te zijn van spontane naleving – de onder toezicht gestelde houdt zich aan de geldende regels –, bestaat geen aanleiding om tot inzet van machtsmiddelen, dus tot handhaving, over te gaan. In uitzonderlijke gevallen kan een toezichthouder overigens ook besluiten om situatie van (geconstateerde) niet-naleving te gedogen.

Deze machtsmiddelen kunnen gebaseerd zijn op het strafrecht (gebaseerd op het Wetboek van Strafvordering), het bestuursrecht (gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht, zie hierna) of het tuchtrecht (gebaseerd op sectorale wetgeving, zie ook hoofdstuk 4). De aan de toezichthouder beschikbaar gestelde machtsmiddelen⁴ kunnen zowel worden ingezet om herstel van naleving af te dwingen als om het niet-naleven te bestraffen. Naast deze formele machtsmiddelen kunnen toezichthouders ook beschikken over informele druk-/beïnvloedingsmiddelen, zoals nalevingscommunicatie, (normoverdragende) gesprekken of waarschuwingen (dreigen met dwang).

Bestuursrechtelijk toezicht in de Algemene wet bestuursrecht

Bestuursrechtelijk toezicht wordt grotendeels genormeerd en beheerst door de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De belangrijkste begrippen en uitgangspunten zijn in hoofdstuk 5 van de Awb neergelegd, dat de (enigszins misleidende) benaming ‘Handhaving’ draagt. Dit hoofdstuk bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder titel 5.2 Toezicht op de naleving en titels 5.3 en 5.4 over specifieke bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, namelijk de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Op grond van artikel 5:11 Awb – onderdeel van titel 5.2 – is een toezichthouder ‘een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.’

De Awb gebruikt het begrip ‘handhaving’ dus als een algemeen, overkoepelend begrip, waarvan ‘toezicht’ (stap 1) en ‘sanctionering’ (stap 3) onderdeel vormen, en beperkt het begrip ‘(nalevings-)toezicht’ tot het vergaren van informatie, dus het uitvoeren van inspecties met het oog op controle van de naleving. In het algemene spraakgebruik en in de beleidsstukken – zoals hiervoor uitgewerkt – is het begrip ‘toezicht’ echter het algemene en overkoepelende begrip en is handhaving daarvan een onderdeel, namelijk het sluitstuk.

⁴ Zie o.a. art. 5:4 Awb, waarin bepaald is dat een bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts aan een bestuursorgaan toekomt, voor zover deze bij of krachtens de wet is verleend. Op grond van het tweede lid geldt aanvullend dat een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd, indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

Eerste- of tweedelijnstoezicht

Afhankelijk van wie het object van toezicht vormt, kan een onderscheid worden aangebracht tussen eerste- of tweedelijnstoezicht. Eerstelijnstoezicht is het nalevingstoezicht dat de toezichthouder rechtstreeks uitoefent op de onder toezicht gestelde. Tweedelijnstoezicht is het toezicht, op de wijze waarop de aangewezen instantie toezicht houdt. De eerstelijnstoezichthouder vormt dus het object van toezicht en is zelf ook onder toezicht gesteld. Voor tweedelijnstoezicht kan gekozen worden om zich ervan te vergewissen dat aangewezen toezichthouders op een goede wijze toezicht houdt.

In de huidige inrichting van het toezicht op de advocatuur geldt de deken als eerstelijnstoezichthouder op advocaten(kantoren). De dekens zijn ook onderworpen aan (tweedelijns-)toezicht door het college van toezicht. Deze tweedelijnstoezicht ziet toe op de werking van het dekontoezicht, maar houdt niet rechtstreeks toezicht op advocaten(kantoren). Dit toezicht door het college van toezicht is benaderd als systeemtoezicht.⁵ Systeemtoezicht of systeemgericht toezicht wordt gezien als een toezichtsvorm, waarbij de (eerstelijns- of tweedelijns-)toezichthouder zich richt op de organisatie als geheel en op het bevorderen van de mate, waarin de gewenste waarden bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld door te focussen op (de kwaliteit van) interne borgingssystemen.

Preventief en repressief toezicht

Toezichthouders kunnen op verschillende wijze toezicht houden, met name waar het gaat om informatieverzameling. Daarbij wordt regelmatig het onderscheid gemaakt tussen preventief en repressief toezicht. Bij preventief toezicht – ook wel proactief toezicht genoemd – gaat het om het vroegtijdig (vooraf) actie ondernemen om latere problemen in de naleving te voorkomen of reduceren. Preventief toezicht richt zich ook op onder toezicht gestelden en/of toezichtthema's, waarvan de naleving nog onbekend is. Repressief toezicht is juist gericht op het afstraffen van gevallen van niet-naleving en vindt onder andere plaats na een signaal of melding van een misstand.

2.3 Historische ontwikkeling van het toezicht

Een historische terugblik laat zien dat toezicht op de advocatuur en tuchtrechtspraak, inclusief (tucht)klachtbehandeling, van oudsher innig met elkaar waren verworven. Beide taken werden aanvankelijk door hetzelfde orgaan – de lokale raden van toezicht en discipline – uitgeoefend. Vanaf 1984 is sprake van een ontvlechtigingsproces, waarbij een einde is gekomen aan deze dubbelfunctie van de raden en het toezicht meer en meer zelfstandig wordt gepositioneerd. Desalniettemin blijft met de huidige (juridische) constellatie en uitvoeringspraktijk enige verwevenheid bestaan en laat de toezichthoudende taak van de deken zich lastig onderscheiden van de taak als (tucht)klachtbehandelaar en -indiener. In dat licht verdient nu reeds vermelding dat de beleidsinspanningen van de minister erop gericht zijn om het toezicht – organisatorisch en inhoudelijk – scherper af te bakenen ten opzichte van de klachtbehandeling en het ontvlechtigingsproces een stap verder te brengen. De motie Ellian gaat daarentegen uit van een blijvende vervlechting van toezicht en klachtbehandeling.

Raden van toezicht en discipline (1811-1952)

De instelling van de raden van toezicht als toezichthouder op advocaten is terug te voeren op de Franse tijd. Het decreet van 1811 geeft deze raden beperkte toezichthoudende én

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 32382, nr. 18, p. 13.

disciplinaire taken. Dit decreet wordt in 1838 opgenomen in de Wet op de rechterlijke organisatie, waarin is bepaald dat het primaire toezicht op advocaten ligt bij de in elk arrondissement bestaande raden van toezicht en discipline, waarvan de leden tot 1929 worden benoemd door de rechtbank in het arrondissement en vanaf 1929 worden gekozen in een vergadering van de Orde van Advocaten in het arrondissement. De raden zijn volgens Reglement III belast “met de zorg voor de eer van de stand der advocaten” en het weren en beteugelen van inbreuken en misslagen.⁶

Advocatenwet 1952

In de Advocatenwet van 1952, die voorzag in de oprichting van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie (de NOvA), werden de algemene raad van de landelijke orde en de (lokale) raden van toezicht in de arrondissementen in artikel 26 belast met ‘de zorg voor de eer van de stand der advocaten’. Zij dienden daarnaast op te komen voor de rechten en belangen van advocaten en toe te zien op de naleving van de plichten van de advocaten als zodanig. De lokale deken is de voorzitter van de raad van toezicht. Tot de herziening van de gerechtelijke kaart waren er 19 lokale orden. Sinds 1 januari 2013 zijn er elf lokale orden en één landelijke orde.

Splitsing toezicht en tuchtrechtspraak (1984)

Tot 1984 waren deze raden van toezicht op grond van artikel 46 van de Advocatenwet tevens verantwoordelijk voor de uitoefening van het tuchtrecht in eerste aanleg; zij werden dan ook wel aangeduid als raden van toezicht en discipline. In 1984 worden deze taken gesplitst. De toezichtstaak blijft bij de raden van toezicht, waarbij de strekking van artikel 26 van de Advocatenwet ongewijzigd blijft. De nieuw op te richten raden van discipline, die buiten de Orde van Advocaten worden georganiseerd, worden verantwoordelijk voor de uitoefening van de tuchtrechtspraak. Naast organisatorische redenen (overbelasting van de raad en de moeilijkheid om geschikte personen te vinden) was een belangrijke reden voor de wijziging om de legitimiteit, onafhankelijkheid en objectiviteit van de tuchtrechtspraak te versterken.

2.4 Huidige inrichting van het toezicht

In 2015 wordt met de inwerkingtreding van de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta), het toezichtstelsel ingrijpend herzien. Deze wet verlegt de verantwoordelijkheid voor het toezicht van de raad van toezicht (die dan de raad van de orde gaat heten) naar de lokale deken, die binnen zijn arrondissement toezicht houdt op advocaten. Daarnaast voorziet de Wpta in de oprichting van een (tweedelijns) systeemtoezichthouder, namelijk het college van toezicht. Wij lichten hierna eerst de taken en bevoegdheden van deze toezichthouders toe. Vervolgens gaan we in op de wordingsgeschiedenis en achtergrond van dit toezichtsmodel.

2.4.1 Huidige inrichting

Toezicht door de deken – taken en bevoegdheden

Op grond van artikel 45a, eerste lid van de Advocatenwet is de (lokale) deken belast met ‘het toezicht op de naleving door advocaten die kantoor houden in dat arrondissement van het bepaalde bij of krachtens deze wet met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.’

⁶ Zie meer uitgebreid: Docters van Leeuwen e.a. 2010.

Dit is één van de taken van de deken, zoals die nu zijn neergelegd in artikel 35 van de Advocatenwet ('de deken houdt toezicht op advocaten overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 3a', Toezicht, waarvan artikel 45a het eerste artikel vormt). Daarnaast houdt de deken toezicht op de naleving van de Wwft en de WKI.⁷

Toezichtsdomeinen

De deken oefenen in de huidige inrichting toezicht uit op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet; van de Wwft, en de WKI. Toekomstig is voorzien dat de OTA belast wordt met het nalevingstoezicht op deze wetten en op de Wet Internationale Sanctiewetgeving (WIS) en onderliggende regelgeving.

Toezicht op de Advocatenwet

De Advocatenwet, de Verordening op de advocatuur (Voda), de Gedragsregels en andere regelgeving die op grond van deze wet zijn vastgesteld, normeren de beroepsuitoefening door advocaten. Daarbij staan de vijf kernwaarden onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid centraal. De regels, waaraan advocaten hebben te voldoen en waarop de toezichthouder dient toe te zien, zijn uiteenlopend van aard, en betreffen onder meer opleidingsverplichtingen, kwaliteitseisen, financiële voorschriften, eisen aan de kantoororganisatie en omgang met derdengelden.

Toezicht op de Wwft

De deken is thans de toezichthouder op de naleving van de Wwft voor advocaten. Andere Wwft-toezichthouders voor andere meldingsplichtige Wwft-instellingen zijn onder andere de DNB; de AFM; het BFT; het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst en de KSA. De toezichthouders voeren risicogericht toezicht uit op de naleving van de Wwft. Op grond van de Wwft zijn advocaten onder andere verplicht om gedegen cliëntenonderzoek, waaronder de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt valt, te verrichten en vast te leggen en risicobeleid/-profielen vast te stellen.

Relevant om op te merken is dat de verplichtingen voor advocaten op grond van de Wwft naar verwachting zullen toenemen, onder meer onder invloed van Europese regelgeving. In juli 2021 presenteerde de Europese Commissie een wetgevingspakket ter bestrijding van het witwassen van geld (AML) en de financiering van terrorisme (CFT). Dit pakket voorziet in de oprichting van een nieuwe EU-autoriteit, de Anti-Money Laundering Authority (de AMLA). De AMLA krijgt als Europese toezichthouder (operationeel vanaf 1 juli 2025) de coördinatie van en het toezicht op de nationale AML/CFT-toezichthouders tot taak. In het geval van de advocatuur zijn dat de deken, toekomstig de OTA. Artikel 31, eerste lid AMLA bepaalt dat de AMLA de bevoegdheid krijgt om periodiek collegiale toetsingen uit te voeren bij de niet-financiële toezichthouders. De AMLA kan aangemerkt worden als tweedelijns systeemtoezichthouder.

Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen

Onder de Sanctiewet 1977, waarmee de overheid, bedrijven en burgers instrumenten hebben om internationale sancties goed na te leven, heeft de deken – de huidige toezichthouder op de advocatuur – geen toezichtstaak. Het wetsvoorstel Internationale Sanctiemaatregelen (Sanctiemaatregelen (WIS) die op termijn de Sanctiewet 1977 zal vervangen, voorziet in toezicht op de bedrijfsvoering van advocaten. Het voorgestelde toezicht richt zich met name op de administratieve organisatie en interne controle om de geldende sanctiemaatregelen adequaat te kunnen naleven. Voor het toezicht op de naleving door advocaten geldt dat één door de algemene

⁷ De Wpta voorzag in de moderniseringsslag, waarmee het toezicht op de advocatuur wordt geplaatst binnen het kader van de Awb en de deken nadrukkelijk wordt aangemerkt als toezichthouder in de zin van de Awb.

raad van de Nederlandse orde van advocaten aan te wijzen deken wordt belast met dit toezicht op de naleving van sancties (daarmee voorsortierend op de komst van de OTA). In de (concept-)memorie van toelichting wordt over deze (nieuwe) toezichtstaak opgemerkt:⁸

De deken wordt bevoegd om bestuursrechtelijk te handhaven op de naleving van specifieke normen uit de EU-sanctieverordeningen die betrekking hebben op de dienstverlening door advocaten. In beginsel, behoudens uitzonderingen, mogen juridische dienstverleners geen activiteiten aanbieden die verboden zijn op grond van de Europese sanctieverordeningen, waaronder activiteiten waarmee deze sanctiemaatregelen worden omzeild. Zo is het bijvoorbeeld verboden om tegoeden ter beschikking te stellen, in bepaalde gevallen juridische diensten aan te bieden en is het verboden om juridische constructies op te richten waarmee de sancties worden omzeild. De hiergenoemde voorbeelden voor het BFT en de deken gelden daarbij uitdrukkelijk als voorbeeld, waarbij geldt dat de inzichten over welke handhavingsmodaliteit het meest passend is ook met tijd kunnen veranderen.

Het is noodzakelijk dat het BFT en de deken over het instrument van bestuursrechtelijke handhaving beschikken ten aanzien van de schending van de materiële sanctienormen. Het toezien en handhaven op de bedrijfsvoeringsnormen kan worden aangemerkt als preventief toezichthouden. Wanneer de hierboven genoemde beroepsgroepen op correcte wijze de normen voor de bedrijfsvoering naleven, de toezichthouders toezien en handhaven, wordt de naleving van EU-sancties vergroot. De realiteit is echter dat naar alle waarschijnlijkheid daarmee schendingen van deze wet niet geheel voorkomen worden. Om die reden is er bij het BFT en de deken een behoefte om ook te kunnen toezien en handhaven op schending van de normen uit deze wet; zij dienen ook reactief te kunnen optreden indien voornoemde toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtstaken een schending van de materiële normen uit deze wet constateren. Het bestuursrechtelijk kunnen handhaven op de materiële sanctienormen maakt effectief toezien en handhaven op de regels uit deze wet mogelijk.

Het AML/CFT-pakket voorziet ook in wijzigingen, die relevant zijn voor de Sanctiewet 1977 en de de WIS. In de AML-verordening zijn ook bedrijfsvoeringsregels opgenomen over de naleving van gerichte financiële sancties door private partijen. Door het regelen van specifieke bedrijfsvoeringsregels in een Europese verordening wordt het bestaande toezicht op de bedrijfsvoering (op grond van de Sanctiewet 1977) grotendeels vervangen. Tegelijkertijd wordt hiermee het toezicht op de naleving van sancties uitgebreid naar meer partijen, zullen toezichthouders moeten worden aangewezen en zijn de regels waaraan de private partijen zich moeten houden nader gemoderniseerd en geharmoniseerd. De verordening laat ruimte om nadere bedrijfsvoeringsregels te stellen.

Toezicht op de Wet kwaliteit incassodienstverlening (WKI)

De WKI die op 1 april 2024 in werking is getreden reguleert de private buitengerechtelijke incassodienstverlening. Bij het toezicht op de WKI zijn verschillende toezichthouders betrokken. De deken is belast met het toezicht op advocaten die (tevens) buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten. Andere toezichthouders zijn onder andere de Inspectie Justitie en Veiligheid (die geldt als primaire toezichthouder) en het BFT (voor gerechtsdeurwaarders).

⁸ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen. [Overheid.nl](https://overheid.nl) | [Consultatie Wet internationale sanctiemaatregelen](#).

In de WKI staan de eisen waaraan incassodienstverlening moet voldoen. Voor advocaten die dergelijke werkzaamheden verrichten gelden onder andere eisen aan de opbouw en specificatie van vorderingen en het voeren van een deugdelijke en inzichtelijke administratie. Bepaalde eisen uit de WKI zijn niet van toepassing op advocaten, maar wel op andere incassodienstverleners, zoals de registratieplicht en verschillende kwaliteitseisen. Als advocaten incassowerkzaamheden uitvoeren, zijn zij overigens in beginsel gebonden aan de beroepsregels die zijn gesteld bij of krachtens de Advocatenwet. In de memorie van toelichting is overigens opgemerkt dat van de 18.000 in Nederland werkzame advocaten circa 170 advocaten zich gespecialiseerd incassoadvocaat noemen.

De deken heeft verschillende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tot zijn beschikking en kan daarnaast kiezen voor tuchtrechtelijke sanctionering door een dekenbezwaar in te dienen bij de raad van discipline. De deken is zowel het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursrechtelijke handhavingmaatregelen te nemen als ‘feitelijk’ toezichthouder.

Het is relevant om op te merken dat ‘de toezichtsofdracht’ op grond van artikel 45a, eerste lid van de Advocatenwet een ruimere reikwijdte heeft dan de limitatieve opsomming van overtredingen waarop bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd. Voor overtredingen die buiten deze omschrijving vallen, kan wel via het tuchtrecht geïntervenieerd worden, maar niet via het bestuursrecht.

Systeemtoezicht door het college van toezicht

Het college van toezicht, bestaande uit de algemeen deken en twee Kroonleden, is belast met het tweedelijns ‘systeemtoezicht’ op de werking van het toezicht en op de klachtbehandeling door de lokale deken (artikel 45i Aw). Het college heeft de bevoegdheid om het (uniforme) toezichtsbeleid vast te stellen dat door de lokale deken moet worden uitgevoerd (artikel 45h Aw). De algemeen deken kan – in zijn hoedanigheid van voorzitter van het college van toezicht – aan de lokale deken aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van zijn toezichthoudende taken (artikel 45b Aw). Deze bevoegdheid betreft niet de klachtbehandeling. Bovendien kan het college het hof van discipline verzoeken om een deken te schorsen of om hem te ontheffen van die taakuitoefening.

De wetgever beoogde met de aanwijzing van een systeemtoezichthouder onder andere de uniformiteit van het toezicht, door elf deken, te borgen en te bevorderen. Daarnaast dient het tweedelijns systeemtoezicht als waarborg dat deken het toezicht op effectieve wijze uitoefenen.

2.4.2 Achtergrond van de Wpta

In de bijlage wordt uitgebreid ingegaan op de (chronologische) totstandkoming van dit nieuwe stelsel. Tijdens die totstandkoming zijn de verwachtingen en de beoogde doelen van het toezicht aan bod gekomen; die worden ook beschreven. De minister stelde vast dat het toezicht tot doel heeft de kwaliteit en de integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Daarbij is het in zijn visie van belang dat van de uitvoering van toezichtcontroles, zonder dat al van een overtreding hoeft te zijn gebleken, een belangrijke preventieve werking uitgaat.⁹

Toezicht bestaat uit het verwerven van informatie, het bepalen van een oordeel over het handelen en nalaten van beroepsbeoefenaren en, bij gebleken noodzaak, uit het

⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 87, p. 7.

nemen van maatregelen om het gedrag van beroepsbeoefenaren te beïnvloeden. Het heeft tot doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Ook draagt toezicht eraan bij dat maatschappelijke risico's die samenhangen met de bijzondere positie van de advocatuur – zoals het mogelijk misbruik van het verschoningsrecht – vroegtijdig kunnen worden opgespoord.¹⁰

Verder dient het toezicht bij gebleken overtredingen als 'voorfase van een tuchtrechtelijke handhaving'. Het tuchtrecht kan volgen op het toezicht, maar vormt hiervan geen onderdeel. Tussen toezicht en tuchtrecht bestaan nadrukkelijke verschillen en zij hebben elk een zelfstandige functie:¹¹

Toezicht behelst de controle op naleving van wettelijke voorschriften en voorziet erin dat vroegtijdig en stelselmatig kan worden nagegaan of zich binnen de beroepsgroep overtredingen van voorschriften voordoen, met name ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat onnodig grote schade wordt toegebracht aan het vertrouwen van de burgers in de betrokken beroepsgroep. Belangrijk verschil tussen tuchtrechtspraak en toezicht is dat toezicht plaatsvindt zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken en vooral een preventief karakter heeft en dat tuchtrechtspraak reactief van aard is en pas aan de orde is als geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. Wel kan de aanleiding voor tuchtrechtelijke behandeling van een gedraging van een juridische beroepsbeoefenaar onder andere zijn gelegen in een klacht van de toezichthouder en komt goed toezicht derhalve ook de effectiviteit van de tuchtrechtspraak ten goede.

Het preventieve karakter van toezicht laat overigens onverlet dat naar aanleiding van een klacht (aanvullende) controles kunnen plaatsvinden. De minister acht het van belang dat 'door een goed geregeld en functionerend stelsel van toezicht zo veel en zo vroegtijdig mogelijk wordt voorkomen dat overtredingen van advocaten zich voordoen én dat daardoor overtredingen zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht (en handhaving zo mogelijk wordt gemaakt) als die zich welhaast onvermijdelijk toch voordoen.' Een volwaardig toezichtstelsel kenmerkt zich door 'volledigheid, transparantie, onafhankelijkheid en daadkracht'.

Om tot een verbeterd stelsel te komen is een wetswijziging nodig, aldus de minister. Over de tekortschietende wettelijke regeling overweegt de minister:¹²

In het geval van de advocatuur is de regeling van het toezicht slechts ten dele in de wet opgenomen en voor het overige in een aantal door de NOvA opgestelde documenten (Verordening op de administratie en de financiële integriteit¹³, Gedragsregels 1992). Op het punt van toezicht is het bepaalde in de Aw bovendien niet altijd even expliciet van karakter én onder de noemer tuchtrechtspraak te vinden. Dit doet naar mijn oordeel onvoldoende recht aan het gewicht dat, zoals ik hierboven heb benadrukt, vanwege het algemene belang van het publieke vertrouwen in de kwaliteit en integriteit van de advocatuur toekomt aan de regeling van het toezicht op de advocatuur. Voorts komt de omstandigheid dat het toezicht op de advocatuur nu verspreid is geregeld en zodoende moeizaam kenbaar is, de helderheid van die regeling voor met name burgers, maar ook de beroepsgroep zelf, niet ten goede.

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 87, p. 7.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 87, p. 8.

¹³ Hoofdstuk VII Toezicht van de Verordening op de administratie en de financiële integriteit (Stcrt. 9802, 1 juli 2009).

Als op te lossen knelpunt werd geformuleerd dat het toezicht – in regelgeving en in de praktijk – te zeer gekoppeld is aan de indiening van een tuchtklacht en daarvan te zeer afhankelijk is. De dekenen komen als toezichthouders vooral in actie naar aanleiding van concrete signalen en er vindt te weinig preventief toezicht plaats. De minister wil dat het toezicht op de naleving van alle wettelijke voorschriften ('integraal toezicht') in de Advocatenwet wordt losgekoppeld van de tuchtrechtelijke procedure. Het toezicht dient niet meer ingericht te worden als voorportaal van een tuchtrechtelijke procedure, hoewel een klacht nog steeds aanleiding kan zijn voor een tuchtrechtelijke procedure.

2.5 Toekomstige inrichting van het toezicht

In 2020 verscheen de evaluatie van de Wpta.¹⁴ Deze evaluatie gaf aanleiding om – voor zowel NOvA als de wetgever – opnieuw na te denken over versterking van het toezicht. Deze discussie is nog steeds gaande. Belangrijk aandachtspunt daarbij is hoe het toezicht, dat neergelegd lijkt te worden bij een landelijk toezichthoudend orgaan, zich verhoudt tot andere taken die eerder waren opgedragen aan de lokale dekenen, met name de klachtbehandeling.

Evaluatie van de Wpta

De evaluatoren concludeerden dat de Wpta een evenwichtig en modern toezichtstelsel tot stand had gebracht, waarmee beter wordt voldaan aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit. Ook is veel meer sprake van proactief toezicht. Tegelijkertijd worden, met name in de governancestructuur en de inrichting van het toezichtstelsel, tekortkomingen geconstateerd. Er zijn verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk om de toezichtskolom binnen de NOvA scherper af te bakenen en het toezicht door de dekenen en het college van toezicht beter en onafhankelijker te positioneren. Daarbij is aandacht gevraagd voor de verkiezingswijze van de deken; het ontbreken van een vervangingsregeling; de (wettelijke) positionering van het dekenberaad en de financiering van het dekenale toezicht. Verder zou de algemeen deken niet langer de voorzitter, maar 'gewoon' lid van het college van toezicht moeten zijn. Ook in de bevoegdheden voor het college van toezicht zouden wijzigingen doorgevoerd moeten worden.

In de kabinetsreactie op dit evaluatierapport¹⁵ onderschreef de minister voor Rechtsbescherming de noodzaak om tot aanscherping in de governancestructuur en tot verbetering in de werking van het toezicht in de praktijk te komen.

Uitwerking versterking toezicht advocatuur

De (eerste) uitwerking van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Wpta is terug te vinden in de brief van 29 oktober 2021.¹⁶ Deze uitwerking en ook de latere gedachtevorming gaat uit van de oprichting van één landelijke toezichthouder die de (eind)verantwoordelijkheid voor het toezicht op alle advocaten overneemt van de (elf) lokale dekenen. In eerste instantie wordt hierbij aan een geformaliseerd dekenberaad gedacht. De landelijke toezichthouder (het dekenberaad) wordt als orgaan van de NOvA opgenomen in de Advocatenwet en geldt als bestuursorgaan in de zin van de Awb. Deze toezichthouder wordt tevens landelijk/centraal ondersteund. De lokale dekenen blijven in deze opzet verantwoordelijk voor de behandeling van klachten.

¹⁴ Winter e.a. 2020.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 615.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 683.

De – door het dekenberaad benoemde – deken kan worden aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb, maar is niet langer bestuursorgaan. De deken en eventueel andere aangewezen toezichthouders werken onder de verantwoordelijkheid van de landelijk toezichthouder. De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden komen toe aan de landelijke toezichthouder, die ook bevoegd wordt om een tuchtklacht in te dienen.

In de uitwerking blijft het college van toezicht systeemtoezicht houden op de toezichthoudende taken van de landelijk toezichthouder en de klachtbehandeling door deken. 'Bestaande bevoegdheden worden aangepast om recht te doen aan de governance en 'checks and balances' in het aangepaste toezichtstelsel.' Belangrijke wijziging is dat het college van toezicht de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen verliest aan de landelijk toezichthouder/het dekenberaad.

Nadere uitwerking versterking toezicht advocatuur

In de Kamerbrieven van 13 juni 2022 en 26 september 2022 gaat de minister – mede in het licht van ontwikkelingen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit – in op de versterking van het toezicht.¹⁷ De komst van de landelijk toezichthouder op de advocatuur (toen nog de LTA; later (29 juni 2023) wordt gesproken over Onafhankelijk Toezichthouder op de Advocatuur (OTA)) beoogt het toezicht te versterken. Het toezicht richt zich – net als eerder – op de naleving van de regels van de Advocatenwet, de Wwf en de WKI én – dat is nieuw – dient ook een belangrijke rol te spelen bij de aanpak van ondermijning in relatie tot de advocatuur.

Gelet op de zorg over de schijn van belangenverstrengeling, doordat de deken veel verschillende taken en rollen heeft, wil de minister de toezichthoudende taak primair beleggen bij de LTA:

Mede gelet op die zorg en er van uitgaande dat alle betrokkenen in het toezicht moeten opereren met duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en gegeven de veranderingen in de maatschappij, het belang van een onafhankelijke advocatuur, het vertrouwen binnen en in de advocatuur kies ik ervoor de toezichthoudende taak (zie artikel 45a van de Advocatenwet) primair te beleggen bij de LTA. Ik beraad me nog op de vraag of bij de toekomstige inrichting van het toezicht onder verantwoordelijkheid van de LTA er bij de uitvoering van dat toezicht nog een rol is weggelegd voor de lokaal deken. Overigens zal de lokaal deken hoe dan ook een belangrijke rol blijven vervullen bij het behandelen van klachten tegen advocaten en in het tuchtrecht (zie onder meer artikel 46c en 46f van de Advocatenwet).

In deze nadere uitwerking wordt ervoor gekozen om de LTA te laten besturen door ten minste drie advocaten, niet zijnde de lokale deken. De LTA krijgt de bevoegdheid om extra toezichthouders aan te wijzen. De door de LTA aan te wijzen toezichthouders, die advocaat *kunnen* zijn, beschikken over de bevoegdheden van titel 5.2 Awb. Daarbij wil de minister borgen dat de LTA in ieder geval een lokaal toezichthouder aanwijst.

Nieuw in dit kader is de eis dat deze toezichthouders geen andere functies mogen vervullen binnen de NOvA of de lokale orde. Voor de lokale deken is geen rol meer weggelegd in het toezicht op de advocatuur.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29911, 29279 en 24587, nr. 353; Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 733.

Wel ziet de minister een (blijvende) rol weggelegd voor de deken bij de behandeling van klachten en het indienen van tuchtklachten: ‘Toezicht en klachtbehandeling [zijn] voor mij andere voorzieningen om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur in stand te houden. Concreet betekent de komst van de LTA voor de lokale deken dat hun toezichthoudende taak komt te vervallen, de andere hiervoor genoemde taken van de deken blijven in stand, waaronder de klachtbehandeling.’

Ter rechtvaardiging van deze keuze benadrukt de minister dat toezicht – anders dan klachtbehandeling, dat reactief van karakter is en gericht is om met een derde een schikking te bereiken – met name preventief van karakter is en als doel heeft de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Het toezicht vormt, aldus de minister, een breder systeem van voorzieningen, die hetzelfde doel hebben, waaronder het behandelen van klachten en de tuchtrechtspraak (dat sluitstuk kan zijn van toezicht). De vorm en inhoud van het toezicht moet worden afgestemd op deze voorzieningen. Belangrijk uitgangspunt voor de minister is een duidelijke scheiding van toezicht en klachtbehandeling.

Tegelijkertijd ziet de minister wel een grijs gebied tussen toezicht en klachtbehandeling: ‘Uit klachten kan informatie komen die voor de toezichthouder relevant kan zijn en andersom. Om die reden ga ik regelen dat de LTA en de lokaal deken ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid informatie met elkaar kunnen uitwisselen.’

Het systeemtoezicht door het college van toezicht is volgens de minister niet langer in die vorm nodig; de inrichting van de LTA zorgt uit zichzelf voor uniformiteit en effectiviteit, omdat er nog maar één bevoegd toezichthoudend orgaan is. Wel dient een (nieuwe) “blik van buiten” te worden georganiseerd, met als doelen:

- vergroten legitimiteit van het toezicht op de advocatuur;
- voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen gericht is; en
- zorgen voor een permanente ‘gezondheidscheck’ op het toezicht.

Deze “blik van buiten” moet bestaan uit drie leden, die geen van allen advocaat zijn. De “blik van buiten” kijkt naar het beleid en de algemene gang van zaken van de LTA en de wijze waarop de LTA het toezicht uitoefent. Hierbij gaat het onder andere om de vormgeving van de onafhankelijke positie van de LTA en het beleidsmatig toezicht op de Advocatenwet en de Wwft. Ook kan dit orgaan gehoord worden bij de benoeming van de leden van de LTA en het vaststellen van de begroting voor het toezicht. Dit orgaan richt de blik dus niet op de wijze, waarop de deken invulling geven aan het behandelen van klachten en het indienen van tuchtklachten.

Reactie op voorgestelde toezichtsmodel

Tijdens een commissiedebat op 6 oktober 2022 uitten verschillende Kamerleden hun zorgen over de kwetsbaarheid en het gebrek aan onafhankelijkheid van het toezicht, als de landelijk toezichthouder onderdeel zou worden van de NOvA. Als alternatief werd de inrichting van een ZBO bepleit.¹⁸

Ook werd de vraag gesteld of klachtbehandeling niet ook thuis zou moeten horen bij deze toezichthouder, in plaats van bij de deken; volgens sommige Kamerleden is het onderscheid tussen toezicht en klachtafhandeling cosmetisch. Er wordt kritisch aangekeken tegen de

¹⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 739.*

beoogde knip tussen een tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak, waarbij klachtbehandeling wordt gezien als behorend bij de tuchtrechtelijke aanpak.

Verder werd de vraag gesteld of de omvorming van een college van toezicht naar een “blik van buiten”-orgaan geen verslechtering zouden opleveren, omdat het CvT wel toezicht hield op de uitoefening van het toezicht door de deken. Dit debat leidt tot de toezegging van de minister om met een uitgangspuntenbrief te komen.

Uitgangspuntenbrief

Op 29 juni 2023 komt de minister met zijn toegezegde uitgangspuntenbrief. In deze brief reageert hij ook op de brief van 25 (oud-)advocaten, bestuurders en wetenschappers, maar ook de ingebrachte standpunten van verschillende NOvA-organen. Ter voorbereiding op deze notitie heeft de minister tevens advies gevraagd van drie hoogleraren over de positionering van het toezicht binnen of buiten de advocatuur.

In deze brief komt de minister tot enkele aanscherpingen om de onafhankelijkheid van de op te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA) te onderstrepen. Daarnaast stelt hij voor om het college van toezicht te laten bestaan, hoewel zonder lidmaatschap van de algemeen deken, en met gewijzigde bevoegdheden ten opzichte van de huidige situatie. De OTA wordt als bestuursorgaan verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door alle advocaten van geldende wet- en regelgeving. De minister ziet af van het voornemen om wettelijk te borgen dat lokale toezichthouders worden aangewezen; dit wordt aan de OTA zelf gelaten.

Daarnaast krijgt de OTA – mede vanwege de scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling – tot taak om een centraal meldpunt te verzorgen, waar alle klachten, signalen en meldingen over advocaten binnenkomen. Het meldpunt dient te bepalen door welk orgaan de klacht, het signaal of de melding het beste kan worden behandeld. Zo dienen (tucht-)klachten te worden doorgezet naar de lokale deken voor verdere afhandeling en tevens als signaal ter beschikking gesteld aan de (toezichthouders van de) OTA. De OTA krijgt de bevoegdheid om klachten in te dienen bij de tuchtrechter. Daarom is het – aldus de minister – niet meer nodig dat de lokale deken over de bevoegdheid beschikt om vanuit het algemeen belang een tuchtklacht in te dienen.

Deze brief kwam aan bod tijdens het commissiedebat Juridische beroepen van 10 april 2024.¹⁹ De minister heeft tijdens het debat toegezegd om de Kamer schriftelijk te informeren over de argumentatie voor zijn keuze om de klachtbehandeling bij de deken te laten. In een bijlage bij deze brief worden de verschillende voorzieningen – toezicht, tuchtklachtafhandeling en tuchtrechtspraak – die de Advocatenwet kent om de kwalitatief goede en integere advocatuur in stand te houden nader omschreven en geduid. Toezicht wordt als volgt gepositioneerd:

Ook het toezicht heeft het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening tot doel maar is voornamelijk preventief van karakter. De kracht van toezicht zit daar in dat toezicht kan worden uitgeoefend zonder dat is gebleken van een overtreding. Het toezicht kan op individuele basis worden uitgeoefend maar ook groepsgewijs of risico-gebaseerd. Toezicht dient zowel het publieke belang als het belang van de beroepsgroep. Het feitelijke toezicht wordt uitgeoefend door personen die daartoe zijn aangewezen. Aan het voor het toezicht verantwoordelijke

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 852.

bestuursorgaan kan de bevoegdheid worden toegekend bestuurlijke maatregelen op te leggen. Op grond van de Advocatenwet is de deken zowel het voor het toezicht verantwoordelijke bestuursorgaan als feitelijk toezichthouder. Uit het gehouden toezicht kan een tuchtklacht volgen.

Uit deze nadere toelichting volgt dat de minister verschillende opties heeft afgewogen voor het beleggen van het toezicht én de tuchtklachtbehandeling. Als voordelen van de voorkeursvariant worden genoemd dat aan de toezichthouder een ‘zuivere’ taak wordt toegekend; de focus komt op proactief individueel, groepsgewijs en risico-gebaseerd toezicht waarbij efficiency en slagkracht van de toezichthouder zullen toenemen. Bovendien staat de deken dichtbij advocaten en kan daardoor de (tucht-)klachtafhandeling, met overige taken als bemiddelaar en vertrouwenspersoon, goed vervullen. Als (enig) nadeel wordt genoemd dat toezichthouder en deken van andere organen afhankelijk zijn voor informatie-uitwisseling over toezicht en tuchtklachtafhandeling.

Deze toelichting overtuigt de Tweede Kamer niet volledig. Het standpunt dat klachtbehandeling en toezicht in één hand moeten blijven, dat voor het eerst tijdens het commissiedebat op 6 oktober 2022 naar voren werd gebracht, wordt neergelegd in de motie Ellian, die op 12 juni 2024 wordt ingediend en door een meerderheid in de Kamer wordt aangenomen. Belangrijke overweging is:

klachtenonderzoek, toezicht op naleving van de kernwaarden en het daaruit volgende tuchtrecht [zijn] onlosmakelijke onderdelen van toezicht en [moeten] derhalve bij de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur worden ondergebracht.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de definiëring van toezicht en handhaving en de (historische) vormgeving van dit toezicht binnen de context van de advocatuur. Nalevingstoezicht is gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving door onder toezicht staande actoren. Door te zorgen voor (betere) naleving draagt de toezichthouder bij aan een maatschappelijk te beschermen belang, in dit geval het bewaken en bevorderen van een integere en kwalitatief goede beroepsuitoefening.

Binnen de advocatuur houdt een eerstelijns toezichthouder – thans de lokale deken en toekomstig de OTA – rechtstreeks toezicht op advocaten(kantoren). In de huidige inrichting geldt het college van toezicht als tweedelijns (systeem-)toezichthouder op de deken als toezichthouder en klachtbehandelaar.

Toezicht vindt plaats volgens een drieslag van informatieverzameling: beoordelen/afwegen en – waar nodig – interveniëren via het bestuursrecht, het strafrecht en/of het tuchtrecht. Een toezichthouder kan zowel preventief (met vroegtijdige actie) als repressief (naar aanleiding van signalen) te werk gaan. De mogelijkheid om preventief, proactief te acteren – dus zonder dat sprake is van een vermoeden van een overtreding – wordt gezien als belangrijk onderscheidend element, in vergelijking met andere (kwaliteitsbevorderende) instrumenten, waaronder klachtbehandeling en tuchtrechtspraak. Een toezichthouder is – anders dan een klachtenbehandelaar of tuchtrechter – niet afhankelijk van signalen van derden om tot actie over te gaan. Er hoeft geen vermoeden van een misstand te zijn; het toezicht kan juist ook dienen om zicht op de naleving te verkrijgen.

De beleidsinspanningen zijn in recente decennia erop gericht geweest om de preventieve, pro-actieve werking van het toezicht beter uit de verf te laten komen. Dit is in de verbetering van de toekomstige vormgeving van het toezicht wederom een belangrijk aandachtspunt.

Toezicht en tuchtrecht zijn afzonderlijke instrumenten en kunnen – zowel in de begripsbepaling als in de praktijk – nadrukkelijk van elkaar worden onderscheiden. Dit neemt niet weg dat tuchtrecht in het verlengde van het toezicht kan liggen, in die zin dat het voorleggen van een tuchtklacht (een dekenbezwaar) ter beoordeling aan de raad van discipline een mogelijke interventie kan zijn (naast bijvoorbeeld bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten). Een dekenbezwaar kan worden gezien als sluitstuk om normnaleving af te dwingen of een onwenselijke situatie te beëindigen. Deze interventie kan zowel plaatsvinden naar aanleiding van een klacht van een derde, maar dit hoeft nadrukkelijk niet. Het kan ook voortkomen uit ‘eigen’ onderzoek van de toezichthouder.

Historisch gezien is sprake geweest van een steeds verder gaande ontvlechting van toezicht en tuchtrecht(-spraak), inclusief klachtbehandeling. In de plannen van de minister wordt voorzien in een verdere ontvlechting, doordat toezicht en klachtbehandeling bij afzonderlijke organen zouden komen te liggen. De motie Ellian vraagt daarentegen juist om het bij elkaar houden van toezicht en klachtbehandeling.

3 Klachtrecht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inrichting van het klachtrecht binnen de advocatuur. In paragraaf 3.2 wordt eerst in algemene zin beschreven wat onder het begrip ‘klacht’ wordt verstaan en wat de functie van het klachtrecht is. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens de historische ontwikkeling van de klacht- en geschillenbehandeling binnen de advocatuur besproken. Paragraaf 3.4 gaat in op de huidige inrichting van het klachtrecht binnen de advocatuur. In paragraaf 3.5 komt een beknopte vergelijking aan bod tussen de inrichting van de klachtbehandeling in de advocatuur en andere beroepsgroepen. Tot slot volgt in paragraaf 3.6 een tussenconclusie.

3.2 Begripsbepaling en doel klachtrecht

3.2.1 Definitie klacht

De Advocatenwet bevat geen definitie van het begrip klacht. De minister voor Rechtsbescherming heeft in een bijlage bij de Kamerbrief van 13 mei 2024 over de versterking van het toezicht op de advocatuur (onder meer) een nadere toelichting c.q. een definitie gegeven van het begrip ‘klacht’: ‘een uiting van ontevredenheid over een bewezen dienst, een product of een persoon waarbij expliciet of impliciet een respons of oplossing wordt verwacht’. Deze definitie sluit aan bij de ruime opvatting van het begrip ‘klacht’ die de Nationale ombudsman hanteert, namelijk: “iedere uiting van ongenoegen van een burger”. De aard van de klachten over advocaten lopen uiteen. Een cliënt kan bijvoorbeeld ontevreden zijn over de rekening van de advocaat, de uitkomst van de zaak, de kwaliteit van de dienstverlening en/of het gedrag van of de bejegening door de advocaat.

Volgens artikel 1.1 van de Voda wordt binnen de advocatuur een klacht als volgt gedefinieerd:

iedere schriftelijke uiting van ongenoegen van of namens de cliënt jegens de advocaat of de onder diens verantwoordelijkheid werkzame personen over de totstandkoming en de uitvoering van een overeenkomst van opdracht, de kwaliteit van de dienstverlening of de hoogte van de declaratie, het verrichten of aanbieden van buitengerechtelijke

incassowerkzaamheden, niet zijnde een klacht als bedoeld in paragraaf 4 van de Advocatenwet.

Uit de definitiebepaling in de Voda volgt dat onderscheid valt te maken tussen twee type klachten: tuchtrechtelijke klachten als bedoeld in paragraaf 4 van de Advocatenwet (tuchtrechtspraak) en ‘andere’ klachten van niet-tuchtrechtelijke aard. Klachten van tuchtrechtelijke aard gaan over (tuchtrechtelijk verwijtbaar) handelen of gedrag door de advocaat waar (mogelijk) sprake is van schending van de tuchtrechtelijke norm als bedoeld in artikel 46 van de Advocatenwet. Het onderscheid tussen tuchtrechtelijke klachten en ‘niet-tuchtwaardige’ klachten is niet scherp afgebakend. Zo zullen klachten over de hoogte van de declaratie in beginsel niet van tuchtrechtelijke aard zijn, maar klachten over een gebrek aan financiële integriteit of financieel wangedrag kunnen bijvoorbeeld wel van tuchtrechtelijke aard zijn. Ook kunnen klachten over bejegening in bepaalde gevallen van tuchtrechtelijke aard zijn.

3.2.2 Doel van klachtrecht

De wetgever heeft bij de parlementaire behandeling (van de diverse wijzigingen vanaf 1952) van de Advocatenwet expliciet het doel en de functie van tuchtrecht binnen de advocatuur beschreven (zie daarover ook hoofdstuk 4). In de parlementaire geschiedenis wordt door de wetgever echter niet expliciet benoemd wat de functie is van het klachtrecht binnen de advocatuur (anders dan in relatie tot het tuchtrecht). De wetgever maakt bij de parlementaire behandeling van bijvoorbeeld de wijziging van de Advocatenwet in 1982 en 2015 het onderscheid tussen enerzijds klachten van substantiële aard over de integriteit en kwaliteit van de beroepsuitoefening die door de tuchtrechter behandeld moeten worden en anderzijds klachten die zich naar hun aard niet lenen voor behandeling door de tuchtrechter, omdat zij niet primair zien op de kwaliteit van de beroepsuitoefening en schending van de tuchtrechtelijke norm. Voor deze andersoortige klachten worden alternatieve, meer laagdrempelige, voorzieningen geschikter geacht om de klacht op te lossen. Door deze alternatieve voorzieningen wordt de tuchtrechter minder belast.²⁰

Ten aanzien van de functie van het tuchtrecht wijst de wetgever er expliciet op dat het gaat om het bevorderen en bewaken van de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep, waarbij persoonlijke genoegdoening van klagers niet voorop staat.²¹ Indirect geeft de wetgever daarmee ook aan dat bij klachtbehandeling bij andersoortige klachten, die zich niet lenen voor de tuchtrechter, individuele genoegdoening van de klager wel voorop staat. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de historische ontwikkeling van de klachten- en geschillenbehandeling in de advocatuur. Het gaat daarbij primair om de regeling waarin een laagdrempelige, eenvoudige en informele mogelijkheid wordt geboden aan klagers voor de behandeling van hun klacht en beslechting van geschillen, als alternatief voor de weg naar de (civiele) rechter.

In algemene zin zijn de belangrijkste doelen van klachtrecht:²²

- individuele genoegdoening;
- creëren van een leereffect voor de beklaagde;
- herstel van vertrouwen tussen klager en beklaagde.

²⁰ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9-10; Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 25-26.

²¹ Kamerstukken I 2013/14, 33 382, C, p. 9.

²² Zie bijvoorbeeld: Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 21; Mein e.a. 2010, p. 11-13; Legemaate 2007, p. 420.

In de memorie van toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb (over klachtbehandeling) worden deze doelstellingen van klachtbehandeling eveneens door de wetgever onderscheiden.²³ De Nationale ombudsman onderscheidt in zijn visie op klachtbehandeling twee hoofddoelstellingen: de burger (op weg) helpen en leren van de klacht voor de toekomst.²⁴

Individuele genoegdoening

Binnen het klachtrecht staat de positie van de klager centraal. Klachtbehandeling is primair gericht op individuele genoegdoening voor de klager in welke vorm dan ook.²⁵ Die genoegdoening kan bestaan uit een goed gesprek met de klager en/of het aanbieden van excuses, maar kan ook verder gaan, bijvoorbeeld in de vorm van schadevergoeding. Genoegdoening kan worden gezien als ‘erkenning door het recht dat een ander verantwoordelijk is voor het toebrengen van nadeel’.²⁶ In het aansprakelijkheidsrecht wordt in de klassieke opvatting genoegdoening verschaft door het toekennen van (immateriële) schadevergoeding. Ook kan genoegdoening gaan om waarheidsvinding.²⁷

Volgens de litigation-theorie gaat het de klager bij de klachtbehandeling om vier aspecten:²⁸

- een onbevooroordeelde procedure waarin men zich ongegeneerd en vrijblijvend (zonder risico’s voor de eigen persoon) kan uitspreken;
- een luisterend oor, aandacht, tijd en begrip;
- deskundigheid;
- een duidelijke en gemotiveerde reactie.

De functie van klachtbehandeling is gericht op het wegnemen van de onvrede bij de klager en daarmee wezenlijk anders dan de functie van het tuchtrecht en het toezicht. Het doel van het tuchtrecht is primair om de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening door leden van de beroepsgroep te bewaken en te bevorderen in het algemeen belang. De positie van de klager en persoonlijke genoegdoening van de klager staat daarbij niet voorop.²⁹ Het tuchtrecht dient het belang van een goede beroepsuitoefening; pas in laatste instantie gaat het om genoegdoening van de klager.³⁰ Ook het toezicht heeft het bewaken en bevorderen van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening tot doel door de controle en het bevorderen van de naleving door advocaten van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en via interventies het beëindigen van overtredingen daarvan. Het toezicht heeft (in vergelijking met het klacht- en tuchtrecht) vooral een preventief/proactief karakter, in die zin dat de toezichthouder zelf informatie kan verzamelen over het naleefgedrag van onder toezicht gestelden en niet enkel handelt op basis van ontvangen signalen/meldingen.

Leereffect en herstel van vertrouwen

Naast genoegdoening voor de klager, is het doel van het klachtrecht ook het creëren van een leereffect voor de beklagde. Als de advocaat en diens kantoor leren van klachten, kunnen soortgelijke klachten in de toekomst worden voorkomen. Het leereffect door klachtbehandeling wordt vergroot door alle ingekomen klachten te registreren en geaggregeerd te analyseren. Klachten kunnen concrete en bruikbare informatie opleveren over de uitvoering van de overeenkomst van opdracht en de kwaliteit van de dienstverlening. Naar aanleiding van

²³ *Kamerstukken II* 1997/98, 25837, nr. 3, p. 1-2.

²⁴ Nationale ombudsman 2018, p. 17.

²⁵ Winter, Middelkamp & Herweijer 2007, p. 21.

²⁶ Lindenbergh 2014.

²⁷ Wijntjes 2020, p. 25.

²⁸ Griffiths 1983.

²⁹ *Kamerstukken I* 2013/14, 33382, C, p. 9.

³⁰ Werkgroep Huls 2006, p. 36-37.

klachten kunnen fouten worden hersteld en kan de advocaat zijn handelen aanpassen. Een zorgvuldige behandeling van de klacht kan het vertrouwen van de klager in de advocaat helpen herstellen. Het belang van de advocaat en het kantoor is in zoverre ook gediend bij een zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten.

3.3 Historische ontwikkeling klacht- en geschillenbehandeling

3.3.1 Klachtbehandeling vóór 1999

Van oudsher vervulden de lokale deken een centrale rol bij de behandeling van klachten van cliënten over advocaten. Op grond van artikel 35 van de Advocatenwet 1952 had de deken de taak om kennis te nemen van alle klachten tegen advocaten.³¹ Kennelijk ongegronde klachten konden door de deken worden afgewezen. Bij klachten, die daarvoor naar zijn oordeel in aanmerking kwamen, diende de deken te trachten deze in der minne op te lossen. Alle overige klachten en de klachten die niet in der minne konden worden opgelost, werden door de deken doorverwezen naar de tuchtrechter (toentertijd de raden van toezicht, vanaf 1986 de raden van discipline).³² Ook kon de deken een klacht naar 'een lid van de raad' verwijzen om deze te onderzoeken en zo mogelijk af te handelen.³³

Voor klachten over de hoogte van de declaratie in een civiele zaak bestond een andere procedure op grond van de (per 2015 vervallen) Wet tarieven in burgerlijke zaken. De deken kon de betreffende advocaat verzoeken de declaratie 'ter begroting' in te dienen bij de raad van toezicht (thans de raad van de orde), waarna de raad de redelijkheid van de declaratie beoordeelde. De cliënt kon deze procedure niet zelf starten. De begrotingsprocedure was bovendien ook niet van toepassing, als de declaratie op andere gronden dan de hoogte wordt betwist, bijvoorbeeld vanwege gestelde tekortkomingen in de wijze waarop de advocaat de zaak heeft behandeld. Klachten over declaraties die niet in aanmerking kwamen voor de begrotingsprocedure konden worden voorgelegd aan de (civiele) rechter. Ook cliënten die een schadevergoeding eisten van de advocaat, konden zich wenden tot de (civiele) rechter.

De minister gaf bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Advocatenwet in 1986 aan geen voorstander te zijn van het overhevelen van de bevoegdheden van de deken (als voorinstantie bij de tuchtklachtbehandeling) naar een van de advocatuur onafhankelijke bemiddelings- of klachteninstantie. Hij overwoog daartoe als volgt:

'Het stoelt te eenzijdig op de premisse dat iedere rechtzoekende die zich tot de deken wendt een «klacht» in de gangbare betekenis van het woord heeft. Daarvan is, naar gezegd, veelal geen sprake. In de gevallen waarin de fricties of conflicten tussen de advocaat en zijn cliënt van dien aard zijn, dat een minnelijke schikking moet worden beproefd, is de deken een veel meer daarvoor geëigende instantie dan een onafhankelijk klachtenbureau. De plaatselijke deken kent als geen ander de verhoudingen binnen de balie van het arrondissement en door zijn positie en het vertrouwen dat hij bij de advocatuur geniet, zal hij de advocaat jegens wie de klacht is ingediend sneller tot een compromis bereid kunnen vinden dan een buitenstaander. Het conflictoplossend vermogen van de deken moet daarom in aanleg hoger worden aangeslagen dan dat van een onafhankelijke klachteninstantie. Wil zo'n instantie enigszins effectief kunnen werken, dan zal zij zekere formele bevoegdheden moeten hebben om het optreden van de advocaten

³¹ Stb. 1952, 365.

³² Art. 35 lid 1 Advocatenwet (oud).

³³ Art. 35 lid 2 Advocatenwet (oud).

tegen wie klachten worden ingebracht, te onderzoeken. Ook haar beslissingen (adviezen, rapporten) zullen een zekere formele status moeten krijgen. Onvermijdelijk komt men dan terecht bij een quasi-jurisdictie, waarvan het optreden weinig doelmatig is en sterk verdragend kan werken.’³⁴

Volgens de minister vervult de deken, een professionele klachteninstantie, een onmisbare functie als bron van informatie en ruggespraak voor de in onzekerheid verkerende rechtzoekende. Daarnaast acht de minister de functie van de deken in de tuchtrechtelijke voorfase van essentieel belang voor een goede en vertrouwensheppende rechtshulpverlening. Het oplossen van conflicten in de voorfase door de deken doet daarbij geen afbreuk aan de ‘normmarkerende functie’ van het tuchtrecht.³⁵ De minister zag grofweg twee typen klachten/klagers:

- 1) klachten van substantiële aard waar een geformaliseerde voorfase belemmerend werkt op de toegang tot de bevoegde rechter, en waar tussenkomst van de deken beperkt zou moeten blijven tot het verlenen van de soms nodige assistentie bij het ter kennis brengen van de klacht aan de raad van discipline;
- 2) klachten die zich naar aard en inhoud lenen voor een informele afdoening, waarbij tussenkomst van de deken de meest doelmatige oplossing is en de deken al het nodige kan doen om een buitengerechtelijke oplossing te vinden (maar waar dit optreden er tegelijkertijd niet aan in de weg staat dat de klacht, indien gewenst, ter kennis van de raad van discipline wordt gebracht).

Gelet op deze tweedeling achtte de minister een wijziging van paragraaf 4 van de Advocatenwet (over tuchtrechtspraak) wenselijk, met onder meer als hoofdlijn dat klachten tegen advocaten worden ingediend bij de deken (artikel 46c Advocatenwet nieuw), maar waarbij – indien de klager dat uitdrukkelijk wenst – de deken de klacht onverwijld ter kennis van de raad van discipline brengt (artikel 46e Advocatenwet nieuw) en de deken de klachten in der minne tracht te schikken, tenzij deze onmiddellijk aan de raad van discipline ter kennis wordt gebracht (artikel 46d Advocatenwet nieuw).³⁶

3.3.2 Pilot Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur (1999)

Op 1 juni 1999 ging de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur als pilot van start in zes arrondissementen, aanvankelijk voor de duur van drie jaar. De regeling voorzag – in aanvulling op de rol van de deken bij de klachtbehandeling en de weg naar de tuchtrechter en civiele rechter – in een klachtprocedure op kantoor niveau (interne klachtregeling) en een geschillenprocedure voor klachten die niet door kantoren zelf kunnen worden opgelost (geschillenregeling). Voor de geschillenprocedure werd de Geschillencommissie Advocatuur ingesteld die bevoegd werd te oordelen over klachten ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat, de hoogte van de declaratie en schadeclaims tot een bepaald drempelbedrag.

De indirecte aanleiding voor de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur was gelegen in onvrede binnen de NOvA rond het tuchtrecht. Nadat het tuchtrecht voor advocaten in 1986 met de wijziging van de Advocatenwet was gemoderniseerd, nam het aantal klachten bij de tuchtrechters sterk toe. Bovendien was bij de NOvA de overtuiging gegroeid dat veel klachten die bij de tuchtrechter terechtkomen daar niet thuishoren en beter via een andere weg kunnen worden opgelost. Veel klachten van cliënten hadden betrekking op een gebrek aan service, een niet-behoorlijke dienstverlening, communicatiefouten of een onbevredigende prijs-kwaliteitverhouding. Dit terwijl het tuchtrecht primair is gericht op het corrigeren van het

³⁴ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 10.

³⁵ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9-10.

³⁶ Stb. 1984, 417.

gedrag van de advocaat met het oog op een behoorlijke beroepsuitoefening in het algemeen belang en niet zozeer op genoegdoening aan cliënten met klachten over advocaten. De (vooral juridische) behandeling van deze klachten binnen het tuchtrecht zou voor cliënten onbevredigend zijn, vanwege de tijdrovende behandeling, het risico op niet-ontvankelijk- of ongegrondverklaring van de klacht en het feit dat de klager geen uitspraak verkrijgt over de geclaimde schade of hoogte van de declaratie.³⁷

De directe aanleiding voor de introductie van een pilotproject voor een Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur lag in het besluit van de NOvA in 1995 om met ingang van 1 januari 1997 het zogenoemde calculatieschema voor advocatendeclaraties af te schaffen. Dit calculatieschema diende lange tijd als basis voor het opstellen en begroten van declaraties door advocaten. Aangezien verwacht werd dat door afschaffing van het schema met bijbehorend referentietarief advocaten minder volgens één systeem zouden gaan declareren, werd door de algemene raad overwogen om een declaratie-instituut op te richten waar cliënten terecht kunnen voor problemen over advocatendeclaraties. De bestaande wettelijke regelingen vond de algemene raad te ingewikkeld, omdat bepaalde declaratieproblemen middels de begrotingsprocedure aan de raden van toezicht konden worden voorgelegd terwijl voor andere declaratieproblemen de civiele rechter de geëigende weg was. Verder werd overwogen dat een dergelijk instituut als alternatief kon fungeren voor het tuchtrecht. Dit resulteerde uiteindelijk in het voorstel tot het instellen van een Geschillencommissie Advocatuur, die klachten van cliënten kan behandelen en kan oordelen over schadevergoedingsacties.³⁸

De Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur en de instelling van de Geschillencommissie Advocatuur kwamen tot stand in samenspraak met de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en het Verbond van Verzekeraars. Ook het ministerie van Justitie stond positief tegenover de regeling, die namelijk aansloot bij het streven naar bevordering van alternatieve geschilafdoening.³⁹ Ook daarvoor was al in het kader van het programma 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' uitgesproken dat een nieuwe regeling voor geschillen tussen advocaten en cliënten gewenst was.⁴⁰

Voor de introductie van de Klachten- en Geschillenregeling werden de volgende doelstellingen geformuleerd:⁴¹

- invoering van een gestructureerde en controleerbare klachtbehandeling op advocatenkantoren;
- creatie van een consumentvriendelijke externe klachtbehandelingsinstantie voor zowel klachten over de kwaliteit van de dienstverlening als klachten over declaraties.

De Klachten- en Geschillenregeling moest een bijdrage leveren aan:

- verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening op advocatenkantoren;
- vergroting van de cliënttevredenheid en cliëntentrouw;
- verhoging van de klagersatisfactie;
- verbetering van het imago van de advocatuur bij het publiek;
- reductie van het aantal 'niet-tuchtwaardige' klachten bij de tuchtrechter;
- beperking van de kosten van de griffiers bij de tuchtcolleges.

³⁷ Böcker & de Groot-van Leeuwen 2002, p. 4-5.

³⁸ Böcker & de Groot-van Leeuwen 2002, p. 5.

³⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26352, nr. 2.

⁴⁰ Kamerstukken II 1997/98, 24036, nr. 87.

⁴¹ Böcker & de Groot-van Leeuwen 2002, p. 7.

Eind 2003 is de Geschillencommissie Advocatuur voor onbepaalde tijd ingesteld en konden advocaten(kantoren) in alle arrondissementen zich vrijwillig hierbij aansluiten.

3.3.3 **Verplichte klachten- en geschillenregeling (2015)**

Tot 2015 gold voor advocaten(kantoren) geen verplichting tot vaststelling van een interne klachtenregeling en aansluiting bij een geschillenregeling. Dit veranderde met de inwerking-treding van de Wet positie en toezicht advocatuur in 2015, die de Advocatenwet op verschillende belangrijke punten wijzigde.⁴² Op grond van artikel 28 lid 2 sub b Advocatenwet werd het college van afgevaardigden verplicht om bij of krachtens verordening regels te stellen over de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling, waaronder de verplichte aansluiting bij een regeling waarbij sprake is van een overeenkomst tot arbitrage (als bedoeld in artikel 1020 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)) of van een vaststellings-overeenkomst (als bedoeld in artikel 7:900 BW), op grond waarvan geschillen over de hoogte van een declaratie worden afgedaan. Volgens de memorie van toelichting houdt deze nieuwe bepaling niet de verplichting in dat advocaten(kantoren) zich specifiek moeten aansluiten bij de vanuit de NOvA ontwikkelde Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur en de Geschillencommissie Advocatuur. Advocaten(kantoren) kunnen zich ook bij een andere klachten- en geschillenregeling aansluiten of zelf een dergelijke regeling instellen.⁴³ Vanwege de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling, is de regeling van de begrotingsprocedure op grond van de Wet tarieven in burgerlijke zaken tegelijkertijd komen te vervallen.⁴⁴

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd overwogen dat het wenselijk is de toepassing van een klachten- en geschillenprocedure te bevorderen. De wetgever constateerde dat – vanwege het feit dat aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling niet verplicht was – nog veel klachten over een advocaat terechtkwamen bij de tuchtrechter, terwijl deze klachten ook op andere wijze afgedaan kunnen worden. De meeste klachten gaan over bejegening en declaraties. Deze klachten zouden zich goed lenen voor een geschillencommissie, omdat een dergelijke procedure laagdrempeliger – want met minder zware procedurele voorschriften omkleed – is dan het starten van een tuchtprocedure. Volgens de wetgever is dit niet alleen een voordeel voor de cliënt, maar ook voor de advocaat op wie de klacht betrekking heeft en voor de beroepsorganisatie als geheel, omdat een zwaardere, meer belastende en duurdere tuchtrechtelijke procedure kan worden voorkomen. Voor klachten die niet primair zien op de kwaliteit van de beroepsuitoefening (maar bijvoorbeeld op bejegenkwesties en conflicten over de hoogte van de declaratie) zijn er volgens de wetgever voldoende volwaardige alternatieve wijzen van oplossing beschikbaar, zoals bemiddeling door de lokale deken, de interne klachtenregeling van een advocatenkantoor en de indiening van een klacht bij de Geschillencommissie Advocatuur.⁴⁵ De Commissie Van Wijmen wees in 2006 al op het belang van een verplichte klachten- en geschillenregeling, met het oog op rechtsgelijkheid voor cliënten. De klachten- en geschillenregeling vormt een alternatief voor en een aanvulling op de tuchtrechtspraak en de tuchtrechter is ook voor alle cliënten en advocaten toegankelijk.⁴⁶

De NOvA heeft gevolg gegeven aan de bepaling van artikel 28 Advocatenwet door in artikel 6.28 van de Voda te bepalen dat iedere advocaat over een (interne) kantoorklachtenregeling dient te beschikken. De kantoorklachtenregeling vormt het centrale element van een

⁴² Stb. 2014, 354.

⁴³ Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 25-26.

⁴⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 26.

⁴⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 25-26; Kamerstukken I 2013/14, 33382, C, p. 10-11.

⁴⁶ Commissie-Van Wijmen, p. 61.

behoorlijk vormgegeven klachtbehandeling.⁴⁷ In deze regeling zijn de interne procedure en werkwijze vastgelegd die door de individuele advocaat of diens kantoor worden gevolgd wanneer een cliënt zich tot de advocaat of het kantoor wendt met een klacht.

Het tweede lid van artikel 6.28 Voda bevat verschillende eisen waaraan de klachtenregeling moet voldoen. Daarbij wordt tegelijkertijd aan de advocaat en zijn kantoor ruimte gelaten om zelf te bepalen op welke wijze klachten worden behandeld. De klachtenregeling moet in ieder geval regelen welke advocaat belast is met de afhandeling van de klacht en functioneert als klachtenfunctionaris. Een advocaat die zelfstandig zijn praktijk uitoefent wijst een externe advocaat aan als klachtenfunctionaris. In alle gevallen treedt dus een andere advocaat dan degene over wie wordt geklaagd op als klachtenfunctionaris. Daarnaast is bepaald dat de klachtenfunctionaris de klacht binnen een maand na ontvangst afhandelt en dat de klager en degene over wie is geklaagd in de gelegenheid worden gesteld een toelichting te geven op de klacht (hoor en wederhoor). Het kantoor brengt geen kosten in rekening bij de klager voor de afhandeling van de klacht. De toelichting bij artikel 6.28 van de Voda vermeldt dat de initiële klachtbehandeling is gericht op het zoeken naar een oplossing voor de klacht die zowel voor de cliënt als de advocaat acceptabel is. De klachtfunctionaris treedt niet op als ‘arbiter’, maar doet alleen aan bemiddeling of doet aanbevelingen.

De NOvA heeft een model klachtenkantoorregeling opgesteld, die de volgende doelstellingen nastreeft:

- a. het vastleggen van een procedure om klachten van cliënten binnen een redelijke termijn op een constructieve wijze af te handelen;
- b. het vastleggen van een procedure om de oorzaken van klachten van klagers vast te stellen;
- c. voorzien in een wettelijke plicht, behoud en verbetering van bestaande relaties door middel van goede klachtbehandeling;
- d. medewerkers te trainen in cliëntgericht reageren op klachten;
- e. verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening met behulp van klachtbehandeling en klachtanalyse.

Hoewel artikel 6.28 van de Voda een verplichte klachtenregeling voorschrijft, zijn in de Voda – ondanks dat artikel 28 lid 2 sub b Advocatenwet dit voorschrijft – geen nadere regels gesteld over de verplichte aansluiting bij een geschilleninstantie.⁴⁸ De toelichting bij artikel 6.28 van de Voda vermeldt enkel dat de klachtenregeling *kan* bepalen dat, indien de behandeling van de klacht niet tot tevredenheid van de cliënt heeft geleid, de klacht ter beoordeling wordt voorgelegd aan een onafhankelijke derde: de civiele rechter, een bindend adviseur of arbiter. Uit de toelichting valt af te leiden dat het college van afgevaardigden zich op het standpunt heeft gesteld dat een dwingende regeling zich slecht verdraagt met de grondwettelijke bepaling dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter (gelet op artikel 17 Grondwet in samenhang met artikel 6:236 sub n BW). Zo wordt erop gewezen dat een geschil niet tegen de wil van de cliënt (als consument) aan bindend advies kan worden onderworpen. Toepassing van de interne klachtenregeling betekent dus niet dat de weg voor de civiele rechter of de tuchtrechter niet meer mag worden bewandeld. De advocaat en cliënt kunnen met wederzijdse instemming afwijken van de in de klachtenregeling voorschreven wijze van geschilbeslechting.

⁴⁷ Zie toelichting bij art. 6.28 Voda.

⁴⁸ Artikel 13 lid 5 van de Wet kwaliteit incassodienstverlening, die op 1 april 2024 in werking trad, verplicht advocaten die incassodiensten verlenen te beschikken over een klachtenregeling en om een aansluiting te zoeken bij een geschillenregeling.

3.4 Huidige inrichting klacht- en geschillenbehandeling

Wanneer de interne klachtenprocedure conform de kantoorklachtenregeling niet tot een oplossing leidt of de afhandeling van de klacht niet leidt tot tevredenheid bij de client, dan zijn er verschillende mogelijkheden voor de klager om de klacht voor te leggen:

- De klacht kan (afhankelijk van de specifieke kantoorklachtenregeling) worden voorgelegd aan:
 - een onafhankelijke derde partij (zoals de Geschillencommissie Advocatuur), of;
 - de civiele rechter;
- De klacht kan worden voorgelegd aan de deken, waarna de klacht eventueel bij de raad van discipline kan worden ingediend.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verschillende wegen die een klager – na de interne klachtenprocedure – kan bewandelen.

3.4.1 Alternatieve geschilbeslechting of bevoegde rechter

Als het doorlopen van de interne klachtenprocedure niet tot een bevredigende oplossing leidt, is sprake van een geschil en kan het geschil aan een externe partij worden voorgelegd. In de kantoorklachtenregeling zal doorgaans zijn geregeld bij welke partij dat gebeurt. De model kantoorklachtenregeling van de NOvA schrijft overigens niet voor aan welke partij een geschil kan worden voorgelegd.

Artikel 6.29 van de Voda bepaalt dat de advocaat een forumkeuze dient op te nemen in de kantoorklachtenregeling voor geschillen over de totstandkoming en de uitvoering van de overeenkomst van opdracht, de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de declaratie. Deze forumkeuze wordt overeengekomen in de overeenkomst van opdracht of in de algemene voorwaarden.

Het geschil kan worden voorgelegd aan de bevoegde (civiele) rechter of aan een onafhankelijke derde partij (zoals de Geschillencommissie Advocatuur). Een geschil dat aan een onafhankelijke derde wordt voorgelegd moet worden afgehandeld via een regeling waarbij sprake is van een overeenkomst tot arbitrage (als bedoeld in artikel 101 Rv) of een overeenkomst tot bindend advies (vaststellingsovereenkomst als bedoeld in artikel 7:900 BW).⁴⁹

Geschillencommissie Advocatuur

Klachten die niet tot een bevredigende oplossing hebben geleid kunnen aan een onafhankelijke derde worden voorgelegd. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Geschillencommissie Advocatuur. Advocaten(kantoren) kunnen zich vrijwillig bij Geschillencommissie aansluiten. De Geschillencommissie behandelt geschillen over:⁵⁰

- de totstandkoming en/of de uitvoering van een overeenkomst van opdracht door de advocaat;
- een vordering tot vergoeding van schade die, beoordeeld naar het moment van indiening, niet hoger is dan € 25.000;
- de hoogte van een of meer door de advocaat aan de cliënt verzonden declaraties.

De taak van de Geschillencommissie is om geschillen tussen de cliënt en de advocaat te beslechten, voor zover deze betrekking hebben op de totstandkoming of de uitvoering van een

⁴⁹ Art. 6.29 lid 2 Voda.

⁵⁰ Art. 2 Reglement Geschillencommissie.

door de cliënt aan de advocaat gegeven opdracht, of betrekking hebben op buitengerechterlijke incassowerkzaamheden jegens de schuldenaar (als bedoeld in de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening) die de advocaat uitvoert in opdracht van derden. De Geschillencommissie bevordert een schikking tussen partijen.⁵¹ De Geschillencommissie rekent kosten voor het behandelen van de klacht (klachtengeld). Een procedure bij de Geschillencommissie heeft – ten opzichte van een procedure bij de gewone rechter – verschillende voordelen. De procedure is over het algemeen laagdrempeliger, sneller en goedkoper. Daarnaast hoeft de klager geen advocaat in te schakelen om een klacht aan de Geschillencommissie voor te leggen.

Er zijn twee Geschillencommissies voor de Advocatuur. De Geschillencommissie Advocatuur Consumenten behandelt klachten van consumenten tegen advocaten, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de dienstverlening of een declaratiegeschil. Consumentklachten zijn dus klachten van een particulier tegen een ondernemer (de advocaat). De Geschillencommissie Advocatuur Zakelijk behandelt klachten van ondernemers tegen hun advocaat en behandelt klachten van advocaten tegen hun cliënten.⁵²

De Geschillencommissies behandelen alleen geschillen wanneer de advocaat bij de Geschillencommissie Advocatuur is geregistreerd. Een aansluiting is mogelijk op kantoonniveau, waarbij alle advocaten collectief zijn aangesloten, of als individueel advocaat. Daarnaast dient schriftelijk met de advocaat te zijn overeengekomen dat de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur, waarvan de behandeling door de Geschillencommissie deel uitmaakt, van toepassing is. Niet alle (advocaten)kantoren zijn aangesloten bij de Geschillencommissie.

De uitspraak van de Geschillencommissie is bindend waartegen geen (hoger) beroep mogelijk is. Wanneer het geschil aanhangig wordt gemaakt door een consument, dan beslist de Geschillencommissie bij wege van bindend advies. Bij zakelijke cliënten (ondernemers) doet de Geschillencommissie een uitspraak in de vorm van een arbitraal vonnis.⁵³

De gang naar de Geschillencommissie is geen vervanging van een tuchtrechtelijke procedure. Geschillen die ook al bij de raad van discipline aanhangig zijn gemaakt, kunnen tegelijkertijd door de Geschillencommissie worden behandeld. Geschillen die ook al aanhangig zijn gemaakt bij de gewone (civiele) rechter, worden echter door de Geschillencommissie niet-ontvankelijk verklaard. Wanneer een klacht niet eerst conform de interne kantoorklachtenregeling bij de betreffende advocaat is ingediend, kan de klacht eveneens (op verzoek van de advocaat) niet-ontvankelijk worden verklaard.⁵⁴

Het aantal zaken dat bij de Geschillencommissie wordt ingediend neemt de laatste jaren langzamerhand af: in 2017 bedroeg het aantal klachten in consumentenzaken nog 102, in 2024 is

⁵¹ Art. 4 Reglement Geschillencommissie.

⁵² De Geschillencommissie Advocatuur bestaat uit: één of meer voorzitters die deel uitmaken van de rechterlijke macht, één of meer advocaten en één of meer door de Consumentenbond voorgedragen leden (ingeval van een consument) of één of meer representanten van het bedrijfsleven (ingeval van een zakelijke cliënt). Zie Artikel 3 Reglement Geschillencommissie.

⁵³ De mogelijkheid van arbitrage werd bij de introductie van de Klachten- en Geschillenregeling op verzoek van de NOvA ingevoerd. De NOvA had hiervoor twee argumenten. Ten eerste kan op grond van een arbitraal vonnis op eenvoudige wijze een executoriale titel worden verkregen, omdat de in het gelijk gestelde partij de president van de rechtbank kan vragen om een exequatur (wat bij bindend advies niet mogelijk is). Ten tweede was een argument dat de (inmiddels vervallen) Wet Tarieven in Burgerlijke Zaken de begrotingsprocedure bij de raden van toezicht voorschreef voor geschillen over de hoogte van de declaratie in civiele zaken en dat hiervan alleen kon worden afgeweken wanneer partijen arbitrage afspreken. De Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken was destijds echter geen voorstander van arbitrage en gaf de voorkeur aan bindend advies, omdat volgens haar statuten arbitrage niet mogelijk was, de overige onder de SGC ressorterende geschillencommissies ook uitspraak deden in de vorm van een bindend advies, de ervaringen hiermee goed waren en arbitrage kostbaarder is (doordat het vonnis bij de griffie van de rechtbank moet worden gedeponeerd). Zie ook Böcker & de Groot-van Leeuwen 2002, p. 10..

⁵⁴ Art. 7 Reglement Geschillencommissie.

het aantal ingekomen zaken nog maar 59.⁵⁵ Het aantal zaken dat bij de Geschillencommissie wordt ingediend is – in vergelijking met het jaarlijks aantal ingediende klachten bij de deken (in 2023 ruim 2.000 klachten) en bij de raad van discipline (in 2024 ongeveer 900 zaken) – beduidend lager.

Bevoegde rechter

In plaats van de Geschillencommissie Advocatuur (of een andere onafhankelijke derde) kunnen rechtsvorderingen tegen advocaten aan de bevoegde (civiele) rechter worden voorgelegd. De cliënt kan bij de civiele rechter een advocaat aansprakelijk stellen voor schade als gevolg van een beroepsfout. Ook voor declaratiegeschillen is de civiele rechter bevoegd. De bevoegde rechter in eerste aanleg is de rechtbank van het arrondissement waarbinnen de betreffende advocaat werkzaam is.

3.4.2 Deken en tuchtrechter

Naast de mogelijkheid om een geschil voor te leggen aan de Geschillencommissie Advocatuur of de civiele rechter, kan een (tuchtrechtelijke) klacht ook worden voorgelegd aan de lokale deken en vervolgens aan de tuchtrechter. De deken dient als voorportaal voor klachtbehandeling door de tuchtrechter.

De deken heeft naast de rol van toezichthouder verschillende (wettelijke) taken en rollen. Deze taken zijn onder meer:

- het in behandeling nemen en het onderzoeken van klachten tegen advocaten (artikel 46c Advocatenwet);
- het verlenen van bemiddeling tot het bijleggen van geschillen tussen advocaten onderling (artikel 35 lid 2 Advocatenwet);
- het informeren van een ieder over de mogelijkheid tot klacht- en geschilbeslechting en de mogelijkheid voor partijen om zich tot de rechter te wenden en zo nodig doorverwijzen naar andere instanties (artikel 35 lid 3 Advocatenwet);
- toegang tot de balie;
- stagiaire aangelegenheden.

Klachten, die na de interne klachtenprocedure niet naar tevredenheid zijn opgelost, kunnen worden voorgelegd aan de deken. Dit geldt niet voor klachten over declaraties; daarvoor kan de klager zich wenden tot de Geschillencommissie Advocatuur (mits de advocaat zich daarbij heeft aangesloten) of de civiele rechter. Volgens de *Leidraad dekenaal klachtonderzoek* behandelt de deken alleen klachten van ‘tuchtrechtelijke aard’: klachten die gaan over het gedrag of het handelen van de advocaat.

De cliënt kan de klacht schriftelijk indienen bij de deken van het arrondissement waar de advocaat werkzaam is. De deken dient elke ingediende klacht te onderzoeken. De deken volgt daarbij de *Leidraad dekenaal klachtonderzoek*. De deken kan aan het einde van zijn onderzoek enkel zijn visie geven op de klacht, maar kan geen bindende uitspraak doen. Als een klacht wordt ingediend, kan de deken de cliënt eerst adviseren om het gesprek met de advocaat aan te gaan en te proberen erin onderling overleg samen uit te komen (als dat niet reeds is gebeurd). Ook kan de deken proberen te bemiddelen tussen partijen.

Als de klacht, na tussenkomst van de deken, niet naar tevredenheid is afgehandeld, kan de deken de cliënt informeren en advies geven over de mogelijke vervolgstappen. De deken stelt

⁵⁵ Zie jaarverslagen De Geschillencommissie.

de klager in kennis over de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan de raad van discipline (tuchtrechter) die hierover een definitief oordeel kan geven. Met de invoering van de Wpta kregen de deken mede als taak partijen te informeren over de mogelijkheden tot klachten- en geschillenbeslechting bij geschillen tussen advocaten en cliënten en zo nodig door te verwijzen naar een andere instantie. Daarmee werd beoogd één loket te creëren voor personen die zich onjuist behandeld achten door een advocaat.⁵⁶ De wetgever achtte het wenselijk dat bij klachten of geschillen met advocaten cliënten hulp wordt geboden bij de keuze van de juiste instantie, omdat voor de cliënt niet altijd duidelijk is waar hij zich in geval van een klacht of geschil dient te melden. Door zich te kunnen melden bij één loket, kan een adequate informatievoorziening en doorverwijzing plaatsvinden.⁵⁷

Ombudsman Advocatuur

De Commissie Van Wijmen deed in 2006 de aanbeveling om een Ombudsman Advocatuur in te stellen. Deze Ombudsman zou de cliënt hulp kunnen bieden bij de keuze voor de juiste instantie bij het melden van een klacht: de advocaat, diens kantoor, de deken, de tuchtrechter, de Geschillencommissie of de civiele rechter? In dat kader zou de Ombudsman onderzoek naar klachten kunnen instellen, informatie kunnen opvragen, inventariseren en kunnen doorverwijzen (maar niet zelf beslissen). Volgens de Commissie zou de Ombudsman kunnen fungeren als ‘wisselwachter’. Ook zou de Ombudsman op grond van zijn ervaringen en op basis van de uitspraken van de overige instanties (deken, Geschillencommissie, tuchtrechter, civiele rechter en bestuursrechter) jaarlijks een openbaar rapport kunnen uitbrengen over de stand van de beroepsuitoefening en geschillenbehandeling met aanbevelingen ter verbetering.⁵⁸ De figuur van de Ombudsman Advocatuur heeft uiteindelijk geen plek gekregen binnen het huidige bestel van de klachten- en geschillenbehandeling. Deze rol wordt in feite vervuld door de lokale deken. Zo kan de deken cliënten informeren en adviseren over te nemen vervolgstappen in een klachtprocedure en bij een klacht bemiddelen.

De deken dient, wanneer de klager bij indiening van de klacht daarom verzoekt, de klacht direct ter kennis te brengen bij de raad van discipline.⁵⁹ De deken kan de klager dus niet afhouden van de keuze om een klacht aan de tuchtrechter voor te leggen. Ook in dat geval zal de deken overigens onderzoek doen naar de klacht (wat ook door de raden van discipline wordt voorgeschreven). Klachten kunnen, afhankelijk van de aard en inhoud, ook een informatiebron vormen voor de deken in het kader van de uitoefening van het toezicht op de advocatuur. De deken kan bovendien ambtshalve een klacht/dekenbezwaar op grond van het algemeen belang indienen bij de tuchtrechter als onderdeel van het toezichtsproces (interventie). In die gevallen lopen klachtbehandeling en toezicht door elkaar heen. Daarnaast kan de algemeen deken tegen alle beslissingen van de raad van discipline hoger beroep instellen bij het hof van discipline.⁶⁰

Klachtbehandeling door deken

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven hoe de bij de deken ingediende klachten zijn afgehandeld (over 2022 en 2023). De meeste klachten worden uiteindelijk afgehandeld door de tuchtrechter. Daarnaast wordt een deel van de klachten uiteindelijk ingetrokken na bemiddeling of een gesprek met de deken. Hieruit blijkt de ‘filterfunctie’ van de deken.

⁵⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 1-2.

⁵⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3, p. 30.

⁵⁸ Commissie-Van Wijmen, p. 61-62.

⁵⁹ Art. 46c lid 2 Advocatenwet.

⁶⁰ Art. 56 lid 2 Advocatenwet.

Opvallend is dat slechts een zeer gering aantal klachten uiteindelijk wordt doorverwezen naar de Geschillencommissie.

TABEL 3.1: OVERZICHT AFGEHANDELDE KLACHTEN 2022 EN 2023⁶¹

Afhandeling klachten	2022	Binnengekomen en afgehandeld in 2023	Binnengekomen voor 2023 en in 2023 afgehandeld	Totaal 2023
Griffierecht niet betaald	229	202	265	467
Klacht in ruste	217	131	112	243
Klacht ingetrokken (evt. na onderling bereikte schikking)	203	207	71	278
Klacht ingetrokken na bespreking met de deken	136	119	67	186
Klacht naar geschillencommissie/andere instantie	4	5	2	7
Klacht naar raad van discipline	411	330	482	812
Niet in behandeling genomen	125	128	54	182
Totaal	1.325	1.122	1.059	2.181

Het grootste deel van de klachten die bij de deken terecht komen betreffen klachten van cliënten tegen de eigen advocaat of advocaat van de wederpartij. In 2023 betrof het in 892 gevallen een klacht tegen de eigen advocaat; in 822 gevallen ging de klacht over de advocaat van de wederpartij en in 95 gevallen ging het om een klacht van een advocaat tegen een andere advocaat. In onderstaande tabel zijn de in 2023 bij de deken ingediende klachten tegen de eigen advocaat ingedeeld naar onderwerp. Hieruit volgt dat de meeste klachten gaan over ondermaatse prestatie advocaat (kwaliteit, dienstverlening, traagheid), communicatie met de cliënt en de declaratie. Veel kwaliteitsklachten zijn – aldus het jaarverslag van het dekenbeeraad – te herleiden tot communicatieproblemen en teleurstelling na gewekte verwachtingen.

TABEL 3.2: OVERZICHT IN 2023 INGEDIENDE KLACHTEN TEGEN EIGEN ADVOCAAAT⁶²

Communicatie met de cliënt / informatieverstopping (incl. vereiste schriftelijke vastlegging)	270
Declareren (incl. contante betalingen)	110
Geheimhouding	14
Gemiste termijnen	13
Hoofdstuk 6 Voda (derdengelden, verzekering e.d.)	4
Juridische kwaliteit	76
Prestatie onder de maat (kwaliteit, dienstverlening, ook traagheid)	372
Tegenstrijdig belang	22
Toevoegingsperikelen (ook declareren toevoegingen)	22
Vrijheid terugtrekken / bijstand weigeren	76
Andere bezwaren	126
Totaal	892

Klagers dienen het vaakst klachten in over advocaten in de rechtsgebieden 'Civiel – overig' (550 keer; 25,3 %) en 'Personen, Familie en Erfrecht' (534 keer; 24,6 %). Andere rechtsgebieden volgen op grote afstand: arbeidsrecht: 193 keer (8,9%); strafrecht: 154 keer (7,1%);

⁶¹ Dekenbeeraad 2023, p. 36. Recent is het jaarverslag dekenbeeraad 2024 gepubliceerd. Dit jaarverslag bevat over 2024 geen nadere cijfers zoals opgenomen in tabel 3.1 en 3.2.

⁶² Dekenbeeraad 2023, p. 37.

tuchtrecht: 132 keer (6,1%).⁶³ Ter vergelijking: in het rechtsgebiedenregister waren in de rechtsgebieden Personen- en Familierecht en Erfrecht totaal 2.723 registraties (12%); voor het rechtsgebied Arbeidsrecht 2.597 registraties (11,6%); het rechtsgebied Strafrecht 2.065 registraties (9,2%) en Tuchtrecht 71 registraties (0,3%).⁶⁴ Dit leidt tot de conclusie dat de rechtsgebieden Personen-, Familierecht en Erfrecht en Tuchtrecht oververtegenwoordigd zijn, als je kijkt naar het aantal klachten. Aan de andere kant geldt bijvoorbeeld dat het rechtsgebied Ondernemingsrecht ondervertegenwoordigd is: in het rechtsgebiedenregister heeft 10% van de registraties (2.235) betrekking op het rechtsgebied Ondernemingsrecht, terwijl het aantal klachten bij dit rechtsgebied slechts 4,5% van het totaal uitmaakt.

3.5 Vergelijking klachtbehandeling andere beroepsgroepen

Klachtenregeling

Vergelijkbaar met de advocatuur bestaat bij andere beroepsgroepen een interne klachtenregeling waar een klager in eerste instantie terecht kan met zijn klacht. Notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn net als advocaten(kantoren) verplicht om een interne kantoorklachtenregeling vast te stellen.⁶⁵ De meeste accounts(kantoren) beschikken ook over een interne klachtenprocedure. Dit is echter niet verplicht gesteld. Voor alle klagers bestaat wel de mogelijkheid om klachten (niet zijnde declaratiegeschillen) voor te leggen aan de Klachtencommissie NBA.⁶⁶

Het klachtrecht binnen de zorg is onder andere neergelegd in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz). Zorgaanbieders zijn verplicht een klachtenfunctionaris aan te wijzen die een klacht in eerste instantie behandelt en zo nodig bemiddelt tussen de patiënt en zorgaanbieder.⁶⁷ Hoewel dit niet verplicht is gesteld, werken veel zorgaanbieders ook met een onafhankelijke klachtencommissie waar de klager terecht kan (als de klacht niet naar tevredenheid is opgelost door de klachtenfunctionaris). Binnen de verplichte geestelijke gezondheidszorg is overigens wel aansluiting bij een onafhankelijke klachtencommissie verplicht, waar bepaalde type zorgbeslissingen/handelingen kunnen worden voorgelegd (waarbij beroep bij de rechter openstaat tegen de beslissing van de klachtencommissie).⁶⁸

Geschillenregeling

Het verschil enigszins per beroepsgroep bij welke instantie en bij hoeveel verschillende instanties de klager terecht kan na het doorlopen van de interne klachtprocedure. Bij de meeste beroepsgroepen is – naast de weg naar de civiele rechter – sprake van aansluiting bij een geschilleninstantie voor de behandeling van klachten.

Alle notarissen en kandidaat-notarissen zijn aangesloten bij de Geschillencommissie Notariaat.⁶⁹ Als een klacht na het doorlopen van de kantoorklachtenregeling niet naar tevredenheid

⁶³ Dekenberaad 2023, p. 35.

⁶⁴ Het totaal aantal registraties bedraagt 22.438; advocaten moeten minimaal één hoofdrechtsgebied registreren; het maximaal aantal bedraagt 4.

⁶⁵ Zie ook art. 2 Verordening Klachten- en Geschillenregeling (Notariaat) en art. 4.9 van de Gerechtsdeurwaardersverordening.

⁶⁶ Zie Verordening op de klachtbehandeling (Accountants).

⁶⁷ Art. 15 Wkkgz.

⁶⁸ Art. 10:1 Wvggz.

⁶⁹ Voor 2012 bestond de mogelijkheid om klachten over notarissen te laten behandelen door de Nationale ombudsman. Per 2012 is de Wet op het notarisambt gewijzigd en is in art. 55 lid 2 bepaald dat bij verordening regels worden gesteld over de inrichting van een algemene klachten- en geschillenregeling voor het notariaat. Vanwege de introductie van deze bijzondere klachten- en geschillenregeling werd de klachtenregeling bij de Nationale ombudsman (hoofdstuk 9 van de Awb), voor wat betreft notarissen, buiten toepassing verklaard (art. 16a Wet op het notarisambt).

van de cliënt is opgelost, verwijst de notaris de cliënt door naar de geschillencommissie.⁷⁰ Behalve het voorleggen van een geschil aan de Geschillencommissie, kan een klager – voorafgaand aan het indienen van een klacht bij het tuchtcollege – de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) verzoeken om bemiddeling om alsnog tot een oplossing van de klacht te komen (met uitzondering van klachten over de rekening van de notaris). Wanneer de bemiddeling door de KNB evenmin tot een oplossing van de klacht leidt, dan kan de klager zich wenden tot de tuchtrechter. De KNB stuurt van iedere klacht een afschrift aan het Bureau Financieel Toezicht (BFT), zodat het BFT als toezichthouder op het notariaat op de hoogte is. De bemiddelende rol van de KNB bij de klachtbehandeling is enigszins vergelijkbaar met de bemiddelende rol van de deken binnen de advocatuur. Anders dan bij andere beroepsgroepen hebben de beroepsorganisaties van zowel het notariaat als de advocatuur dus een rol in de klachtbehandeling. Een belangrijk verschil met het notariaat is echter dat binnen de advocatuur de deken een breder wettelijk takenpakket heeft en onder meer fungeert als toezichthouder (zie ook hieronder). Daarnaast is een relevant verschil dat de deken ook klachten behandelt over advocaten van de wederpartij en klachten van advocaten tegen andere advocaten, terwijl binnen het notariaat deze mogelijkheid niet bestaat.

Ook zorgaanbieders zijn verplicht zich aan te sluiten bij een geschilleninstantie.⁷¹ Bij de Geschillencommissie zijn er verschillende commissies die geschillen over zorgaanbieders behandelen.⁷² Waar voor notarissen en zorgaanbieders aansluiting bij een geschilleninstantie verplicht is, geldt voor advocaten(kantoren) daarentegen alleen dat zij zich op vrijwillige basis kunnen aansluiten bij de Geschillencommissie Advocatuur. Waar klachtbehandeling door de deken lokaal (binnen het arrondissement) plaatsvindt, werken alle geschillencommissies landelijk; daarbij is dus geen sprake van lokale behandeling van klachten.

Klachten over het beroepsmatig handelen van accountants kunnen worden voorgelegd aan de Klachtencommissie NBA. De klachtbehandeling door de Klachtencommissie is erop gericht alsnog een oplossing te vinden voor de klacht. Mocht dit niet lukken, dan neemt de commissie een beslissing op de klacht. Daarnaast kunnen klagers bij civielrechtelijke geschillen over accountants de klacht voorleggen aan de Raad voor Geschillen.⁷³

Bij klachten over gerechtsdeurwaarders, kan de klager – na het doorlopen van de interne kantoorklachtenprocedure – terecht bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman behandelt alleen klachten die betrekking hebben op ambtshandelingen, omdat de gerechtsdeurwaarder alleen in die gevallen bestuursorgaan is. Ook worden bejegeningklachten over gerechtsdeurwaarders behandeld. Klachten over incassoactiviteiten worden echter niet behandeld; dergelijke klachten worden alleen door het tuchtcollege (Kamer voor Gerechtsdeurwaarders) behandeld.

Anders dan bij de advocatuur, het notariaat, accountants en de zorg, bestaat bij klachten over gerechtsdeurwaarders geen mogelijkheid om deze voor te leggen aan een geschilleninstantie. In de Gerechtsdeurwaarderswet is wel – vergelijkbaar met de Wet op het notarisambt en de Advocatenwet – voorgeschreven dat bij verordening nadere regels worden gesteld over de

⁷⁰ Art. 3 Verordening Klachten- en Geschillenregeling.

⁷¹ Art. 18 Wkkgz.

⁷² Waaronder de Geschillencommissie Zorg, Geschillencommissie Psychische en Pedagogische Zorg, Geschillencommissie Gehandicaptenzorg en Geschillencommissie Zelfstandige Zorgprofessionals.

⁷³ Zie Verordening op de Raad voor Geschillen.

inrichting van een algemene klachten- en geschillenregeling voor gerechtsdeurwaarders.⁷⁴ Desondanks heeft de beroepsorganisatie (KBvG) hier bewust geen gevolg aan gegeven en is er geen Geschillencommissie voor gerechtsdeurwaarders ingesteld. De KBvG ziet vanwege het bestaan van de mogelijkheid van klachtbehandeling door de Nationale ombudsman en de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders geen meerwaarde in de instelling van een extra klachteninstantie. Ook zou het voor de burger onduidelijker worden waar hij terecht moet.⁷⁵

Verhouding toezicht en klachtbehandeling

Kenmerkend voor de huidige inrichting van de klachtbehandeling binnen de advocatuur is dat de deken een belangrijke rol speelt in de behandeling van klachten. De meeste klachten over advocaten worden – na het doorlopen van de interne klachtprocedure – (eerst) door de deken behandeld. Naast de klachtbehandeling vervult de deken de rol van toezichthouder binnen de advocatuur. Deze samenloop van klachtbehandeling en toezicht bij hetzelfde orgaan c.q. dezelfde functionaris bestaat niet bij andere beroepsgroepen. Bij andere beroepsgroepen is de klachtbehandeling en het toezicht op de beroepsgroep gescheiden van elkaar georganiseerd. Het Bureau Financieel Toezicht (toezichthouder notariaat en gerechtsdeurwaarders), de Autoriteit Financiële Markten (toezichthouder accountantsorganisaties) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (onder meer toezichthouder zorgverleners), voeren allemaal uitsluitend het toezicht uit op de betreffende beroepsgroepen en vervullen *geen* rol bij de klachtbehandeling.

3.6 Conclusie

Begripsbepaling en doel klachtrecht

Klachten kunnen worden gedefinieerd als een uiting van ongenoegen jegens de advocaat over bijvoorbeeld de totstandkoming en de uitvoering van een overeenkomst van opdracht, de kwaliteit van de dienstverlening of de hoogte van de declaratie. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen tuchtrechtelijke klachten – waar mogelijk sprake is van schending van de tuchtrechtelijke norm in artikel 46 Advocatenwet – en ‘niet-tuchtwaardige’ klachten waar de tuchtrechtelijke norm niet is geschonden. Het onderscheid hiertussen is niet scherp af te bakenen. Zo kunnen klachten over bejegening of over de hoogte van de declaratie in bepaalde gevallen ook van tuchtrechtelijke aard zijn.

De belangrijkste doelen van klachtbehandeling zijn individuele genoegdoening voor de klager, het creëren van een leereffect voor de beklaagde en herstel van vertrouwen tussen klager en beklaagde. Klachtbehandeling heeft een wezenlijk andere functie dan tuchtrecht en toezicht. Zowel het tuchtrecht als het toezicht zijn gericht op het bewaken en bevorderen van de

⁷⁴ Art. 57 lid 3 Gerechtsdeurwaarderswet. In het kader van de wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2016 werd aanvankelijk door de wetgever overwogen om vergelijkbaar met de wijziging van de Wet op notarisambt (en later de Advocatenwet) de mogelijkheid tot klachtbehandeling bij de Nationale ombudsman te schrappen. Daarmee zou verwarring bij de burger over het gebruik van verschillende klachtmogelijkheden zo veel mogelijk worden voorkomen. Bij de instelling van een geschillencommissie en de bestaande mogelijkheden van klachtbehandeling door het tuchtcollege en de Nationale ombudsman zou te veel sprake zijn van samenloop van klachtmogelijkheden. De KBvG was voorstander van instelling van een geschillencommissie, omdat hiermee de tuchtrechter zou worden ontlast. De KBvG bepleitte tegelijkertijd het laten vervallen van de klachtmogelijkheid bij de Nationale ombudsman, omdat klachtbehandeling door de Nationale ombudsman minder goed zou passen bij de rol van de gerechtsdeurwaarder in het rechtsbestel, omdat de gerechtsdeurwaarder geen discretionaire bevoegdheid toekomt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Uiteindelijk is de mogelijkheid van klachtbehandeling door de Nationale ombudsman door de wetgever in stand gehouden, omdat de Ombudsman vaak via een niet-formele interventie een concrete en snelle oplossing voor klagers zou weten te bereiken. Bovendien achtte de wetgever essentieel dat de klachten over gerechtsdeurwaarders doorgaans niet afkomstig zijn van hun opdrachtgevers, maar van degenen tegen wie de overheidsmacht van de gerechtsdeurwaarder wordt ingezet. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34047, nr. 3, p. 9-11.

⁷⁵ Winter e.a. 2021, p. 103

kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening in het algemeen belang, terwijl bij klachtbehandeling de positie en individuele genoegdoening van de klager centraal staat.

Diverse instanties voor klachtbehandeling

Advocaten(kantoren) dienen te beschikken over een interne kantoorklachtenregeling. In dat kader is de bedoeling dat de klager eerst met de beklaagde (advocaat) bespreekt wat het probleem is en of een oplossing mogelijk is. Als de klacht niet direct kan worden opgelost, dan kan de klager de klacht aan verschillende instanties voorleggen, bijvoorbeeld bij een kantoor-genoot of ander aangewezen klachtfunctionaris, de deken, de tuchtrechter (via de deken), de Geschillencommissie of de civiele rechter. De commissie Van Wijmen constateerde in 2006 al dat er daarmee een lappendeken bestaat aan instanties voor klagers.⁷⁶

Gelet op het brede scala aan loketten waar een klager terecht kan met zijn klacht, kan het voor de klager ingewikkeld zijn om, afhankelijk van de aard en inhoud van zijn klacht, te kiezen tot welke instantie hij zich moet richten. Voor de klager bestaat er ook geen duidelijk onderscheid tussen de klacht- en tuchtprocedure en tussen 'tuchtwaardige' en 'niet-tuchtwaardige' klachten.

De deken heeft mede als taak om de klager te informeren over de mogelijkheden voor klacht- en geschilbeslechting en om de klager te helpen en zo nodig door te wijzen naar een andere instantie voor de behandeling van zijn klacht. Deze rol van de deken is beperkt tot het bieden van informatie over te nemen vervolgstappen en het faciliteren van de klager in de keuze voor de juiste instantie. De deken moet daarbij het klachtrecht en de keuze van de klager respecteren, mocht hij zich willen wenden tot een andere instantie. Bovendien kan de klager de deken 'passeren': de deken is niet de enige 'instantie' waar een klager terecht kan met een klacht. De klager kan zich bijvoorbeeld ook direct wenden tot de Geschillencommissie of kan de deken verzoeken om zijn klacht direct ter kennis te brengen aan de tuchtrechter. Er ontbreekt in zoverre een centraal loket waar de klager zich eerst dient te melden met de klacht en die er vervolgens voor zorgt dat de klacht, afhankelijk van de aard en inhoud, bij de juiste instantie terecht komt.

Belasting tuchtrechter met 'niet-tuchtwaardige' klachten

Klachten worden altijd eerst door de deken behandeld en onderzocht, voordat een klacht bij de tuchtrechter terecht komt. In het kader van de klachtbehandeling kan de deken bemiddelen en daarmee een deel van de klachten naar tevredenheid oplossen. Daarnaast kan de deken klagers informeren en doorverwijzen naar de juiste instantie voor de behandeling van hun klacht. De deken heeft daarmee een belangrijke 'filterfunctie': een deel van de klachten worden in deze voorfase opgelost/ingetrokken (of in een beperkt aantal gevallen doorverwezen naar een andere instantie, zoals de Geschillencommissie). Daardoor komen uiteindelijk minder klachten terecht bij de tuchtrechter.

Tegelijkertijd worden de meeste klachten die bij de deken worden ingediend uiteindelijk afgehandeld door de tuchtrechter.⁷⁷ De tuchtrechter is binnen de advocatuur relatief toegankelijk voor de klager. Niet alleen de toezichthouder (de deken), maar ook cliënten en wederpartijen hebben de mogelijkheid om een tuchtklacht in te dienen en hebben in een tuchtprocedure een volwaardige rol als procespartij (zie ook hoofdstuk 4). Cliënten dienen weliswaar eerst een klacht in te dienen bij de deken, maar kunnen ook verzoeken om de klacht rechtstreeks ter kennis te brengen aan de tuchtrechter. De deken beschikt niet over de bevoegdheid om

⁷⁶ Commissie-Van Wijmen, p. 60.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld: Jaarverslag dekenberaad 2022; Jaarverslag dekenberaad 2023.

klachten kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren of bepaalde zaken zelf af te doen, zodat deze klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht komen.⁷⁸

Bij de raad van discipline komen ook ‘niet tuchtwaardige’ klachten terecht, waar geen sprake is van (mogelijke) schending van de tuchtrechtelijke norm als bedoeld in artikel 46 Advocatenwet. Dit blijkt ook uit het feit dat ongeveer 70% van de zaken die de raad van discipline behandelt niet-ontvankelijk of ongegrond worden verklaard.⁷⁹ Er zijn geen cijfers beschikbaar over welk type klachten met name door de tuchtrechter ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard (bijvoorbeeld of het met name gaat om bejegeningssklachten). De ‘niet tuchtwaardige’ klachten worden niet-ontvankelijk verklaard of worden slechts marginaal getoetst door de tuchtrechter. Voor de klagers leidt deze tuchtprocedure daarmee in veel gevallen niet tot een bevredigend resultaat. Ook omdat er weinig mogelijkheden zijn om te komen tot toekenning van een schadevergoeding of om uitspraak te doen over de hoogte van de declaraties. In de tuchtprocedure staat individuele genoegdoening van de klager immers niet voorop. Tegelijkertijd worden de raden van discipline en de deken/de ordebureaus belast met deze klachten.

Een aanzienlijk deel van de klachten tegen (eigen) advocaten die bij de deken worden ingediend, heeft betrekking op bejegening/communicatie of de hoogte van de declaratie.⁸⁰ Deze klachten horen in beginsel niet thuis bij de tuchtrechter, maar zouden bijvoorbeeld beter door de Geschillencommissie kunnen worden afgehandeld. Dit had de wetgever met de invoering van de Wpta in 2015 ook voor ogen door aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling te verplichten.⁸¹

De verplichte aansluiting voor advocaten(kantoren) bij een geschillenregeling is echter niet doorvertaald in de Voda. In de praktijk zijn daarom relatief weinig advocaten(kantoren) aangesloten bij de Geschillencommissie Advocatuur, waardoor deze geschillenregeling maar beperkt uit de verf komt. Dit heeft als consequentie dat er (onnodig) klachten terechtkomen bij de tuchtrechter, terwijl (een deel van) deze klachten mogelijk beter door de Geschillencommissie kunnen worden behandeld met een bevredigender resultaat voor de klager. Zoals in paragraaf 3.4 is besproken, is het aantal klachten dat bij de Geschillencommissie wordt ingediend beduidend lager dan het aantal klachten dat bij de deken en de tuchtrechter wordt ingediend.

Een ander aandachtspunt is dat de mogelijkheden voor klagers om hun klacht voor te leggen aan een onafhankelijke instantie niet gelijkwaardig zijn. Bij een deel van de advocaten(kantoren) kan de klager immers niet terecht bij de Geschillencommissie. Dit gaat ten koste van de rechtsgelijkheid voor klagers. Voor declaratiegeschillen bestond voor de wijziging van de Advocatenwet de mogelijkheid om deze voor te leggen aan de raad van toezicht in het kader van een begrotingsprocedure. De gedachte was dat deze begrotingsprocedure kon vervallen nu aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling per 2015 wettelijk verplicht werd gesteld. Aansluiting bij de Geschillencommissie is desondanks niet verplicht gesteld, waardoor een lacune in het klachtrecht is ontstaan.

⁷⁸ Wel kan de deken aan de klager, betrokken advocaat en tuchtrechter meedelen dat hij van oordeel is dat de klacht kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is (art. 46d lid 8 Advocatenwet). Dit neemt echter niet weg dat de zaak nog steeds door de tuchtrechter zal worden behandeld en dat de tuchtrechter een eigen oordeel velt over de klacht.

⁷⁹ Jaarverslagen Raad van Discipline.

⁸⁰ Ter illustratie: in 2023 zijn 892 klachten tegen de eigen advocaat ingediend bij de deken, waarvan 380 klachten betrekking hadden op bejegening/communicatie en declaraties. Zie Jaarverslag dekenberaad 2023, p. 37.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 25-26.

Lokale klachtbehandeling deken

De klachtbehandeling door de deken is lokaal georganiseerd, met ondersteuning door het lokaal bureau van de orde. Het voordeel hiervan is dat de klachtbehandeling dicht bij de klager is georganiseerd, wat ten goede komt aan de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de klachtbehandeling. Tegelijkertijd is vanwege de gedecentraliseerde wijze van klachtbehandeling – en vanwege het ontbreken van een centraal, landelijk bureau dat ondersteunt in de klachtbehandeling – een uniforme wijze van klachtbehandeling binnen de verschillende arrondissementen niet geborgd. Bovendien bieden de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering steeds meer mogelijkheden voor een laagdrempelige en toegankelijke klachtbehandeling, waardoor een lokale wijze van klachtbehandeling hiervoor geen vereiste meer is.

De deken is als advocaat goed bekend met het arrondissement en beschikt over een zekere autoriteit bij zijn beroepsgenoten. Daardoor is de deken – in vergelijking met een onafhankelijke klachteninstantie die op afstand staat van het arrondissement en de beroepsgroep – mogelijk eerder in staat om partijen bereid te vinden tot een compromis of een oplossing voor het geschil. Als *primus inter pares* onder zijn collega-beroepsgenoten kan de deken bij advocaten het nodige gedaan krijgen.⁸² Wel is de onafhankelijkheid van de deken – met name voor de buitenwereld – een aandachtspunt. In tegenstelling tot een onafhankelijke klachteninstantie, is de deken een advocaat. De deken wordt door zijn beroepsgenoten verkozen tot voorzitter van de lokale orde, wordt betaald door dezelfde beroepsgenoten en dient tegelijkertijd klachten te behandelen die zijn gericht tegen de leden die de deken verkiezen. Daarnaast heeft dezelfde deken ook een bemiddelende rol en gaat de deken over stageaangelegenheden. Ook kan sprake zijn van conflictsituaties bij klachten tegen kantoorgenoten van het kantoor waar de deken werkzaam is. Tijdens het dekenaat houdt de deken (deels) een eigen praktijk. De deken is in zoverre een ‘concullega’ van de beroepsgenoten over wie de deken klachten in behandeling neemt en gaat de deken veelal ook weer in de praktijk terug na het einde van het dekenaat.

Tussen de klachtbehandeling door de deken en klachtbehandeling door de Geschillencommissie Advocatuur bestaan belangrijke verschillen. Waar de klachtbehandeling door de deken lokaal plaatsvindt en de uniformiteit van de klachtbehandeling niet is geborgd, is bij de Geschillencommissie sprake van een landelijke en uniforme wijze van klachtbehandeling. Daarnaast is de Geschillencommissie onafhankelijk ten opzichte van de beroepsgroep, terwijl de deken onderdeel is van de beroepsgroep. Verder doet de deken alleen onderzoek naar klachten en wordt indien mogelijk bemiddeld, maar wordt geen uitspraak gedaan over de klacht. Dit terwijl de Geschillencommissie een bindende uitspraak doet over de klacht en ook schadevergoeding kan toekennen.

Samenloop klachtbehandeling en toezicht

De lokale deken heeft diverse wettelijke taken: enerzijds de rol van toezichthouder en anderzijds taken in het kader van klachtbehandeling; onderzoek naar klachten ter voorbereiding of ter voorkoming van indiening van een klacht bij de tuchtrechter, bemiddeling tussen partijen, informeren van klagers over klachtmogelijkheden en zo nodig doorverwijzen van klagers naar andere instanties. Hoewel toezicht en klachtbehandeling wezenlijk andere functies hebben, lopen deze taken door elkaar wanneer de deken een klacht behandelt. De deken kan naar aanleiding van een klacht een gesprek voeren met de klager of bemiddelen tussen partijen om tot een minnelijke oplossing te komen voor de klacht: de klachtbehandeling door de deken is gericht op genoegdoening van de klager en beslechting van het geschil. Tegelijkertijd is de

⁸² Doornbos & de Groot-van Leeuwen 2013, p. 2662-2669.

deken toezichthouder en verschaft de klachtbehandeling mogelijk relevante informatie voor de uitoefening van toezicht en voor verdere toezichtinterventies. De vermenging van de taken op het gebied van klachtbehandeling en toezicht komt met name tot uitdrukking wanneer de deken als toezichthouder/klachtbehandelaar ambtshalve – eventueel naar aanleiding van verkregen informatie uit een bij de deken ingediende klacht – een klacht (dekenbezwaar) indient bij de tuchtrechter. Maar ook in het geval dat er over een patronaat of stagiaire aangelegenheid wordt besloten.

Klachten over advocaten vormen een van de verschillende informatiebronnen voor de toezichthouder. (Terugkerende) klachten over bepaalde advocaten(kantoren) kunnen in een concreet geval een indicatie zijn dat de betreffende advocaat of het betreffende kantoor de toepasselijke regels voor de beroepsgroep niet naleven. Op geaggregeerd niveau kunnen klachten dienen als informatiebron voor de invulling van preventief (risicogericht of thematisch) toezicht. Een analyse van ingekomen klachten kan bijvoorbeeld een beeld geven van ontwikkelingen in het type klachten over de beroepsgroep, zoals meer of minder klachten omtrent de schending van de kernwaarden van de advocatuur. Op deze wijze bestaat een wisselwerking tussen toezicht en klachtbehandeling. Doordat de deken zowel een rol heeft in de klachtbehandeling als het toezicht beschikt de deken als toezichthouder over een totaaloverzicht van klachten c.q. relevante signalen voor nadere toezichtacties (zie ook hoofdstuk 5).

De diverse taken van de deken – toezichthouder vs. klachtbehandelaar – kunnen echter ook met elkaar op gespannen voet staan. Als klachtbehandelaar dient de deken nadrukkelijk een neutrale en onpartijdige opstelling in te nemen om partijen vanuit een bemiddelende rol nader tot elkaar te kunnen brengen. Als toezichthouder heeft de deken daarentegen geen neutrale rol. Bovendien vindt de klachtbehandeling in beginsel in vertrouwelijkheid plaats. In zoverre kan alles wat door partijen tijdens de klachtbehandeling wordt uitgewisseld niet worden gebruikt ten behoeve van de uitoefening van het toezicht op de betreffende partijen. Ook vraagt de functie van klachtbehandelaar om andere expertises, competenties en vaardigheden dan de functie van toezichthouder. De functie van klachtbehandeling en toezicht zijn immers wezenlijk verschillend (zie ook hoofdstuk 5).

Om een goed overzicht te hebben van ingekomen klachten en om deze te benutten als informatiebron voor de uitoefening van het toezicht, is het geen vereiste dat klachtbehandeling en toezicht is belegd bij hetzelfde orgaan dan wel dezelfde functionaris. De bestaande samenloop tussen klachtbehandeling en toezicht binnen de advocatuur bestaat bijvoorbeeld ook niet bij andere beroepsgroepen. Bij andere beroepsgroepen is het toezicht en de klachtbehandeling gescheiden van elkaar georganiseerd.

4 Tuchtrect

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het karakter van de tuchtrechtspraak, dat is geregeld in paragraaf 4 van de Advocatenwet. Dat doen we vanuit een aantal invalshoeken. In paragraaf 4.1 worden het doel en de functies van het tuchtrecht en de tuchtrechtspraak beschreven. In paragraaf 4.2 wordt dit nader besproken aan de hand van enkele historische ontwikkelingen in de tuchtrechtspraak voor advocaten. In paragraaf 4.3 wordt de organisatie van de tuchtcolleges besproken en de verhouding ervan tot (de organen van) de NOvA.

4.2 Begripsbepaling en doel tuchtrecht

Het tuchtrecht kan worden gedefinieerd als een stelsel van normen en mechanismen van normhandhaving, gericht op het beïnvloeden, beoordelen en in het geval van overtreding van een norm, sanctioneren van leden van een bepaalde beroepsgroep of vereniging.⁸³ Het tuchtrecht voor de advocatuur is in de literatuur gekarakteriseerd als wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht. Het tuchtrecht is bij wet geregeld en is daarmee niet privaatrechtelijk van aard. Het publiekrechtelijke karakter van deze vorm van tuchtrecht drukt uit dat met het goed functioneren van de beroepsgroep een algemeen belang is gemoeid dat dusdanig zwaarwegend is dat de wetgever heeft gemeend niet met een lichter middel dan wettelijk tuchtrecht te kunnen volstaan om die kwaliteit te waarborgen.⁸⁴ In het geval van de advocatuur is dit belang gelegen in de functie die de advocatuur heeft in een goed functionerend rechtsbestel.⁸⁵ Het tuchtrecht voor de advocatuur wordt niet-hiërarchisch genoemd, omdat het niet in handen is bij hogergeplaatste functionarissen, zoals het geval is in militair tuchtrecht.⁸⁶ Onder andere voor accountants, BIG-geregistreerde zorgverleners, gerechtsdeurwaarders en notarissen geldt hetzelfde type tuchtrecht.

Waar in het dagelijks taalgebruik over ‘tuchtrecht’ wordt gesproken, wordt meestal specifiek de *tuchtrechtspraak* bedoeld. Het gaat voor de advocatuur dan om de beoordeling door de

⁸³ Kleiboer & Huls 2001, p. 1.

⁸⁴ Herregodts 2019, p. 20-21.

⁸⁵ Herregodts 2019, p. 23-24.

⁸⁶ Huls 2007, p. 9-11; Schol, Middelkamp & Winter 2007, p. 23.

(onafhankelijke en onpartijdige) raden van discipline en het hof van discipline van de gegrondheid van een klacht waarin wordt gesteld met welk handelen of nalaten een advocaat de tuchtnorm zou hebben overtreden en de eventuele oplegging van maatregelen. De driedelige tuchtnorm voor advocaten is vastgelegd in artikel 46 Advocatenwet en gaat over de zorg die de advocaat tegenover de cliënt moet betrachten, over naleving van de Advocatenwet, de Wwft, de Wet kwaliteit incassadienstverlening en de verordeningen van de NOvA, en over enig handelen en nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Bij de beoordeling van de vraag of de advocaat voldoet aan de ‘professionele standaard’ hanteert de tuchtrechter als maatstaf of de advocaat heeft gehandeld ‘met de zorgvuldigheid die van een redelijk bekwame en redelijk handelende advocaat in de gegeven omstandigheden mag worden verwacht’.⁸⁷ De maatstaf drukt uit dat rekening wordt gehouden met de professionele beoordelingsruimte die de advocaat toekomt. De maatregelen die de tuchtrechter oplegt geven de ernst van de normschending aan. Met deze maatregelen kan eventueel de bevoegdheid van de betrokkene om het beroep uit te oefenen worden beperkt of ontnomen. De maatregelen zijn, anders dan strafrechtelijke straffen, niet gericht op leedtoevoeging.⁸⁸

Met het tuchtrecht wordt beoogd de kwaliteit van de beroepsuitoefening door leden van de groep te bewaken en te bevorderen. De tuchtrechtspraak draagt op verschillende wijzen bij aan de verwezenlijking van dat doel. Allereerst heeft het tuchtrecht de functie het lerend vermogen van de sector te bevorderen. De normen van het professionele handelen worden door het tuchtrecht verduidelijkt en aangescherpt. De achterliggende gedachte daarbij is dat er een lerende werking van uitgaat op zowel individueel als collectief niveau. De individuele beroepsbeoefenaar leert van zijn tuchtzaak en het collectief leert wanneer beroepsbeoefenaars kennisnemen van de zaak en daarvan leren. Daarnaast heeft het tuchtrecht een corrigerende of repressieve functie: om disfunctionerende beroepsbeoefenaars te corrigeren en eventueel uit te sluiten van de beroepsuitoefening.⁸⁹

Voor de advocatuur geldt dat regulering van de advocatuur en het bestaan van tuchtrecht als kwaliteitsinstrument de onafhankelijkheid van de beroepsgroep beschermen tegen ‘de regulerende en controlerende overheid’.⁹⁰ Een gevolg van deze bijzonderheid is dat het voor de advocatuur ‘ongewenst’ is te kiezen voor een orgaan dat vergelijkbaar is met de Inspectie van de Volksgezondheid in het medisch tuchtrecht.⁹¹ Want: ‘Waar de advocaat de rechtzoekende vaak tegen de overheid bijstaat, dient de uitvoerende macht bij de controle op de beroepsuitoefening door advocaten op de achtergrond te blijven. Daar staat tegenover dat de positie van de klager in het tuchtrecht voor advocaten bij het ontbreken van een zelfstandige vertegenwoordiging van het algemeen belang bijzondere aandacht verdient.’⁹² In dit citaat komt de noodzaak tot uitdrukking om bij de inrichting van het toezicht de afstand te bewaren tussen de overheid en de advocatuur. Deze noodzaak vormt ook een verschil tussen de advocatuur aan de ene kant en het notariaat en de gerechtsdeurwaarders aan de andere kant. Notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn door de Kroon benoemde openbare ambtenaren en verhouden zich principieel, en historisch, anders tot de overheid dan de advocatuur.⁹³

Het tuchtrecht gaat over de handhaving van door ‘het openbaar belang geïnspireerde materiele gedragsregels’ en is geen rechtsgang waarin wordt geoordeeld over ‘privaatrechtelijke

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld: HvD 31 januari 2025, ECLI:NL:TAHVD:2025:15, r.o. 8.1; HvD 17 januari 2025, ECLI:NL:TAHVD:2025:12, r.o. 7.10.

⁸⁸ Jongbloed 2020, p. 3-4; *Kamerstukken II 1981/82*, 16094, nr. 6, p. 3.

⁸⁹ Herregodts e.a. 2022, p. 17-18; Sijmons 2013, p. 148.

⁹⁰ *Kamerstukken II 1981/82*, 16094, nr. 6, p. 4.

⁹¹ *Kamerstukken II 1981/82*, 16094, nr. 6, p. 4.

⁹² *Kamerstukken II 1981/82*, 16094, nr. 6, p. 4.

⁹³ Zie over de positie van gerechtsdeurwaarders en notarissen o.a. Groot 2019, p. 181-195; Melis & Waaijer 2024, p. 2.2.

verhoudingen tussen de beroepsbeoefenaren en hun cliënten.⁹⁴ De procedure is daarom ook niet gericht op het beslechten van het geschil tussen de cliënt en de advocaat of het bieden van genoegdoening aan de cliënt. De tuchtrechter oordeelt ook niet over de gegrondheid van een vordering van de cliënt op de advocaat wegens tekortschieten in de beroepsuitoefening. In het verleden heeft de minister dan ook benadrukt dat geen aanpassingen aan het tuchtprocesrecht moeten worden gedaan die van het publiekrechtelijke tuchtrecht een ‘quasi-privaatrechtelijke jurisdictie of arbitrage-instantie’ zouden maken.⁹⁵ Doornbos en De Groot-Van Leeuwen schreven in 1997 dat de cliënt er als klager in de tuchtprocedure ‘wat bekaaid’ af komen: ‘meer dan morele of psychische genoegdoening kan het tuchtrecht hen niet bieden. Voor schadevergoeding moeten klagers naar de civiele rechter. De uitspraak van een tuchtcollege kan daarbij hooguit een steuntje in de rug zijn.’⁹⁶ De mogelijkheid tot het verkrijgen van schadevergoeding in de tuchtprocedure is nog steeds zeer beperkt.⁹⁷ Ondanks de volledige procespositie die de cliënt als klager in de tuchtprocedure geniet, speelt hij of zij in de tuchtprocedure gezien vanuit het toetsingskader van het tuchtcollege en de mogelijke uitkomsten van de tuchtprocedure dus oorspronkelijk een bescheiden rol. Zie over de positie van de cliënt als klager ook:

‘Het tuchtrecht voor de vertrouwensberoepen kan in de verhouding tussen de afzonderlijke beroepsgenoten en hun cliënten ook niet de plaats innemen van het privaatrecht. Indien de beoefenaar van een vrij beroep in zijn verplichtingen tegenover zijn cliënt tekortschiet, schaadt hij de particuliere (rechts)belangen van de laatstgenoemde, maar daarnaast schendt hij het publieke belang bij een goede beroepsuitoefening. Dat laatste belang staat in het publiekrechtelijk geregelde tuchtrecht centraal; in de tuchtrechtelijke procedure dient het kwetsbare optreden van de beroepsbeoefenaar daaraan te worden getoetst. De positie van de cliënt-klager in het wettelijke tuchtrecht moet derhalve in de eerste plaats met die van de klager in het strafprocesrecht worden vergeleken.’⁹⁸

Voor de inrichting van de tuchtrechtspraak is het volgende van belang. Naar vaste jurisprudentie van de tuchtrechter en het EVRM geldt de tuchtprocedure als een procedure waarin burgerlijke rechten en verplichtingen worden vastgesteld in de zin van artikel 6 EVRM, omdat de procedure gevolgen kan hebben voor de bevoegdheid het beroep uit te oefenen. Dit brengt met zich dat de procedure moet voldoen aan de in artikel 6, eerste lid EVRM gestelde eisen.⁹⁹ Dit omvat mede het recht op behandeling van de zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. In de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard dat de tuchtrechtspraak in eerste aanleg wordt uitgeoefend door een orgaan binnen de beroepsorganisatie, mits tegen het oordeel van dat tuchtcollege een rechtsmiddel kan worden ingesteld bij een orgaan dat wel aan alle eisen voldoet: ‘either the jurisdictional organs themselves comply with the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1), or they do not so comply but are subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 para. 1’.¹⁰⁰

⁹⁴ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 3 en 4.

⁹⁵ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 12, 14 en 25.

⁹⁶ Doornbos & De Groot-Van Leeuwen 1997, p. 17-18.

⁹⁷ Zie art. 48b Advocatenwet; *Evaluatie Wpta* 2020, p. 110-112, 134-135 en 147; Sanders 2017, p. 218-219.

⁹⁸ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 2-3.

⁹⁹ Mooibroek 2022, p. 474-478.

¹⁰⁰ EHRM 10 februari 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUD000729975 (*Albert and Le Compte v. Belgium*), § 29. Herhaald in o.a. EHRM 20 mei 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0520JUD002125793 (*Gautrain a.o. v. France*), § 57.

4.3 Historische ontwikkeling tuchtrecht

In deze paragraaf bespreken we enkele historische ontwikkelingen in het tuchtrecht voor advocaten. We bespreken enkele hoofdlijnen die laten zien wat het tuchtrecht is. Het gaat daarbij om het tuchtrecht volgens de Advocatenwet ten tijde van de introductie ervan in 1952, de wetswijzigingen in 1986 en 2015, en de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht uit 2018.

4.3.1 Advocatenwet (1952)

De Advocatenwet dateert uit 1952.¹⁰¹ De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel voor de Advocatenwet begint met een bespreking van de noodzaak de beroepsgroep te reguleren:

‘Het is de taak en de roeping van de advocaat, op te treden ter verdediging van personen en belangen, die worden bedreigd. In de rechtsbedeling wordt zulks erkend door de toekenning aan de advocaat van zekere rechten, welke handhaving de rechtszekerheid dient.

Bij de rechterlijke colleges bestaat in civiele zaken verplichte rechtsbijstand. Hiertegenover moet de balie de waarborg geven, dat de advocaten bij de vervulling van hun taak steeds de eerbied voor het recht zullen handhaven en het vertrouwen der rechtzoekenden verdienen.’¹⁰²

Ook vóór de inwerkingtreding van de Advocatenwet was de beroepsgroep al gereguleerd.¹⁰³ Het voorstel voor de Advocatenwet was echter ingegeven door de wens de balie op landelijk niveau beter te organiseren. Om de kwaliteit van de beroepsgroep te kunnen waarborgen, moest de balie zo worden georganiseerd dat er repressieve maatregelen getroffen konden worden tegen advocaten, maar ook dat er ‘bindende richtlijnen’ gegeven zouden kunnen worden over hoe de advocaat zich ‘zowel binnen als buiten de uitoefening van zijn beroep behoort te gedragen’.¹⁰⁴ Advocaten waren al verplicht aangesloten bij de balie in hun arrondissement, maar een landelijke organisatie ontbrak. De beroepsvereniging, de Nederlandsche Advocaten-Vereeniging, die al vóór 1952 bestond, kon niet in die behoeften voorzien. Deelname daaraan was vrijwillig en (de organen van) de vereniging ontbeerden een verordenende bevoegdheid.¹⁰⁵ Om die reden werd de NOvA opgericht, als openbaar lichaam voor beroep in de zin van artikel 134 Grondwet (destijds artikel 152 en 153). Wij bespreken twee elementen uit de wet van 1952 die in het bijzonder inzicht geven in de historische positionering van het tuchtrecht.

Ten eerste valt in de organisatie van de orde per arrondissement de verwevenheid van toezicht en tuchtrecht op. Dat komt het duidelijkst tot uitdrukking in de rol van de raden van toezicht (in de memorie de ‘raden van toezicht en discipline’ genoemd), die onder meer waren belast met ‘de zorg voor de eer van de stand, het toezicht, de tuchtrechtspraak’.¹⁰⁶ Verder is verwevenheid te zien bij de bevoegdheden van de deken. Op grond van artikel 35 van de Advocatenwet van 1952 kon de deken een bij hem binnengekomen klacht voor onderzoek zelf afwijzen als die kennelijk ongegrond was en klachten ‘die naar zijn oordeel daarvoor in

¹⁰¹ Stb. 1952, 365 (kst. 892).

¹⁰² Kamerstukken II 1947/48, 892, nr. 3, p. 7.

¹⁰³ Sanders 2017.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 1947/48, 892, nr. 3, p. 7.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 1947/48, 892, nr. 3, p. 7.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1947/48, 892, nr. 3, p. 7. Zie art. 22, 26 en 46 Aw 1952 (Stb. 1952, 365).

aanmerking komen' in der minne trachten te schicken. Als dat niet lukte, of de klacht daar niet geschikt voor was, kon de deken de klacht doorzenden aan de raad. De deken kon de klacht echter ook verwijzen naar 'een lid van de raad', zodat die de klacht nader kon onderzoeken.¹⁰⁷ Overigens kon de klager steeds behandeling van de klacht door de raad van discipline vragen.¹⁰⁸

Het tweede element dat opvalt is dat met de Advocatenwet uit 1952 een belangrijke stap is gezet in de ontwikkeling van professionele en van de staat onafhankelijke tuchtrechtspraak. De tuchtrechtspraak in eerste aanleg was een aangelegenheid voor de raden van toezicht, maar voor het beroep werd bij de Advocatenwet van 1952 het hof van discipline opgericht. Tot de introductie van de wet werd de tuchtrechtspraak in beroep uitgeoefend door de gerechtshoven en (voor het arrondissement Den Haag) de Hoge Raad. Ten opzichte van het tot dan geldende systeem had het hof van discipline het voordeel van gecentraliseerde appelrechtspraak: 'bij de tegenwoordige regeling ontbreekt vaak de noodzakelijke eenheid van oordeel omtrent de normen, die bij de uitoefening van de praktijk behoren te worden in acht genomen'.¹⁰⁹ Daarnaast bestond al sinds de jaren '20 discussie in de literatuur en de Nederlandsche Advocaten-Vereeniging over de vraag of tuchtrechtspraak niet overwegend in handen van de beroepsgroep moest zijn, in plaats van bij een regulier rechterlijk college.¹¹⁰ Het voorstel van wet ging uit van een hof van discipline dat volledig uit advocaten zou bestaan.¹¹¹ Volgens de minister van Justitie waren er geen aanwijzingen te veronderstellen dat een volledig uit advocaten bestaand hof van discipline clementer (of juist strenger) zou zijn dan een college waarin ook rechters zouden zitten.¹¹² Een college uit advocaten zou met objectiviteit en kennis over de uitoefening van het beroep kunnen oordelen:

*'Juist de balie, die geroepen is te allen tijde haar onafhankelijkheid tegenover ieder te bewaren, is ook in staat tegenover de eigen beroepsgeenoten de afstand te nemen, die voor een objectieve beoordeling nodig is. Men kan met recht bij ieder ander beroep vrezen voor eenzijdigheid in de beoordeling van concurrenten. Daarom is in het algemeen het opdragen van tuchtrechtspraak uitsluitend aan beroepsgeenoten en zonder beroep op een meer objectief ingestelde instantie te ontraden. Ten aanzien van de balie gaat deze algemene regel echter niet op. Daarbij komt, dat de rechter weliswaar dagelijks met de advocaat in aanraking komt, doch van zijn arbeid slechts een deel te zien krijgt. Alle onderhandelingen, de contacten met confrères, cliënten en tegenpartijen voltrekken zich buiten de rechterlijke sfeer. Het is juist daar, waar de advocaat, ongecontroleerd door 's rechters waakzaamheid naar buiten treedt, dat de handhaving van de beroepsmoraal nodig is. De rechter nu zal op dit stuk belangrijk minder deskundig zijn dan de balie zelf en voor de maatschappelijke belangen, die door deze moraal moeten worden gediend, allicht minder oog hebben dan voor een correct optreden tegenover rechter en tegenpartij tijdens de procesgang.'*¹¹³

Dit werd gewijzigd na aanhoudende kritiek van de vaste commissie uit de Tweede Kamer. Gezocht werd uiteindelijk voor een samenstelling waarin niet advocaten maar rechters in de meerderheid zijn: drie rechterlijke leden, waaronder de voorzitter, en twee leden-

¹⁰⁷ Art. 35 Aw 1952.

¹⁰⁸ Art. 35 lid 1 Aw 1952.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1947/48, 892, nr. 3, p. 10.

¹¹⁰ Sanders 2017, p. 31-37 en 38-45.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 1947/48, 892, nr. 2.

¹¹² *Kamerstukken II* 1947/48, 892, nr. 3, p. 11.

¹¹³ Bijlage bij *Handelingen II* 1949/50, nr. 5, p. 22.

beroepsgenoten.¹¹⁴ De leden van de commissie wezen erop dat het 'hier niet alleen kwesties betreft van onjuiste gedragingen van advocaten tegenover elkaar, doch ook en zelfs in de eerste plaats kwesties betreffende verkeerde handelingen tegenover cliënten of andere buiten de advocatuur staande burgers.'¹¹⁵ De samenstelling van het hof zou dus onderstrepen dat, vrij gezegd, het tuchtrecht voor de advocatuur er niet voor advocaten onderling is maar voor de interactie met de buitenwereld. Dat door de samenstelling het hof van discipline gefinancierd zou moeten worden door de overheid in plaats van door de NOvA, heeft de commissie niet op andere gedachten gebracht.¹¹⁶

4.3.2 Nieuwe regeling tuchtrechtspraak (1986)

Op 1 februari 1986 is een ingrijpende wijziging van de Advocatenwet in werking getreden.¹¹⁷ De belangrijkste wijziging was dat de tuchtrechtspraak in eerste aanleg niet langer bij de raden van toezicht werd belegd, die onder de lokale orden vielen, maar bij de raden van discipline, en daarmee buiten de NOvA. Sinds deze wijziging heeft de deken niet langer de bevoegdheid kennelijk ongegronde klachten zelf af te doen. Met deze aanpassingen is het tuchtrecht duidelijker gescheiden van het toezicht. In de memorie is onderbouwd waarom de tuchtrechtspraak in eerste aanleg niet langer bij de raden van toezicht zou moeten liggen:

'Tegen deze concentratie van bestuurlijke en tuchtrechtelijke bevoegdheden bij de raden van toezicht bestaan bezwaren. Zij leidt tot een overbelasting van de raden van toezicht en geeft, vooral bij de kleinere orden, problemen omdat het aantal geschikte personen waaruit kan worden geput voor de bezetting van deze organen betrekkelijk gering is. Zij kan, bovendien, aanleiding tot wantrouwen geven in de objectiviteit van een binnen kleine kring gevoerde tuchtrechtspraak.'

*De laatste jaren zijn de belangen van de cliënt bij de tuchtrechtelijke handhaving van de normen voor een behoorlijke beroepsuitoefening meer en meer centraal komen te staan. Dat zou naar de meer recente inzichten over een goede publiekrechtelijke tuchtrechtspraak ook tot uiting behoren te komen in de samenstelling van de tuchtcolleges - die bij voorkeur niet uitsluitend uit beroepsgenoten dienen te bestaan - en in de regeling van de procedure. Met het oog hierop wordt een ingrijpende wijziging van de organisatie van de tuchtrechtspraak voorgesteld.'*¹¹⁸

Bij de wetswijziging van 1986 is ook de tuchtnorm aangepast om in plaats van het belang van de beroepsgroep het belang van de cliënt daarin centraal te zetten. Waar de tuchtnorm eerst sprak over 'de eer van de stand der advocaten' zou de gewijzigde tekst van de tuchtnorm uitdrukken dat 'de waarborging van een behoorlijke beroepsuitoefening met het oog op de belangen van de rechtzoekende' in de tuchtrechtspraak centraal staat.¹¹⁹

Mede aan de hand van een stuk van de Consumentenbond hebben enkele Kamerleden de suggestie gedaan om de toegenomen rol van de cliënt in tuchtrechtspraak ook tot uitdrukking te brengen door vertegenwoordigers van cliënten een plaats te geven in de raden van discipline. Daarvan was de minister van Justitie geen voorstander. Zijn meest principiële argument

¹¹⁴ Art. 51 Aw 1952; Tweede nota van wijziging, Bijlage bij *Handelingen II* 1950/51, 892, nr. 8; Bijlage bij *Handelingen I* 1951/52, 892, nr. 149a, p. 2; Sanders 2017, p. 44-45.

¹¹⁵ Bijlage bij *Handelingen II* 1950/51, 892, nr. 7.

¹¹⁶ Bijlage bij *Handelingen II* 1950/51, 892, nr. 7, p. 29.

¹¹⁷ *Stb.* 1984, 417 (kst. 16094).

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 1979/80, 16094, nr. 3, p. 1. Zie over de positie van de deken en het verlies van de bevoegdheid zelf klachten af te doen als kennelijk ongegrond p. 2 en 7.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 1979/80, 16094, nr. 3, p. 3 en 6.

had betrekking op het doel van de tuchtrechtspraak, dat gaat over de bescherming van publiek belangen en niet over individuele geschilbeslechting:

‘De door de Consumentenbond geopperde denkbeelden over een paritaire samenstelling van de tuchtcolleges in eerste aanleg, berusten op een te eenzijdige opvatting over de bij de tuchtrechtspraak betrokken belangen. Daarin staat, naar gezegd, niet uitsluitend de verhouding tussen de advocaat en diens cliënt ter toetsing. Die denkbeelden miskennen ook dat de wettelijke tuchtrechtspraak de bescherming van publieke belangen beoogt en niet kan dienen als een bijzonder forum voor de beslechting van privaatrechtelijke geschillen tussen de advocaat en zijn cliënt.’¹²⁰

Daarnaast veronderstelt de voorgestelde vertegenwoordiging van cliënten dat de belangen van advocaten en cliënten aan elkaar tegengesteld zouden zijn. Ten onrechte, volgens de minister: ‘Voor de advocatuur is het van wezenlijk belang dat de kwaliteit van de rechtshulpverlening op een verantwoord niveau blijft, niet alleen qua deskundigheid, maar ook qua bejegening van de rechtzoekenden. Bij kennisneming van de uitspraken van de raden van toezicht blijkt dat de in de tuchtrechtspraak optredende advocaten zich van dat belang bewust zijn. Van een dispariteit, laat staan tegenstelling, tussen de in deze rechtspraak gemarkeerde normen voor de beroepsuitoefening en het publieke belang van een behoorlijke rechtshulpverlening blijkt daaruit niet.’¹²¹

De minister heeft in reactie op vragen van Kamerleden tevens verduidelijkt waarom de rol van de deken als ‘voorportaal’ voor de tuchtprocedure gehandhaafd moest blijven. De minister heeft in de reactie uitvoerig betoogd dat de klachten die bij de deken terechtkomen vaak voortkomen uit misverstanden, wrijvingen of tekorten aan wederzijds vertrouwen. Veel van de klachten die in der minne worden opgelost, zouden strikt genomen niet daadwerkelijk klachten zijn, maar verzoeken om informatie en ruggespraak. De deken kent het arrondissement en is bij uitstek degene die, door zijn of haar positie in het arrondissement en het vertrouwen dat hij of zij daarin geniet, een advocaat tot een compromis met de klager kan bewegen. Die positie maakt dat de minister het ‘conflictoplossend vermogen van de deken (...) daarom in aanleg hoger [aanslaat] dan dat van een onafhankelijke klachteninstantie’.¹²²

Ook de klager die een ‘substantiële klacht’ heeft, dient de klacht in bij de deken en niet rechtstreeks bij de raad van discipline. Niettemin heeft de klager de mogelijkheid de klacht te laten voorleggen aan de raad van discipline.¹²³ De minister zag geen redenen om aan te nemen dat door de inzet van de deken ernstige klachten niet bij de tuchtrechter terechtkomen. Als er sprake is van een ernstige klacht, kan de deken juist zelf een tuchtprocedure starten, met het oog op het algemeen belang, ook in de situatie dat de klager daarvan zelf afziet.¹²⁴

De minister heeft benadrukt dat de sterke procespositie van de cliënt onverlet laat dat het tuchtrecht van publiekrechtelijke aard is:

‘Die strekking [van de tuchtrechtspraak] is een publiekrechtelijke, zij betreft in het bijzonder publieke belangen. Noch de particuliere belangen van beroepsbeoefenaren als leden van een beroepsorganisatie, noch de particuliere belangen van de cliënten,

¹²⁰ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 6.

¹²¹ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 6.

¹²² Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 10.

¹²³ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9-10.

¹²⁴ Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6, p. 9-10.

worden rechtstreeks of in het bijzonder door het wettelijk tuchtrecht gediend. De publiekrechtelijke inhoud van het materiële tuchtrecht komt van oudsher tot uiting in de regeling van het formele tuchtrecht, of wel het tuchtprocesrecht. Dat is naar zijn aard meer te vergelijken met het strafprocesrecht dan met het burgerlijk procesrecht. Indien men een materieel publiekrechtelijke regeling gaat voorzien van een privaatrechtelijke procesorde, ontstaat een gewrongen geheel, dat tot welhaast onoplosbare competentieproblemen met, vooral, de burgerlijke rechter aanleiding geeft.’¹²⁵

Het brengt met zich dat de klager, ondanks die volledige procespositie, in de tuchtprocedure toch een bescheiden rol speelt. Want:

‘Evenwel, ook in het tuchtrecht is de klager in essentie niet meer dan degene wiens klacht de aanleiding vormt tot een toetsing van het gedrag van de betrokken beroepsbeoefenaar door de bevoegde tuchtrechter. Diens uitspraken betreffen in de eerste plaats het publieke belang van een behoorlijke rechtshulpverlening. Nu is het wel mogelijk dat de uitspraken van de tuchtrechter op de bijkomende particuliere belangen van de klager zien - de wetgever kan daaraan een specifiek gewicht toekennen - doch die belangen zullen in het tuchtrecht van secundaire betekenis moeten blijven.’¹²⁶

Het publiekrechtelijke karakter van de tuchtprocedure komt onder meer tot uitdrukking in de maatregelcatalogus en in het ontbreken van een mogelijkheid voor de klager om tegen een gegrond verklaarde klacht, vanwege de opgelegde maatregel (of het ontbreken daarvan) beroep in te stellen bij het hof van discipline.¹²⁷ De vraag of de maatregel evenredig is aan de ernst van de geconstateerde normoverschrijding, raakt de betrokken advocaat en de deken van de orde, en niet de klager.

4.3.3 **Wet positie en toezicht advocatuur (2015)**

Per 1 januari 2015 is de Wpta in werking getreden.¹²⁸ Bij de Wpta zijn de kernwaarden voor de advocatuur gecodificeerd en is het toezicht op de advocatuur versterkt. Het was destijds niet de bedoeling de tuchtrechtspraak ingrijpend te herzien.¹²⁹ Niettemin is een aantal relevante wijzigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld door de introductie van het griffierecht en de proceskostenveroordeling. Verschillende aanpassingen aan het tuchtprocesrecht hadden tot doel te stimuleren dat klachten die ook door een klachten- en geschillencommissie zouden kunnen worden afgedaan en te lichte klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht zouden komen. In de evaluatie van de Wpta is geconcludeerd dat op basis van de statistieken niet met zekerheid is te stellen of dat doel is behaald.¹³⁰

4.3.4 **Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (2018)**

Op 1 januari 2018 is de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen in werking getreden.¹³¹ De doorberekening van de kosten zou niet afdoen aan de rol van de minister van Justitie als ‘stelselverantwoordelijke’.¹³²

¹²⁵ *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, nr. 6, p. 12. Zie ook p. 14, waarin de minister voorstellen afwijst die van de tuchtprocedure een ‘quasi-privaatrechtelijke jurisdictie of arbitrage-instantie’ zouden maken.

¹²⁶ *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, nr. 6, p. 12-13.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, nr. 6, p. 13.

¹²⁸ *Stb.* 2014, 354 (kst. 32382).

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 3 en 14; *Kamerstukken II* 2010/11, 32382, nr. 7, p. 3 en 18-19.

¹³⁰ Winter e.a. 2020, p. 146.

¹³¹ *Stb.* 2016, 500 (kst. 34145).

¹³² *Kamerstukken II* 2015/16, 34145, nr. 6, p. 11.

De ratio voor het doorbelasten van de kosten van toezicht en tuchtrecht aan de advocatuur, gerechtsdeurwaarders en het notariaat is ten eerste dat de beroepsbeoefenaars zelf voordeel hebben van wettelijk toezicht en tuchtrechtspraak. Want: ‘Beide instrumenten versterken immers de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroepen en vormen een belangrijke waarborg voor het maatschappelijk draagvlak voor de bijzondere positie die deze beroepsgroepen innemen. Door deze bijzondere positie profiteren de betreffende beroepsgroepen van verschillende privileges, zoals een domeinmonopolie.’ Ten tweede zou van doorbelasting van de kosten een prikkel uitgaan om de kwaliteits- en integriteitsbewaking efficiënt in te richten, zodat daarmee zo min mogelijk kosten worden gemaakt.¹³³ Daaronder wordt ook verstaan dat van de doorbelasting de prikkel uitgaat dat de beroepsgroep de kosten laag houdt door de kwaliteit van de dienstverlening hoog te houden en daarmee het risico op normschendingen te verlagen. Dit is ook wel aangeduid als het beginsel van de ‘veroorzaker betaalt’.¹³⁴

In de motivering van de doorberekening is de nadruk gekomen op het profijt dat de beroepsgroep en haar leden zelf zouden hebben van het tuchtrecht: ‘Het toezicht en tuchtrecht op de beroepsgroepen versterkt het vertrouwen van derden in de beroepsgroep. De regering is van mening dat het toezicht en tuchtrecht – hoewel ook het algemeen belang hiermee is gebaat – daarmee in belangrijke mate ten goede komt aan de beroepsgroep en aan de cliënten die van die diensten gebruik maken.’¹³⁵ Volgens de memorie van antwoord is het tuchtrecht zelfs ‘primair in het belang van de beroepsgroepen van advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen.’¹³⁶

In 2023 is de evaluatie van de wet gepubliceerd. De onderzoekers hebben geconcludeerd dat de wet wel heeft geleid tot een bezuiniging voor het Rijk, maar dat die opbrengsten beperkt lijken in relatie tot de extra kosten (o.a. uitvoeringslasten bij het ministerie en de openbaar lichamen) en de aanvankelijke verstoring van de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken partijen door de wet. De wet lijkt niet te hebben geleid tot verbetering van de kwaliteits- en integriteitsbewaking.¹³⁷

4.4 Huidige inrichting tuchtrecht

De raden van discipline en het hof van discipline zijn op grond van artikel 46 Advocatenwet met de tuchtrechtspraak voor advocaten belast. Daarmee is gekozen voor tuchtrechtspraak in twee instanties, die beide zijn samengesteld uit een combinatie van rechters (door de minister van Rechtsbescherming voor de duur van vier jaar benoemde leden van de rechterlijke macht) en beroepsgenoten. De raden en het hof van discipline zijn georganiseerd buiten de NOvA. In paragraaf 4.3.2 is beschreven dat in de jaren ’50 bewust afscheid is genomen van de gerechtshoven en Hoge Raad als tuchtcolleges in beroep. Het hof van discipline is toen opgericht om de rechtseenheid van de tuchtrechtspraak te bewaken en om de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak ten opzichte van de overheid te onderstrepen. Sinds de jaren ’80 wordt de tuchtrechtspraak in eerste aanleg uitgeoefend door de raden van discipline.

De klachtbevoegdheid is belegd bij een relatieve grote kring personen. De deken kan dekenbezwaren indienen in het algemeen of publiek belang en is daarmee de professionele klager

¹³³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34145, nr. 3, p. 1-2.

¹³⁴ *Kamerstukken I* 2015/16, 34145, C, p. 2.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34145, nr. 6, p. 3, 10 en 11.

¹³⁶ *Kamerstukken I* 2015/16, 34145, C, p. 2.

¹³⁷ Van Dantzig e.a. 2023, p. 73-81.

in het tuchtrecht. Die rol valt nu samen met de rol als toezichthouder en klachtbehandelaar. Daarnaast komt de bevoegdheid te klagen toe aan belanghebbenden. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt moet iemand door het gestelde tuchtrechtelijk verwijtbare handelen of nalaten in zijn of haar belang getroffen zijn.¹³⁸ Daaronder kunnen cliënten vallen maar, afhankelijk van de gedraging waarover de klacht gaat, ook de cliënt-wederpartij of advocaat-wederpartij.

De tuchtcolleges worden ondersteund door de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA). Zo zijn de (plaatsvervangend) griffiers en administratieve ondersteuning van de tuchtcolleges in dienst van de SOTA. De SOTA zou bijdragen aan de kwaliteit en efficiënte inrichting van de tuchtrechtspraak omdat het onder andere de digitale ondersteuning van het werkproces van de tuchtcolleges en het verdelen van beschikbare griffiers over de raden van discipline bij piekbelasting.¹³⁹ De SOTA wordt gefinancierd door de NOvA en huist in het pand van de Raad voor de Rechtspraak. Die financiering geschiedt in de vorm van subsidieverstrekking door de algemene raad van de NOvA aan de SOTA overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 2.2.4 van de Verordening op de Advocatuur (Voda).

Door de SOTA werd ook voor de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen het grootste deel van de kosten voor tuchtrechtspraak al door de NOvA gedragen. De wet heeft ertoe geleid dat nu ook de kosten voor de rechterlijke leden en faciliteiten (zoals zittingszalen) door de beroepsgroep worden opgebracht.¹⁴⁰ Van Dantzig e.a. hebben in de Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen de financieringsstructuur van het tuchtrecht in meer detail beschreven.¹⁴¹

4.5 Tuchtrecht andere beroepsgroepen

Gelet op de in hoofdstuk 1 beschreven achtergrond van het rapport en de onderzoeksvraag bevat deze paragraaf geen algemene bespreking van de wijze waarop de bij wet geregelde tuchtsels voor andere beroepsgroepen zijn georganiseerd. In plaats daarvan richten we ons op de bevoegdheid een tuchtklacht in te dienen. In dit onderwerp is de afbakening van het tuchtrecht ten opzichte van het klachtrecht en het toezicht het meest complex.

In hoofdstuk 3 zijn de begrippen klachtrecht en tuchtrecht uitvoerig beschreven. Uit de beschrijving blijkt dat in het klachtrecht de positie van klager centraal staat: de klachtbehandeling is gericht op individuele genoegdoening. In het tuchtrecht is dat juist niet het geval. Het tuchtrecht gaat over de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Volgens de in paragraaf 4.2 gegeven definitie is het tuchtrecht een stelsel van normen en mechanismen van normhandhaving is dat is gericht op het beïnvloeden, beoordelen en in het geval van overtreding van een norm, sanctioneren van leden van een bepaalde beroepsgroep of vereniging. Besproken is tevens dat in een tuchtrechtelijke procedure niet wordt geoordeeld over privaatrechtelijke verhoudingen tussen de beroepsbeoefenaren en hun cliënten. Ook het tuchtrechtelijke beoordelingskader is anders dan het in een civiele procedure zou zijn, waarin dat type oordeel wel wordt gegeven. Het maakt van de klager in de tuchtprocedure een ‘aangever’ van de zaak en, ondanks de volledige procespositie, geen hoofdrolspeler.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld: HvD 9 februari 2024, ECLI:NL:TAHVD:2024:50, r.o. 5.4 en 5.5; HvD 8 januari 2024, ECLI:NL:TAHVD:2024:5, r.o. 5.18-5.22; HvD 24 november 2023, ECLI:NL:TAHVD:2023:217, r.o. 5.1.

¹³⁹ Zie <https://raadvandiscipline.nl/over-de-raad-van-discipline/sota/> en <https://www.advocatenorde.nl/de-advocaat/tuchtrecht-1>.

¹⁴⁰ Van Dantzig e.a. 2023, p. 88-90.

¹⁴¹ Van Dantzig e.a. 2023, p. 67-73.

Het tuchtrecht is dus geen klachtrecht. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat een tuchtprocedure altijd begint met een klacht. De tuchtrechtspraak heeft, om de belofte als kwaliteitsinstrument in te lossen, klachten nodig. Bij de inrichting van de tuchtprocedure moet dan ook worden bepaald wie onder welke voorwaarden bevoegd is een tuchtklacht in te dienen en welke procespositie een klager in de tuchtprocedure heeft.

In verschillende tuchtstelsels zijn die vragen op verschillende manieren beantwoord. We bespreken vier modellen:

1. Uitsluitend een professionele klager is bevoegd te klagen en gebruikt die bevoegdheid in het algemeen belang.
2. Behalve een professionele klager is een ieder bevoegd een tuchtklacht in te dienen.
3. Behalve een professionele klager zijn belanghebbenden, zoals cliënten, bevoegd een tuchtklacht in te dienen.
4. Er is een brede klachtbevoegdheid die ook anderen dan de professionele klager omvat, maar een poortwachter beslist of een klacht wordt doorgestuurd aan de tuchtrechter.

We lichten deze modellen in de volgende paragrafen toe.

4.5.1 **Model 1: uitsluitend een professionele klager is bevoegd te klagen**

In dit model berust de klachtbevoegdheid bij een enkele partij. In iedere tuchtprocedure is deze partij dus de klager. Deze klager treedt op in het algemeen belang. Cliënten, andere belanghebbenden, maar ook personen zonder (direct) belang kunnen melding maken bij deze professionele klager van vermeend tuchtrechtelijk verwijtbare handelen door een beroepsbeoefenaar.

In Nederland is dit model in de wet geregelde tuchtstelsels niet gebruikelijk. In geen van de stelsels heeft de wetgever hiervoor gekozen. In het (niet-wettelijke) tuchtrecht voor bankmedewerkers is wel gekozen voor dit model. Een ieder kan een melding doen van een gedraging van een beëdigde bankmedewerker die in strijd zou zijn met de Gedragsregels bancaire sector.¹⁴² De Algemeen directeur van de Stichting Tuchtrecht Banken beslist vervolgens of hij naar aanleiding van de melding een klacht indient bij de Tuchtcommissie.¹⁴³ De melder is in die procedure niet betrokken, al kan de melder in theorie in de tuchtprocedure ter zitting worden gehoord.¹⁴⁴ In de praktijk blijkt dat niet noodzakelijk om op de klacht te kunnen beslissen.¹⁴⁵ Wel ontvangt de melder een brief van de Algemeen directeur als besloten wordt geen klacht in te dienen,¹⁴⁶ en een afschrift van de uitspraak.¹⁴⁷ Tegen die beslissing staat verzet (herziening) open bij de voorzitter van de Tuchtcommissie.¹⁴⁸ De Algemeen directeur kan ook zelfstandig besluiten onderzoek te doen en vervolgens een klacht in te dienen.¹⁴⁹ Bij een evaluatie van de werking van het tuchtrecht voor bankmedewerkers uit 2024 is geconcludeerd dat de rol van de Algemeen directeur bijdraagt aan 'het efficiënt en effectief functioneren van het tuchtrecht. Hij vervult een belangrijke zeeffunctie en onderzoekende functie.'¹⁵⁰ Tegelijkertijd

¹⁴² Art. 2.1.1 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector (laatstelijk gewijzigd 1 maart 2024).

¹⁴³ Art. 2.2.1 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁴⁴ Art. 5.3.12 en 5.3.13.1 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁴⁵ Herregodts e.a. 2024, p. 50.

¹⁴⁶ Art. 2.2.6 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁴⁷ Art. 5.6.5 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁴⁸ Par 3 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁴⁹ Art. 2.2.2 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector.

¹⁵⁰ Herregodts e.a. 2024, p. 89.

laat de evaluatie zien dat een concentratie van de klachtbevoegdheid het extra van belang maakt dat de klager een helder beeld heeft van het type klachten dat een bijdrage levert aan het goed functioneren van het tuchtrecht en dat consensus bestaat onder stakeholders over dat beeld, dat de klager een goede informatiepositie heeft en transparant is over het eigen beleid.

Voorgaand voorbeeld illustreert dat een keuze voor dit model een aantal vervolgkeuzes vergt:

- Bij een keuze voor dit model ligt het voor de hand de professionele klager te voorzien van bevoegdheden die nodig zijn om een zorgvuldig onderbouwde klacht in te dienen, zoals de bevoegdheid schriftelijke stukken op te vragen bij de beroepsbeoefenaar die het betreft en bij zijn of haar kantoor. Als de professionele klager ook toezichthouder is en daarom beschikt over een (bestuursrechtelijk) toezichtsinstrumentarium, is daarin al voorzien.
- Tevens kan ervoor worden gekozen de professionele klager de bevoegdheid te geven uit eigen beweging, dus zonder achterliggende melding, een onderzoek te starten en een tuchtklacht in te dienen. Een keuze voor die bevoegdheid versterkt het profiel van de professionele klager om op te komen voor het algemeen belang. Als de professionele klager ook toezichthouder is en ook beschikt over een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium, kan de professionele klager ook kiezen of een bestuurs- of tuchtrechtelijke of informele aanpak opportuun is.
- In Nederland wordt over het algemeen aangenomen dat de melder over een rechtsmiddel moet beschikken om de beslissing om geen klacht in te dienen ter discussie te stellen, bijvoorbeeld bij de voorzitter van het tuchtcollege in eerste aanleg. Een dergelijk rechtsmiddel kan ook gezien worden als een manier om te controleren op welke wijze de professionele klager de zeeffunctie vervult.
- Er kan op verschillende manieren worden omgegaan met de positie van melder in de tuchtprocedure. De melder kan volledig ontbreken of kan nog wel in de procedure betrokken zijn, bijvoorbeeld door in incidentele gevallen of standaard gehoord te worden ter zitting.
- De melder kan op verschillende manieren worden geïnformeerd over de afhandeling van de melding. De melder kan bijvoorbeeld geïnformeerd worden over het indienen van de klacht, over het dictum van de beslissing, of kan een afschrift van de uitspraak ontvangen.

De kracht van dit model is gelegen in de zeeffunctie van de professionele klager. De zeeffunctie voorkomt dat de tuchtcolleges belast worden met klachten die niet bijdragen aan het doel van het tuchtrecht. Van een professionele klager kan worden verwacht dat die geen klachten indient die vaag zijn, niet of onvoldoende feitelijk zijn onderbouwd of niet aansluiten bij het tuchtrechtelijke toetsingskader. Een professionele klager zal klachten indienen die bijdragen aan de lerende werking van het tuchtrecht, zowel voor het individu als voor de leden van de beroepsgroep in het algemeen, of de corrigerende of repressieve werking van het tuchtrecht. Een professionele klager zal geen klachten indienen waarvan het belang de relatie tussen de cliënt en de beroepsbeoefenaar niet overstijgt.

In de concentratie van de klachtbevoegdheid zit tegelijkertijd een kwetsbaarheid voor de effectiviteit van het tuchtrecht. Een systeem waarin klachten slechts via één orgaan tot de tuchtrechter kunnen komen heeft om goed te kunnen functioneren *meer* nodig dan het uitfilteren van te zwakke zaken. Ook noodzakelijk zijn onder andere:

- Het bestaan van consensus onder stakeholders over het type klachten dat *wel* bijdraagt aan het doel van het tuchtrecht;

- De mogelijkheid van de professionele klager om juist die waardevolle klachten in te dienen, hetgeen vraagt om een uitstekende informatiepositie en de bevoegdheid zelfstandig onderzoek te starten.
- Transparantie ten aanzien van het door de professionele klager gehanteerde beleid bij het uitvoeren van de zeeffunctie en de eigen bevoegdheid om te klagen en controle op de zeeffunctie door melder de mogelijkheid te geven een rechtsmiddel aan te wenden tegen de beslissing geen klacht in te dienen.

4.5.2 Model 2: behalve een professionele klager is een ieder bevoegd te klagen

In het tweede model is een ieder bevoegd een tuchtklacht in te dienen. Niet vereist is dat de klager aangemerkt kan worden als belanghebbende bij de gedragingen waarop de klacht betrekking heeft. In zekere zin legt dit net zozeer als het eerste model de nadruk op het publiek-rechtelijke karakter van het tuchtrecht: het onderstreept dat irrelevant is welke belangen de klager heeft bij het indienen van een klacht, aangezien de klager niet meer is dan degene wiens klacht de aanleiding vormt tot een tuchtrechtelijke toetsing van het gedrag van de betrokken beroepsbeoefenaar. Een reden om te kiezen voor toekenning van een brede klachtbevoegdheid kan zijn dat om gebruik te maken van de ervaringen die bij partijen in de praktijk bestaat over de kwaliteit van de dienstverlening van een beroepsbeoefenaar. Ook zonder tussenkomst van een professionele klager of toezichthouder komen klachten bij de tuchtrechter terecht. Hierop komen we terug bij de bespreking van model 3.

De Wet tuchtrechtspraak accountants (Wtra) bevat deze brede klachtbevoegdheid. Op grond van artikel 22, eerste lid Wtra kan een ieder bij een vermoeden van een handelen of nalaten in strijd met de tuchtnorm een klacht indienen bij de Accountantskamer. Het onderstreept dat de tuchtprocedure wordt gevoerd in het algemeen belang.¹⁵¹ Als een verwerend accountant pleit tot niet-ontvankelijkheid van een klacht, omdat klager klaagt met het oogmerk meer bewijs te krijgen voor een civielrechtelijke procedure, of uit rancune, vormt dat voor de Accountantskamer op zichzelf geen reden om te concluderen tot niet-ontvankelijkheid. De Accountantskamer hanteert in die gevallen de standaardoverweging dat 'uit het feit dat klaagster bij deze tuchtprocedure (mogelijk) ook een eigen belang heeft dat niet samenvalt met de doelstelling van de tuchtrechtspraak niet volgt dat sprake is van misbruik van tuchtrecht.'¹⁵² De klager heeft een volledige procespositie in de tuchtprocedure, inclusief onder ander het recht kennis te nemen van het verweer van de betrokken accountant, het verzoek getuigen ter zitting te horen of deskundigen te benoemen, ontvangst van de uitspraak en de bevoegdheid appel in te stellen.¹⁵³

Clënten, aandeelhouders, gebruikers van accountantsinformatie en curatoren kunnen dus allen terecht bij de tuchtrechter. De onbeperkte brede kring klachtbevoegden neemt niet weg dat klachten van een professionele klager nog altijd meerwaarde kunnen hebben. Als de (of: een) toezichthouder ook bevoegd is klachten in te dienen, kunnen die klachten gaan over onderwerpen waar niet-professionele klagers minder snel over klagen (bijvoorbeeld omdat zij door een bepaald type dienstverlening of een bepaald type normovertreding minder snel geraakt worden), maar die wel van belang zijn voor het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

¹⁵¹ Van de Sandt & In 't Veld 2022, p. 38; *Kamerstukken II* 2005/06, 30397, nr. 3, p. 9.

¹⁵² Cbb 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:430, r.o. 3.10; Accountantskamer 31 januari 2025, ECLI:NL:TACAKN:2025:12, r.o. 5.4; Accountantskamer 19 mei 2025, ECLI:NL:TACAKN:2025:48, r.o. 5.1 en 5.2; Accountantskamer 25 september 2023, ECLI:NL:TACAKN:2023:51, r.o. 4.3.2.

¹⁵³ Zie o.a. art. 25, uitzondering in art. 29a, art. 36, art. 37, art. 38 lid 7 en art. 43 lid 1 Wtra.

4.5.3 **Model 3: behalve een professionele klager zijn belanghebbenden bevoegd te klagen**

In het derde model dat we bespreken is gekozen voor het toekennen van de bevoegdheid om te klagen aan – kort gezegd – belanghebbenden. Daaronder zal de cliënt vallen, maar daaronder kunnen (afhankelijk van de beroepsgroep die het betreft en van het onderwerp van de klacht) ook anderen worden verstaan. In het tuchtrecht voor advocaten wordt dit systeem gehanteerd, al blijkt dat niet uit de tekst van de Advocatenwet. Onder andere in het tuchtrecht voor BIG-geregistreerde zorgverleners¹⁵⁴ en voor notarissen¹⁵⁵ kunnen belanghebbenden of personen met ‘een redelijk belang’ een tuchtklacht indienen.

Net als in model 2 kan een reden zijn om te kiezen voor dit model dat de veronderstelling is dat de brede klachtbevoegdheid de effectiviteit van het tuchtrecht als kwaliteitsinstrument ten goede komt: cliënten en andere belanghebbenden zien veel van de kwaliteit van de dienstverlening van beroepsbeoefenaars en kunnen tekortkomingen zelf aan de orde stellen bij een tuchtrechter.¹⁵⁶ Hierin ligt wel een aantal vooronderstellingen besloten. De eerste vooronderstelling is dat gedragingen die cliënten zien als tekortkomingen waarover zij willen klagen, grotendeels overlappen met schendingen van de tuchtnorm. De tweede vooronderstelling is dat het deelnemen aan een tuchtprocedure een positief effect zou hebben op klagers: de volwaardige deelname aan de tuchtprocedure zou laten zien dat het algemene cliënten belang en de kwaliteit van de beroepsuitoefening in de tuchtprocedure serieus worden genomen.

De vragen zijn of die vooronderstellingen juist zijn en of de brede klachtbevoegdheid negatieve neveneffecten heeft. In de literatuur over het tuchtrecht op grond van de Wet BIG wordt gewezen op de structureel lage percentages gegrond verklaarde klachten.¹⁵⁷ Legemaate ziet die als ‘een duidelijke aanwijzing dat er in het tuchtrecht veel klachten terecht komen waarvan de behandeling niet bijdraagt aan het bereiken van het met het tuchtrecht beoogde doel, terwijl het afhandelen van die klachten wel een groot beslag legt op de capaciteit van de tuchtcolleges.’¹⁵⁸ Ook deze klachten zijn belastend voor de verwerend zorgverleners. In de Tweede evaluatie van de Wet BIG hebben de evaluatoren geciteerd uit het Jaarverslag van de tuchtcolleges over 2006, waarin is verzucht dat het ‘jammer [is] dat het [...] aan het betrekkelijk willekeurige mechanisme van de individuele klager, die geen vrede kan vinden in de wijze waarop zorg is verleend, wordt overgelaten of het (Centraal) Tuchtcollege als voornaam instrument van kwaliteitsbewaking in de Gezondheidszorg wordt ingeschakeld.’¹⁵⁹ Bol heeft gesteld dat klager in de praktijk onvoldoende blijkt uitgerust om complexe zaken aan te brengen, vanwege een gebrek aan kennis over (het doel van) het tuchtrecht en het onvermogen om de medische problematiek voldoende te doorgronden om een klacht goed te kunnen formuleren.¹⁶⁰ Met de introductie van de tuchtklachtfunctionaris is getracht klagers meer te ondersteunen in het formuleren van de tuchtklacht, maar de opbrengsten daarvan zijn nog niet geëvalueerd. In het tuchtrecht voor advocaten is het percentage gegrondverklaringen overigens hoger, mogelijk mede doordat klachten eerst worden ingediend bij de deken.

De modellen 2 en 3 leiden dus tot hogere percentages niet-ontvankelijke en ongegronde klachten dan in de modellen 1 en 4 het geval zal zijn. Er is wel discussie over mogelijke ingrepen

¹⁵⁴ Art. 65 lid 1 Wet BIG.

¹⁵⁵ Art. 99 Wet op het notarisambt.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 19522, 7, p. 77 (Wet BIG) en *Kamerstukken II* 1981/82, 16094, 6, p. 4 (Advocatenwet).

¹⁵⁷ 16% van de in 2024 door de Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg afgehandelde zaken heeft geleid tot een gegrondverklaring, zie Jaarverslag 2024. Dit is consistent met percentages in eerdere jaren: het percentage schommelt steeds rond de 15%.

¹⁵⁸ Legemaate 2021.

¹⁵⁹ Tweede Evaluatie Wet BIG, p. 182.

¹⁶⁰ Bol 2019, p. 219.

die ertoe moeten leiden dat er minder tuchtklachten worden ingediend die ongegrond zijn. Gedacht kan worden aan het uitsluiten van bepaalde onderwerpen (zoals bejegening of declaraties) als onderwerpen van een tuchtklacht. Daarbij doen zich niettemin complicaties voor: cliënten klagen vaak niet alleen over bejegening of declaraties, of ze klagen vanwege bejegening of declaraties, of een klacht die is toegespitst op de declaratie gaat eigenlijk over tekortschieten in de kwaliteit. Het blijkt echter ook lastig op voorhand te zeggen welke onderwerpen niet tuchtrechtelijk relevant zijn.

In theorie staat de toegang tot de tuchtprocedure volledig los van de toegang tot een klachtprocedure. In de praktijk bestaat er tussen die twee wel een praktisch verband. In de modellen 2 en 3 bestaat, door de ruime klachtbevoegdheid, een risico van (over)belasting van de tuchtrechtspraak met klachten die (evident) niet-ontvankelijk of ongegrond zijn, of die zich door het onderwerp van de klacht minder goed lenen voor beoordeling door de tuchtrechter. Het bestaan van een laagdrempelige en effectieve procedure voor de afhandeling van klachten en het beslechten van het geschil kan bijdragen aan het voorkomen van die overbelasting, doordat een deel van de klachten in de klachtprocedure terecht komt in plaats van bij de tuchtrechter.

4.5.4 Model 4: er is een brede klachtbevoegdheid, waar een poortwachter beslist of een klacht wordt doorgestuurd naar de tuchtrechter

Een vierde model houdt in beginsel weliswaar vast aan een brede klachtbevoegdheid, maar stelt een verplicht voorportaal in waarin wordt bepaald of de klacht wordt voorgelegd aan het tuchtcollege. Anders dan in model 1 blijft de klager die door het voorportaal wordt doorgelaten wel zelf als indiener van de klacht en procespartij betrokken in de tuchtprocedure.

Dit model is niet te geïmplementeerd in bij wet geregelde tuchtstelsels, maar wel bij het tuchtrecht voor medewerkers in de jeugdzorg. Een Voorportaalcollege beoordeelt daar de ontvankelijkheid van de klacht en bepaalt vervolgens, tenzij de klacht kennelijk ongegrond is, hoe de klacht verder wordt behandeld. De klacht wordt door het Voorportaalcollege verwezen naar de mediator, naar de Commissie van Consultatie of naar het College van Toezicht. Daartegen staat geen rechtsmiddel open.¹⁶¹ De Commissie van Consultatie ‘gaat het gesprek aan met partijen over de klacht, zoekt naar een leeropbrengst, en bespreekt deze zo daar sprake van is.’¹⁶² Slechts een klein deel van de klachten bereikt het College van Toezicht, dat gezien kan worden als de tuchtcommissie. Het gaat daarbij om klachten ‘over een mogelijk ernstige schending van de algemene tuchtnorm’.¹⁶³

Dit stelsel is relatief nieuw en nog niet geëvalueerd. In de literatuur zijn wel al wat kritische vragen gesteld over het functioneren van dit model in de praktijk. Het Voorportaalcollege heeft veel invloed op welke zaken het College van Toezicht bereiken. Volgens Mackor dringt de vraag zich op of er, nu de mogelijkheid ontbreekt rechtsmiddelen in te stellen tegen de verwijzing, voldoende controle bestaat op wijze waarop het College van Toezicht deze functie vervult.¹⁶⁴ Verder wijzen Meij en Hellinga wijzen erop dat de opvolging van de beoogde leerende werking van de Commissie van Consultatie ontbreekt: ‘de jeugdprofessional kan in beginsel zonder consequenties het advies en het inzicht van de commissie van consultatie naast zich neerleggen en op de oude voet verdergaan met de (onjuiste) wijze waarop het werk wordt uitgevoerd. Een leereffect voor de sector kan er überhaupt niet zijn, omdat uitkomst van de

¹⁶¹ SKJ 2022a.

¹⁶² SKJ 2022b.

¹⁶³ SKJ 2022b.

¹⁶⁴ Mackor 2023, p. 150.

procedure bij de Commissie van Consultatie niet wordt gepubliceerd, laat staan geannoteerd en toegelicht.’¹⁶⁵

De grootste aantrekkingskracht van dit model zit in de selectie: alleen klachten komen bij de tuchtrechter terecht die daar ‘thuishoren’. Tegelijkertijd laat de discussie over dit model in de jeugdzorg zien dat het – net als bij model 1 – buitengewoon complex kan zijn op te bepalen welke klachten daar thuishoren. Zijn dat alleen de ernstige normschendingen? Of zijn dat ook de fouten en de dilemma’s waar veel beroepsbeoefenaars mee kampen? De lerende werking van het tuchtrecht voor de beroepsgroep kan eronder lijden als die laatste categorie niet terecht komt bij de tuchtrechter. Dat stelt echter ook eisen aan het voorportaal: dat moet excellente voelsprietten hebben in de beroepspraktijk, zodat voor de praktijk relevante rechtsvragen worden geïdentificeerd en doorgezet.

4.6 Conclusie

Met tuchtrecht wordt het stelsel van normen en mechanismen van normhandhaving bedoeld dat gericht is op het beïnvloeden, beoordelen en in het geval van overtreding van een norm, sanctioneren van leden van een bepaalde beroepsgroep, in dit geval van de advocatuur. In de tuchtrechtspraak wordt beoordeeld of een klacht, waarin een advocaat het verwijt wordt gemaakt te hebben gehandeld in strijd met de tuchtnorm, gegrond is. Voor de advocatuur is het tuchtrecht bij wet geregeld, gelet op het zwaarwegende algemeen belang bij een goede beroepsuitoefening door de advocatuur. Dat algemeen belang is voor de advocatuur gelegen in de rol die de beroepsgroep vervult in een goed functionerend rechtsbestel. Om die rol te kunnen spelen dient de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep op orde te zijn en dient de onafhankelijkheid van de beroepsgroep ten opzichte van de overheid te worden beschermd. De tuchtrechtelijke procedure dient het algemeen belang van een goede beroepsuitoefening door (leden van) de groep. De tuchtrechtelijke procedure heeft daarmee een duidelijk ander doel dan een op genoegdoening of geschilbeslechting gerichte procedure. Bij de organisatie van de tuchtrechtspraak moeten de verplichtingen worden nageleefd die het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6, eerste lid EVRM met zich brengt. Dat vereist onder andere een onafhankelijke en onpartijdige rechter, al biedt jurisprudentie van het EHRM enige ruimte om in eerste aanleg de tuchtprocedure te beleggen bij een orgaan dat niet volledig voldoet aan de eisen die dat met zich brengt.

Voor een goed functionerend tuchtrecht is het daarom noodzakelijk dat er een professionele klager bevoegd is tuchtklachten in te dienen. Dat zal de toezichthouder zijn, die bevoegdheden heeft om reactief of proactief onderzoek te doen, de expertise en menskracht heeft klachten voor te bereiden en in te dienen en die in de tuchtprocedure zelf betrokken is. Dat is een rol die deze professionele klager of toezichthouder vervult in het algemeen of publiek belang.

Voor het conceptuele onderscheid tussen klachtrecht en tuchtrecht is het dan ook van belang twee punten voor ogen te houden. Het eerste is dat de bevoegdheid een tuchtklacht in te dienen niet zonder meer aan anderen dan de professionele klager of toezichthouder hoeft toe te komen. We bespraken vier modellen om de tuchtrechtelijke klachtbevoegdheid (de toegang tot de tuchtrechter) in te richten. De modellen laten zien dat gezocht wordt naar een evenwicht tussen het openstaan voor signalen van cliënten of andere niet-professionele klagers die menen dat sprake is van tekortschieten door een beroepsbeoefenaar en het beschermen van

¹⁶⁵ Meij & Hellinga 2023, afl. 1.

het tuchtstelsels en de beroepsbeoefenaar tegen klachten die geen bijdrage leveren aan het tuchtrecht. De afgelopen decennia is de gedachte leidend geweest dat die toegang (zij het via de deken) in het voordeel van het functioneren van het tuchtrecht als kwaliteitsinstrument zou kunnen zijn. Er zijn veel cliënten en wederpartijen, die gezamenlijk meer zien van het functioneren van advocaten dan een toezichthouder kan zien. De tuchtrechtelijke rol van cliënten en wederpartijen is echter een keuze. Het is mogelijk nadere vereisten te verbinden aan de klachtbevoegdheid of de klachtbevoegdheid te concentreren bij een professionele klager. Voorgaande bespreking geeft een begin van de aandachtspunten die in een dergelijke overweging moeten worden betrokken.

Het tweede is dat de inrichting van de toegang tot het tuchtrecht gevolgen heeft voor de inrichting van het klachtrecht en het toezicht. Een voorbeeld: een brede toegang tot het tuchtrecht, zoals in model 2 en 3, kan het belang van laagdrempelige en effectieve klachtbehandeling onderstrepen, omdat dit bij zou kunnen dragen aan het voorkomen van overbelasting van de tuchtrechter met klachten die onvoldoende feitelijk zijn onderbouwd of onvoldoende aansluiten bij het tuchtrechtelijke beoordelingskader. Een ander voorbeeld is dat de smalle toegang tot het tuchtrecht, zoals in model 1, de professionele klager een grote verantwoordelijkheid geeft voor de effectiviteit van het tuchtrecht.

5 Randvoorwaarden en uitgangspunten inrichting stelsel

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de randvoorwaarden en uitgangspunten voor het houden van toezicht en het behandelen van klachten. Op deze twee taken en hun onderlinge verhouding ligt immers de nadruk in dit onderzoek.

In het kader van toezicht bespreken we de zes basisprincipes voor goed toezicht. Ook onderscheiden we de leidende principes voor goede klachtbehandeling. Daarnaast gaan we in op de vraag hoe de toezichthouder informatie kan verzamelen over het naleefgedrag van onder toezicht gestelden. Een goede informatiepositie vormt het fundament van goed toezicht. Bij dit laatste onderwerp leggen we de verbinding met de taken die de toezichthouder op de advocatuur thans en in de nabije, voorziene toekomst heeft. Hier bespreken we ook de relatie en het eventuele samenspel tussen toezicht en klachtbehandeling die een signalerende functie voor het toezicht zou vervullen.

5.2 Toezicht

5.2.1 Principes van goed toezicht

In de Kaderstellende Visies op Toezicht I (2001) en II (2005) heeft de regering principes geformuleerd, waaraan goed toezicht dient te voldoen.¹⁶⁶ Deze eisen waren tevens leidend bij de totstandkoming van het huidige toezichtstelsel onder Wpta en zijn tevens terug te zien in het ontwerp van het toekomstige toezicht op de advocatuur. Het gaat om de volgende zes basisprincipes, waaraan het toezicht en de toezichthouder moeten voldoen:¹⁶⁷

1. Selectief – toezichthouders maken keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. Toezicht dient risicogestuurd te zijn.
2. Slagvaardig – toezichthouders grijpen in, als de situatie dit vereist. Toezichthouders stimuleren burgers, bedrijven en organisaties om zelf het gewenste resultaat te bereiken.

¹⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005.

¹⁶⁷ Zie ook: Velders & Brunia 2013.

3. Samenwerkend – om de toezichtlast voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken en de efficiency te vergroten, is samenwerking met andere toezichthouder en waar dat kan met onder toezicht gestelde wenselijk.
4. Onafhankelijk – toezichthouders verrichten de drie kernactiviteiten van toezicht – informatie verzamelen, oordelen en interveniëren – zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden.
5. Transparant – een toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en welke keuzes hij maakt. Hij verantwoordt zich over gemaakte keuzes.
6. Professioneel – professionalisering heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder; de toezichtorganisatie; en de beroepsgroep.

In hoofdstuk 2 is daarnaast als wezenskenmerk van toezicht geformuleerd dat zij preventief/proactief dient te zijn. Deze eigenschap hangt samen met de basisprincipes ‘selectief’ en ‘professioneel’. De toezichthouder kiest vanuit zijn professionaliteit en op selectieve wijze – dus gevoed door een risicoanalyse – zijn toezichtthema’s en -aandachtspunten, waarbij hij zich niet afhankelijk maakt van binnenkomende klachten of meldingen.

5.2.2 Goede informatiepositie

Algemeen

In het verlengde hiervan geldt dat een goede, zorgvuldig opgebouwde informatiepositie een fundament is voor goed toezicht. Zowel aan de hand van externe signalen als actieve informatieverzameling, kan een toezichthouder een goede informatiepositie krijgen en behouden.¹⁶⁸ Het doel van deze informatiepositie is te weten wat er speelt binnen het toezichtdomein en het kennen van de risico’s en ontwikkelingen die spelen bij de naleving van wet- en regelgeving. Vervolgens kan de toezichthouder bepalen welke toezichtacties nodig zijn.

Een analyse van binnenkomende signalen kan dienen als vorm van feedback, als de toezichthouder ervoor kiest om bepaalde thema’s minder prioriteit te geven en daarop geen proactief/preventief toezicht in te zetten. Via klachten en signalen houdt hij alsnog een vinger aan de pols en (minimaal) zicht op de normnaleving.

Welke informatie minimaal verkregen moet worden, hangt af van de gestelde (meest risicovolle) regels, die advocaten dienen na te leven. Hierna gaan we in op de verschillende toezichtsdomeinen en bespreken we (indicatief) welke type informatie nodig is, onder andere door te bezien hoe andere toezichthouders invulling hebben gegeven aan hun taak. Daarbij is wel van belang om op te merken dat de informatiebehoefte volgt op de gestelde prioriteiten, die gebaseerd horen te zijn op een probleem- en risicoanalyse. Deze prioriteitstelling is voorbehouden aan de toezichthouder.

Toezicht op de Advocatenwet

Met verschillende toezichtinstrumenten proberen de dekens in de huidige uitvoering van het toezicht zicht te krijgen op de naleving van de regels die volgen uit de Advocatenwet en onderliggende regelgeving. Dit gebeurt onder andere door de jaarlijkse gegevensuitvraag (zowel algemeen (CCV) als financiële kengetallen). Bovendien worden – zowel naar aanleiding van signalen/de analyse van de gegevensuitvraag, als aselect, op basis van risicofactoren en

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld: [Toezicht | Inspectie Justitie en Veiligheid](#)

speerpunten – kantoorbezoeken afgelegd. Dekens ontvangen onder meer signalen van de Raad voor Rechtsbijstand, de Rechtspraak, het Openbare Ministerie, de DJI en de IND.

Klachtbehandeling wordt door de huidig toezichthouders, de deken, gezien als een belangrijke bron van informatie voor het toezicht. Het dekenberaad stelt in zijn jaarverslag: ‘Bij het klachtonderzoek komen vaak belangrijke signalen naar boven.’¹⁶⁹ In paragraaf 3.4.2 is hierop ingegaan. Hier herhalen we de belangrijkste bevindingen:

- In recente jaren werden jaarlijks ruim 2.000 klachten ingediend bij de deken als klachtbehandelaar. De meeste klachten richten zich tegen de eigen advocaat (ongeveer de helft) of de advocaat van de wederpartij (ongeveer veertig procent).
- Een aanzienlijk deel van de klachten gaat over de kwaliteit van de dienstverlening. Veel kwaliteitsklachten zijn – aldus het jaarverslag 2023 – te herleiden tot communicatieproblemen en teleurstelling na gewekte verwachtingen. Meer gerichte klachten en signalen over de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening komen – blijkens het jaarverslag – van advocaten, van ketenpartners, uit de media/de gepubliceerde jurisprudentie en tijdens kantoorbezoeken die niet reeds gericht waren op een kwaliteitsonderzoek.
- Gelet op het aantal registraties in het rechtsgebiedenregister zijn de rechtsgebieden Personen-, Familierecht en Erfrecht en Tuchtrecht oververtegenwoordigd als het gaat om het aantal ingediende klachten. Aan de andere kant geldt bijvoorbeeld dat het rechtsgebied Ondernemingsrecht ondervertegenwoordigd is.

Uit het jaarverslag 2023 wordt niet duidelijk hoe vaak klachtbehandeling aanleiding geeft tot een (nadere) toezichtactie door de deken, in een individueel geval bij de beklaagde advocaat of in de vorm van breder (thematisch) toezicht.

Beschouwing: informatiepositie van de toezichthouder

Zoals hierboven beschreven, staan verschillende werkzaamheden ten dienste van het houden van goed toezicht op de naleving van de Advocatenwet en onderliggende regelgeving, waarmee beoogd wordt de kwaliteit en de integriteit van de beroepsuitoefening te bevorderen en te bewaken. Relevante vraag is welke waarde de informatie die de deken als klachtbehandelaar verkrijgt over de kwaliteit en de integriteit van advocaten heeft. Op grond van empirische gegevens is de waarde van deze informatiebron niet hard te maken. Wel kunnen we daarover het volgende constateren.

Het aantal klachten dat bij de deken ingediend wordt over advocaten is aanzienlijk; vaak komen klachten voort uit communicatie- en bejegeningproblemen. Zij lijken slechts in een beperkt aantal gevallen te wijzen op (structurele) tekortkomingen. Dat valt af te leiden uit het aantal klachten dat gegrond wordt verklaard door de tuchtrechter. Ook de deken zelf constateren dat de meer gerichte klachten en signalen over de inhoudelijke kwaliteit niet voortkomen uit dergelijke klachten. Klachtonderwerpen lijken bovendien slechts beperkt te corresponderen met de onderwerpen die in het kader van thematisch, risicogestuurd toezicht aan de orde dienen te komen.

De kans om een klacht te krijgen is ongelijk verdeeld over rechtsgebieden. Bepaalde rechtsgebieden zijn sterk oververtegenwoordigd. Dit zegt niet per se iets over de kwaliteit van de dienstverlening; wel dat cliënten bij sommige geschillen (denk aan scheidingen) sneller geneigd zijn om te klagen over hun advocaat of die van de wederpartij, terwijl andere cliënten bij onvrede over hun advocaat er wellicht eerder voor kiezen op zoek te gaan naar een andere

¹⁶⁹ Jaarverslag dekenberaad 2023.

advocaat. Deze constatering is een relativering van de waarde die signalen vanuit de klachtbehandeling hebben voor de toezichthouder.

Een andere relativering betreft de vraag in hoeverre klagers – zeker in bepaalde rechtsgebieden, denk aan het vreemdelingenrecht – in staat zijn om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen en in die zin voor de toezichthouder een waardevolle informatiebron zijn.

Dit alles leidt ertoe dat de toezichthouder, als hij zich baseert op signalen die voortkomen uit klachten van cliënten, een bias kan ontwikkelen richting bepaalde rechtsgebieden. Deze aandacht kan ten koste gaan van het preventieve, thematische toezicht.

Toezicht op de Wwft

In hoofdstuk 2 is ingegaan op het toezicht op grond van de Wwft en de toekomstige WIS. Op grond van de Wwft zijn advocaten onder andere verplicht gedegen cliëntenonderzoek, waaronder de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt valt, te verrichten en vast te leggen en risicobeleid/-profielen vast te stellen. De toezichthouder controleert (risicogericht) of deze verplichtingen worden nageleefd.

Uit het jaarverslag Toezicht Advocatuur 2023 valt af te leiden dat het Wwft-toezicht op de advocatuur onder andere vorm krijgt door het evalueren van de relevante vragen voor de CCV (individuele en kantooropgaven), de registratie van de Wwft-tekortkomingen en onderzoeken die de Unit FTA verricht. In het kader van preventief toezicht hebben de dekens/het dekenberaad voorlichting verzorgd (o.a. via een kenniscentrum) en modellen opgesteld. Op basis van signalen zijn onderzoeken uitgevoerd naar mogelijk handelen in strijd met wet- en regelgeving, waaronder naar de naleving van de Wwft, maar ook van andere regelgeving. Ook valt te lezen dat risicogestuurd toezicht plaatsvindt, op basis van risicofactoren die verwerkt zijn in de CCV. Hieruit volgt een risicogebaseerde selectie van kantoren die onderworpen wordt aan intensievere toezichtacties.

Beschouwing: informatiepositie van de toezichthouder

Uit bovenstaande beschrijving van de (aard van de) na te leven regels en de huidige werkwijze van de toezichthouder, volgt dat voor het verrichten van preventieve, proactieve toezichtactiviteiten de informatiepositie van de toezichthouder van belang is. Het is onwaarschijnlijk dat een cliënt via een klacht of ander signaal de toezichthouder wijst op tekortkomingen in de naleving van de Wwft (dit zal in de toekomst niet anders zijn voor de sanctiewetgeving). Cliënten ervaren immers niet direct de schending van deze Wwft-normen; sterker nog, zij zijn in sommige gevallen hierbij gebaat.

Toezicht op de WKI

Op grond van de WKI, die op 1 april 2024 in werking is getreden, dienen advocaten die buitengerechtelijke incassowerkzaamheden verrichten die onder het bereik van deze wet vallen, onder andere te voldoen aan eisen die gelden voor de opbouw en specificatie van vorderingen. De dekens/het dekenberaad hebben nog geen jaarverslag over 2024 uitgebracht over de uitvoering van deze toezichtstaak. Wij bespreken daarom hoe twee andere toezichthouders (de Inspectie J&V en het BFT) in 2024 vorm hebben gegeven aan deze nieuwe toezichtstaak.

Inspectie J&V

De Inspectie J&V onderscheidt twee soorten WKI-toezicht. In de eerste plaats gaat het om de (algemene) monitoring van de incassomarkt, onder andere door aangekondigde bezoeken af te leggen. De te bezoeken bedrijven worden geselecteerd op basis van de

prioriteringsstrategie en daarnaast steekproefsgewijs. Verder voert de Inspectie (verdiepende) onderzoeken uit. Dit gebeurt naar aanleiding van specifieke signalen of op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse. Anders dan bij de monitoringsbezoeken bestaat wel een vermoeden van een overtreding van de WKI.¹⁷⁰

De Inspectie rapporteerde op 1 oktober 2024 over haar toezichtbevindingen over het eerste half jaar van inwerkingtreding van de wet.¹⁷¹ De Inspectie heeft een meldpunt ingericht voor de incassosector. Mensen die problemen ondervinden met een incassodienstverlener kunnen dit melden. Individuele klachten worden niet behandeld door de Inspectie JenV. Hiervoor verwijst de Inspectie JenV naar de interne klachtenregeling bij de betreffende incassodienstverlener zelf.¹⁷² De meldingen die de Inspectie JenV ontvangt neemt zij wel mee in het risicogestuurd toezicht, zeker daar waar het gaat om een gedraging of praktijk die meerdere schuldenaren treft. Zo baseert de Inspectie JenV de keuze om bij een bepaalde incassodienstverlener langs te gaan onder meer op signalen die bij haar binnenkomen.

BFT

Het BFT heeft onderzocht of en hoe gerechtsdeurwaarders de verplichting uit de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening (WKI) uitvoeren om aan iemand met schulden een schriftelijke beschrijving van de vordering tot betaling van de geldsom te verstrekken.¹⁷³ Voor het onderzoek zijn bij een tiental grote en kleine(re) gerechtsdeurwaarderskantoren de eerste betalingsherinneringen aan de schuldenaar onderzocht. De toets door BFT op de beschrijving wordt onderdeel van de reguliere onderzoeken. Andere onderdelen van de nieuwe regelgeving worden ook door BFT onderzocht.

Beschouwing: informatiepositie van de toezichthouder

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de normen uit de WKI ertoe strekken om de kwaliteit van de incassodienstverlening te verbeteren en te voorkomen dat consumenten gedupeerd raken door de handelwijze van incassobureaus bij de inning van vorderingen.¹⁷⁴ Consumenten kunnen daarom een belangrijke signalerende rol spelen bij het bestaan van misstanden bij incassoadvocaten. Het ophalen van dergelijke signalen kan op verschillende wijzen worden ingericht. In dat kader wijzen wij op het meldpunt van de Inspectie Justitie & Veiligheid; deze meldingen vormen onderdeel van de risicoanalyse, maar worden niet formeel (als klacht) behandeld.

Tegelijkertijd bestaan de door de Inspectie en het BFT uitgevoerde toezichtswerkzaamheden uit proactieve activiteiten – steekproefsgewijs onderzoek van schriftelijke documentatie – die ook zonder signalen en meldingen, gestalte krijgen.

5.3 Klachtrecht

Het doel van klachtbehandeling is primair gericht op genoegdoening voor de klager en daarnaast het creëren van een leereffect voor de beklagde en het herstellen van het vertrouwen tussen de klager en beklagde. Naar zijn aard is klachtbehandeling reactief: de behandelaar komt slechts in actie, nadat een klacht wordt ingediend. Ten aanzien van het klachtrecht is een

¹⁷⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid 2024a.

¹⁷¹ Inspectie Justitie en Veiligheid 2024b.

¹⁷² De WKI kent als kwaliteitseis dat de incassodienstverlener een klachtenregeling heeft en aangesloten is bij een geschillenregeling.

¹⁷³ [BFT onderzoekt naleving Wki-beschrijving vordering door gerechtsdeurwaarders](#)

¹⁷⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35733, nr. 3.*

aantal belangrijke uitgangspunten te onderscheiden voor een adequate wijze van klachtbehandeling.

Laagdrempeligheid en toegankelijkheid

Een belangrijk uitgangspunt is dat het klachtrecht voorziet in een eenvoudige, laagdrempelige en toegankelijke procedure voor de klager indien ontevredenheid bestaat over het handelen van een advocaat. Dit betekent dat er voor de klager zo weinig mogelijk drempels worden opgeworpen voor de behandeling van een klacht. De klachten- en geschillenprocedure is laagdrempeliger en toegankelijker naarmate minder formele eisen worden gesteld aan de indiening van een klacht, de doorlooptijd van de procedure korter is, de klager geen bijstand van een rechtsbijstandverlener nodig heeft voor indiening en behandeling van de klacht, de kosten van de procedure lager zijn, etc.

Ook is onderdeel van een laagdrempelige en toegankelijke klachten- en geschillenprocedure dat de klager wordt gefaciliteerd en op weg geholpen met het indienen van een klacht en dat er een duidelijk loket is waar de klager zich kan melden.

Klachtbehandeling die lokaal en fysiek dichterbij de klager is georganiseerd, kan ten goede komen aan de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de klachtprocedure mits duidelijk is waar de klacht moet worden ingediend. Andersom kan klachtbehandeling door een landelijke instantie voor de meeste klagers betekenen dat de klachtbehandeling op fysiek grotere afstand komt te staan en daarmee mogelijk minder laagdrempelig en toegankelijk is. Daarbij geldt dat door de digitalisering lokale klachtbehandeling geen randvoorwaarde is voor het waarborgen van de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de procedure. Bij verschillende domeinen en beroepsgroepen is ook sprake van landelijke klacht- en geschillenbehandeling.

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

Nadat klager en beklagde onderling niet tot een bevredigende oplossing kunnen komen naar aanleiding van een klacht, heeft de klager de mogelijkheid om de klacht te laten behandelen door een externe instantie. Deze klachteninstantie vervult een onafhankelijke en onpartijdige rol. De klachtbehandelaar is neutraal, onbevooroordeeld en faciliteert waar mogelijk bemiddeling tussen de cliënt en de advocaat waarover de onvrede bestaat. Hij is faciliterend bij het vinden van een voor partijen acceptabele oplossing. Daarbij wordt gehandeld zonder vooringenomenheid en wordt geen blijk gegeven van een voorkeur voor een bepaalde partij. De klachtbehandelaar wordt in zijn handelen niet beïnvloed door bepaalde belangen en opvattingen en treedt alleen op in gevallen waarin hij zijn onpartijdigheid kan bewaken. De klachteninstantie dient daarom een onafhankelijke positie te hebben ten opzichte van zowel de klager als beklagde. Van belang is dat elke schijn van partijdigheid bij de klachteninstantie c.q. klachtbehandelaar wordt vermeden. Dit vergroot het vertrouwen van de klager in de (uitkomst van de) klacht- en geschillenprocedure.

Rechtsgelijkheid en uniformiteit

Voor klagers dienen de mogelijkheden voor de behandeling van klachten en geschillen gelijkwaardig te zijn, ongeacht de advocaat of het kantoor waarop de klacht betrekking heeft. Dit betekent dat zowel de mogelijkheden voor klagers ten aanzien van een interne klachtenregeling als de mogelijkheden om hun klacht/geschil voor te leggen aan een externe onafhankelijke instantie, gelijkwaardig moeten zijn. Daarnaast is een uniforme wijze van klachtbehandeling van belang. Klachten worden landelijk zoveel mogelijk op dezelfde wijze beoordeeld en op dezelfde wijze doorverwezen naar een andere instantie (zoals de tuchtrechter of een geschilleninstantie) voor verdere afhandeling van de klacht.

Transparantie

Voor partijen en de ‘buitenwereld’ moet helder zijn op welke wijze de klachtprocedure verloopt, hoe de klacht wordt behandeld en beoordeeld, wat partijen kunnen verwachten van de procedure etc. Ook is onderdeel van een transparante wijze van klachtbehandeling dat periodiek wordt gerapporteerd over de klachten- en geschillenbehandeling (zie ook het volgende punt).

Systematische registratie, analyse en evaluatie van klachten

In paragraaf 3.2 is besproken dat een van de doelen van klachtrecht het creëren van een leereffect voor de beklaagde is. Klachten leveren concrete en bruikbare informatie op over de uitvoering van de overeenkomst van opdracht en de kwaliteit van de dienstverlening. Klachtbehandeling kan een bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering. Een belangrijk onderdeel van het proces van klachtbehandeling is een goede en systematische registratie van (de aard en inhoud van ingekomen en afgehandelde) klachten. Alleen door registratie, analyse en evaluatie van behandelde klachten kan daadwerkelijk een leereffect worden bewerkstelligd.

5.4 Analyse en conclusie

In hoofdstuk 2 is toezicht gedefinieerd als het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht strekt ertoe om de naleving van regels of (kwaliteits-)eisen te bevorderen.

Bij klachtbehandeling – zo volgt uit hoofdstuk 3 – gaat het om het wegnemen van de uiting van ontevredenheid of ongenoegen van een burger over de dienstverlening of het optreden van een advocaat. Deze uiting kan een tuchtrechtelijk karakter hebben, als die raakt aan de kwalitatieve en integere beroepsuitoefening door de beklaagde advocaat.

Toezicht en klachtbehandeling zijn dus twee principieel verschillende en ook van elkaar te onderscheiden activiteiten. Klachtbehandeling is reactief en afhankelijk van binnenkomende klachten. Klachtbehandeling is gericht op het tevredenstellen van de klager (individuele genoegdoening), het herstellen van het geschonden vertrouwen tussen klager en beklaagde en het teweegbrengen van een leereffect en is dus niet hoofdzakelijk gericht op het beschermen van een algemeen belang.¹⁷⁵ Toezicht is juist wel nadrukkelijk gericht op het beschermen van het algemeen belang. Een toezichthouder is niet afhankelijk van meldingen, signalen en klachten van anderen. Hij kan en moet juist eigen onderzoek verrichten om te beoordelen hoe het naleefgedrag er in de praktijk voor staat; daarbij kan hij zich niet afhankelijk maken van binnenkomende klachten of meldingen. Een geslaagde klachtbehandeling kan als uitkomst hebben dat klager en beklaagde in onderlinge afstemming een goede oplossing hebben gevonden. Bij toezicht gaat het niet om het bereiken van een ‘onderhandelde’ oplossing of consensus, maar om het bewerkstelligen dat de normen (weer) worden nageleefd.

In dit hoofdstuk zijn de verschillende principes voor toezicht en klachtbehandeling onderscheiden. Ten dele vertonen deze overlap (bijvoorbeeld de waarden onafhankelijkheid en transparantie), maar op belangrijke punten bestaan verschillen. Een klachtbehandelaar dient bij zijn werkzaamheden uit te gaan van de behoeften en wensen van de klager. Hij kan niet selectief

¹⁷⁵ Bij een tuchtklacht ligt een en ander genuanceerder, zie paragraaf 3.2.2.

zijn bij het oppakken van klachten; elke klacht dient te worden behandeld (tenzij niet aan basale vormvoorschriften wordt voldaan). Een toezichthouder dient juist op basis van een risicoanalyse (proactief) te bepalen waarop zijn inspanningen dienen te worden gericht en moet hierin keuzes maken. Deze verschillen vergen ook andere vaardigheden en competenties. Waar een effectieve klachtbehandelaar goed moet kunnen luisteren, het gesprek moet faciliteren, dient een toezichthouder vooral slagvaardig te zijn.

Klachtbehandeling kan zonder toezicht, dit volgt uit voorgaande beschrijving. Maar kan toezicht ook zonder klachtbehandeling? Deze vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord. In de eerste plaats laat de praktijk bij andere beroepsgroepen zien dat een relatie tussen toezicht en klachtbehandeling niet noodzakelijk is.

In de tweede plaats kan worden gekeken naar de informatieve waarde van klachtbehandeling voor de toezichthouder op de advocatuur. Deze waarde lijkt – op grond van de empirische gegevens en onze beschouwing – beperkt te zijn. Dit heeft te maken met de onderwerpen die klagers aan de orde stellen en met de oververtegenwoordiging van bepaalde rechtsgebieden in het klachtrecht in de advocatuur. Bovendien zijn er andere manieren voor de toezichthouder om signalen uit de buitenwereld te verkrijgen. Dat kan bijvoorbeeld door met de klachtbehandelende instantie afspraken te maken over de uitwisselen van signalen en informatie (zoals dat nu reeds gebeurt door de dekens met bijvoorbeeld de IND en de rechtspraak). Een andere mogelijkheid is het inrichten van een (thematisch) meldpunt, waar consumenten hun signalen kwijt kunnen aan de toezichthouder (zoals de Inspectie J&V doet bij de WKI en ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd).

Deze overwegingen maken dat het bijeenhouden van klachtbehandeling en toezicht niet noodzakelijk is voor het effectief houden van toezicht. De kans bestaat zelfs dat het bijeenhouden ten koste gaat van het toezicht. Door de vele binnenkomende klachten kan het zelfstandig analyseren van risico's en daaraan gevolg geven op de achtergrond raken. Daarnaast kan het beeld ontstaan dat de instantie met name een klachtbehandelaar is en niet een toezichthouder, omdat de behandeling van de forse hoeveelheid klachten een aanzienlijk beslag legt op de personele middelen. Dit kan ten koste gaan van de tijd en ruimte van de landelijke toezichthouder om handen en voeten aan het toezicht te geven, maar ook van de beoogde uitstraling naar buiten. De landelijk toezichthouder zou eerder gezien kunnen worden als klachtbehandelaar dan als toezichthouder. Dit doet afbreuk aan zijn gezag als toezichthouder.

6 Inrichtingsmodaliteiten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden verschillende inrichtingsmodaliteiten uitgewerkt voor de inrichting van het toezicht, klacht- en tuchtrecht. Zoals in hoofdstuk 1 al is besproken geldt het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming tot oprichting van een landelijk toezichthouder als uitgangspunt voor de uitwerking van deze inrichtingsmodaliteiten. De verschillende inrichtingsmodaliteiten zien op de relatie tussen de landelijk toezichthouder en de (tucht)klachtbehandeling. In paragraaf 6.2 worden de verschillende modellen nader toegelicht en worden – tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 5 genoemde randvoorwaarden en uitgangspunten – de sterke en zwakke punten van elk model beschreven. Tot slot volgt in paragraaf 6.3 een conclusie.

6.2 Uitwerking inrichtingsmodaliteiten

6.2.1 **Model 1: OTA met centraal loket voor klachten en signalen met behoud lokale klachtbehandeling deken**

Toelichting model

Dit model is gebaseerd op het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming tot oprichting van de OTA. In dit model wordt het toezicht op de advocatuur onafhankelijk uitgeoefend door een landelijk toezichthouder (OTA). Een centraal loket voor klachten, signalen en meldingen over advocaten is een onderdeel van de OTA. Op die manier wordt de informatiepositie van de toezichthouder gewaarborgd. Daarnaast is het doel hiervan een centraal loket te creëren waar klagers hun klacht over een advocaat kunnen indienen. Het loket ordent de ingekomen klachten en zet die vervolgens door naar de juiste instantie voor verdere afhandeling:

- Er kan worden gekozen voor een systeem waarin de klager eerst wordt geacht de klacht te bespreken met de advocaat. Indien de klager niet eerst de klacht heeft besproken met de advocaat (beklaagde), wordt de klacht doorverwezen naar de betreffende advocaat. Dit biedt de advocaat de gelegenheid op de klacht te reageren en met de klager een oplossing te vinden. Het doet ook recht aan de verantwoordelijkheid van de beroepsbeoefenaar jegens zijn cliënt.

- Tuchtklachten worden doorgezet naar de lokale deken voor verdere afhandeling. De deken doet eerst onderzoek naar de klacht, ter voorkoming of ter voorbereiding van indiening van een klacht bij de tuchtrechter (als bedoeld in artikel 46c Aw). Daarna wordt de klacht zo nodig ingediend bij de tuchtrechter. Deze tuchtklachten worden tegelijkertijd als signaal ter beschikking gesteld aan de toezichthouder van de OTA, die zo nodig verder onderzoek kan doen naar aanleiding van de klacht.
- Klachten die zich lenen voor bemiddeling worden eveneens doorgezet naar de lokale deken. Wanneer de bemiddeling niet tot een oplossing leidt, kan de deken de klacht zo nodig doorverwijzen naar de Geschillencommissie.
- Geschillen over de hoogte van de declaratie en de totstandkoming en/of uitvoering van de overeenkomst gaan naar de Geschillencommissie Advocatuur. Er wordt voorzien in een verplichting voor advocaten(kantoren) tot aansluiting bij de Geschillencommissie. De mogelijkheid blijft bestaan om het geschil – in plaats van aan de Geschillencommissie – voor te leggen aan de civiele rechter.

De OTA wordt ondersteund door een landelijk bureau. Het bureau ondersteunt de toezichthouders en het loket. Het loket bij de OTA faciliteert de doorverwijzing van ingediende klachten naar de juiste instantie; het loket handelt dus niet zelf de klachten af. Tegelijkertijd zullen de medewerkers bij het loket zich tot op zekere hoogte moeten verdiepen in de aard en inhoud van de ingediende klacht om goed te kunnen beoordelen naar welke instantie de klacht het beste kan worden doorverwezen.

De OTA krijgt de bevoegdheid (als professionele klager) om een klacht in te dienen bij de tuchtrechter. Daarnaast wordt geregeld dat de deken de mogelijkheid krijgt om naar aanleiding van de behandeling van klachten signalen/informatie te delen met de toezichthouders van de OTA. Dat zou eventueel – hoewel de klachten die daar worden behandeld daar in de regel geen aanleiding voor zullen vormen – ook kunnen voor de geschillencommissie. De deken (of het dekenberaad) krijgt de verplichting jaarlijks te rapporteren over de klachtbehandeling.

De deken heeft geen taken meer op het gebied van het toezicht, is niet bevoegd om een dekenbezwaar in te dienen, en is geen bestuursorgaan meer. De deken valt niet onder de OTA, maar blijft uitsluitend voorzitter van de lokale orde. De deken behoudt zijn overige taken en bevoegdheden: onderzoek van (tucht)klachten, bemiddeling tussen partijen, voorlichting advocaten over praktijkuitoefening, stagiaire aangelegenheden etc.

Subvariant tuchtklachtbehandeling:

Een variant op dit model is dat alleen klachten die zich lijken te lenen voor bemiddeling worden doorgezet naar de lokale deken. De deken doet dan verder geen onderzoek naar (tucht)klachten ter voorkoming of ter voorbereiding van de indiening van een klacht bij de tuchtrechter (als bedoeld in artikel 46c Aw). Het loket bij de OTA stuurt klachten van tuchtrechtelijke aard direct door naar de tuchtrechter. Dit heeft wel consequenties voor de raden van discipline, omdat het vooronderzoek naar de klachten niet meer door de deken wordt verricht. Bij de raad van discipline kan een 'voorpost' worden ingericht die in eerste instantie onderzoek doet naar de klacht voordat de tuchtklacht door de tuchtrechter wordt behandeld. Deze voorpost kan ook de bevoegdheid krijgen om klachten kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren.

Sterke en zwakke punten model

Sterke punten:

- *Informatiepositie toezichthouder:*
 - Alle klachten, signalen en meldingen komen centraal binnen bij de OTA. De OTA heeft daarmee een totaaloverzicht van ingediende klachten. Dit maakt een systematische en efficiënte registratie, analyse en evaluatie van ingediende klachten (op geaggregeerd niveau) mogelijk. De signalen die uit de ingediende klachten naar voren komen dienen mede als informatiebron voor de uitoefening van het toezicht.
- *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*
 - Er is voor de klagers één duidelijk loket waar men terecht kan met klachten en signalen. Doordat het loket bij de OTA de klachten afhankelijk van de aard en inhoud doorverwijst naar de juiste instantie, zouden mogelijk meer klachten voor de klager naar tevredenheid kunnen worden afgehandeld en worden instanties (zoals de tuchtrechter) minder belast met klachten die op voorhand kansloos zijn en beter door een andere instantie kunnen worden afgedaan. De klachtenstroom wordt beter gecoördineerd. Door verplichte aansluiting bij de Geschillencommissie zullen (in potentie) ook meer klachten hiernaar worden doorverwijzen, waardoor de Geschillencommissie beter uit de verf komt.
 - Het model bouwt voort op de bestaande wijze van klachtbehandeling (deken en Geschillencommissie) en voorziet in zoverre niet in een ingrijpende wijziging van de bestaande inrichting van de klachtbehandeling. De deken behoudt zijn rol bij de klachtbehandeling. De klachtbehandeling blijft daarmee voornamelijk lokaal en dichtbij de klager georganiseerd, wat ten goede komt aan de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de klachtbehandeling. Ook blijft daarmee de beroepsgroep een rol hebben bij de klachtbehandeling en bemiddeling.
- *Scheiding toezicht en klachtbehandeling:*
 - De OTA is verantwoordelijk voor de uitoefening van onafhankelijk toezicht en heeft geen rol bij de inhoudelijke behandeling van klachten (behoudens de rol van het loket). Door een duidelijkere scheiding van taken, kan de OTA zich beter focussen op de uitoefening van adequaat toezicht op de beroepsgroep. Zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht is voor de uitoefening van adequaat toezicht en het waarborgen van een goede informatiepositie geenszins vereist dat de toezichthouder tegelijkertijd een rol heeft bij de klachtbehandeling.

Zwakke punten:

- *Juiste doorverwijzing klachten:*
 - Dit model, en in nog sterkere mate de subvariant (waar tuchtwaaardige klachten rechtstreeks worden doorverwezen naar de tuchtrechter zonder vooronderzoek), gaan ervan uit dat het mogelijk is snel en goed onderscheid te maken tussen klachten die zich lenen voor bemiddeling of klachtafhandeling door de deken, geschillenbeslechting door de Geschillencommissie en voor de tuchtrechter. In de praktijk zal het in veel gevallen lastig zijn dat onderscheid te maken zonder de klacht daadwerkelijk inhoudelijk te behandelen. Daarnaast roept het sorteren van de klachten door de OTA de vraag op in hoeverre de klager invloed moet hebben op de route die de klacht volgt.
- *Uniformiteit klachtbehandeling*
 - De klachtbehandeling door de deken, met ondersteuning van de lokale bureaus, is lokaal georganiseerd. Dit kan een kwetsbaarheid vormen met het oog op een

uniforme wijze van klachtbehandeling binnen de verschillende arrondissementen. Om een uniforme wijze van klachtbehandeling te borgen is een landelijke richtlijn/leidraad nodig voor de klachtbehandeling door de deken. Wel geldt dat door de inrichting van een centraal loket voor het indienen van klachten sprake is van coördinatie van klachten en het doorverwijzen naar de juiste instanties. De beoordeling welke klachten door welke instantie behandeld dienen te worden, is wel geüniformeerd.

— *Onafhankelijkheid klachtbehandeling:*

- Er is geen sprake van volledig onafhankelijke klachtbehandeling, doordat de rol van de deken bij de klachtbehandeling behouden blijft. De deken is immers zelf ook advocaat en voert tijdens het dekenaat veelal ook zelf een praktijk. Klachten kunnen ook betrekking hebben op diens kantoorgenoten. Daarbij geldt wel de nuancering dat de deken alleen bemiddelt en onderzoek doet naar klachten en geen bindende uitspraken doet. Als de klager ontevreden is over de wijze waarop de deken de klacht heeft behandeld, blijft de mogelijkheid bestaan om de klacht door de tuchtrechter te laten behandelen. Tegelijkertijd kan het van meerwaarde zijn dat de beroepsgroep/beroepsorganisatie een bemiddelende en onderzoekende rol heeft bij de klachtbehandeling. Dit past bij de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep en kan ertoe leiden dat geschillen op effectieve wijze worden opgelost en dat de kwaliteit van de klachten, waarover de raden van discipline uitspraak dienen te doen, verbetert.

— *Scheiding toezicht en klachtbehandeling:*

- Hoewel de OTA inhoudelijk geen rol heeft bij de klachtbehandeling, is er geen sprake van een volledig zuivere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. Een onderdeel van de OTA fungeert immers als klachtenloket (en niet uitsluitend als meldpunt voor signalen en meldingen voor de toezichthouder). Het loket bij de OTA moet beschikken over voldoende capaciteit om alle ingediende klachten tijdig te kunnen verwerken, sorteren, registreren en doorverwijzen. Daarbij zal tot op zekere hoogte sprake zijn van ‘dubbel werk’: medewerkers van de OTA moeten zich immers enigszins verdiepen in de aard en inhoud van de klacht om deze door te kunnen verwijzen naar de juiste instantie, waarna de klacht inhoudelijk verder wordt behandeld. Daarnaast bestaat het risico dat de OTA in de beeldvorming vooral zal worden gezien als klachteninstantie, omdat klagers hun klacht moeten indienen bij de OTA voordat deze verder wordt doorverwezen. De OTA kan zich daarom voor de buitenwereld mogelijk minder goed positioneren als toezichthouder.

— *Kwetsbaarheid positie deken:*

- De klachtbehandeling door de deken vindt plaats door een individu en niet door een instantie waarbij sprake is van een zekere ‘anonimisering’/‘depersonalisering’ van de klachtbehandeling. Dit maakt de positie van de deken persoonlijk en daarmee kwetsbaar, waarbij de deken zelf ook het mikpunt kan vormen van klagers. In de praktijk worden jaarlijks tientallen klachten ingediend tegen de deken.
- Daarnaast geldt als mogelijke kwetsbaarheid dat door de decentrale behandeling van klachten door deken, die daarbij worden ondersteund door de lokale orde-bureaus, het lastiger zal zijn om bij alle orde-bureaus in de verschillende arrondissementen voldoende capaciteit en expertise (‘kritische massa’) voor een adequate klachtbehandeling te waarborgen. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere arrondissementen, die mogelijk minder goed in staat zijn voldoende goed personeel te werven en vast te houden. Bij een landelijke, centrale instantie voor

klachtbehandeling is het vanwege schaalvoordelen eenvoudiger om de benodigde capaciteit en expertise te borgen.

— *Informatiepositie toezichthouder:*

- De toezichthouder kan niet rechtstreeks putten uit bevindingen die *tijdens* de klachtbehandeling naar voren komen. De deken zal daarom signalen moeten afgeven aan de OTA, als aanleiding zou kunnen bestaan tot breder onderzoek naar de beklagde advocaat. Wel dient de waarde van signalen vanuit de klachtbehandeling voor de toezichthouder te worden gerelativeerd: lang niet alle klachten hebben inhoudelijk betrekking op de integriteit en kwaliteit van advocaten. Een nuancering is daarnaast dat wordt voorzien in een centraal loket voor klachten, signalen en meldingen; in zoverre is de informatiepositie van de toezichthouder geborgd.

Conclusie

Dit model voorziet in een onafhankelijke toezichthouder waar een centraal loket/meldpunt voor klachten, signalen en meldingen over advocaten wordt ondergebracht. Dankzij dit loket wordt de informatiepositie van de OTA als toezichthouder geborgd. Daarnaast ontstaat voor de klager één duidelijk centraal loket voor het indienen van klachten. Het loket kan de klachtenstroom beter coördineren en in potentie zullen meer klachten, afhankelijk van de aard en inhoud, worden doorverwezen naar de juiste instantie, waardoor de tuchtrechter minder wordt belast met kansloze klachten.

Dit model kent wel verschillende zwakke punten. Hoewel de OTA in dit model inhoudelijk geen klachten gaat afhandelen en er in zoverre een scheiding bestaat tussen toezicht en klachtbehandeling, zal een onderdeel van de OTA fungeren als klachtenloket. Daardoor zal de OTA zich minder goed kunnen profileren als volwaardig toezichthouder, omdat de OTA in de beeldvorming mede wordt gezien als klachtenloket/klachteninstantie. Bovendien is de veronderstelling dat het loket in staat zal zijn om op voorhand snel een juiste inschatting te maken van het type klacht dat wordt voorgelegd en de instantie die deze klacht het beste zou kunnen behandelen. Dat is uiteindelijk maar zeer de vraag, omdat het in de praktijk in veel gevallen lastig zal zijn om deze beoordeling te maken zonder de klacht inhoudelijk te behandelen.

Daarnaast blijft de bestaande, versnipperde inrichting met diverse instanties voor klachtbehandeling bestaan. Daarbij is enerzijds sprake van decentrale, lokale klachtbehandeling door de deken in de verschillende arrondissementen en anderzijds landelijke klachtbehandeling door de Geschillencommissie. Dit gaat ten koste van een uniforme wijze van klachtbehandeling. Ook blijven binnen dit model diverse bestaande zwakke punten rond de klachtbehandeling door de deken in stand. De deken is als advocaat niet volledig onafhankelijk. De positie van de deken is kwetsbaar omdat de focus op de persoon ligt en niet op een instantie. En het is de vraag of de decentrale ondersteuning van de deken door de lokale orde bureaus in staat is voldoende capaciteit en expertise te borgen, met name bij de kleinere arrondissementen.

6.2.2 Model 2: OTA met landelijke klachtbehandeling

Toelichting model

Dit model is gebaseerd op de motie Ellian die voorziet in het voorstel tot het onderbrengen van de klachtbehandeling bij de OTA. In dit model vormt een onderdeel van de OTA niet alleen een centraal loket waar klagers (en andere partijen) terecht kunnen met klachten, signalen of meldingen, maar wordt ook de (tucht)klachtbehandeling en bemiddeling uitgevoerd door klachtbehandelaars van de OTA.

Alle ingekomen klachten worden beoordeeld door het loket, waarbij alleen geschillen over de hoogte van de declaratie en de totstandkoming en/of uitvoering van de overeenkomst worden doorverwezen naar de Geschillencommissie Advocatuur (of de civiele rechter). Klachten die zich lenen voor bemiddeling worden behandeld door klachtbehandelaars bij de OTA. De klachtbehandelaars doen daarnaast het onderzoek naar tuchtklachten, waarna de klacht wordt doorgestuurd naar de tuchtrechter. Indien de klager niet eerst de klacht heeft besproken met de advocaat (beklaagde), kan de klacht eerst worden verwezen naar de betreffende advocaat.

De OTA wordt ondersteund door een landelijk bureau. Het bureau ondersteunt de toezichthouders en de klachtbehandelaars. In dit model kan worden overwogen om de OTA de bevoegdheid te geven om klachten kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren, nog voordat de klacht door de tuchtrechter wordt behandeld. Daardoor zal de tuchtrechter minder worden belast met 'niet-tuchtwaardige' klachten. Daarbij is dan wel een vraagstuk of klagers rechtsbescherming moet worden geboden tegen een dergelijke beslissing.

De OTA krijgt de bevoegdheid (als professionele klager) een klacht in te dienen bij de tuchtrechter (vergelijkbaar met de huidige werkwijze rond het 'dekenbezwaar'). De tuchtwaardige klachten die de klachtbehandelaars van de OTA behandelen, worden tegelijkertijd als signaal ter beschikking gesteld aan de toezichthouders van de OTA, die zo nodig verder onderzoek kan doen naar aanleiding van de klacht. Daarnaast wordt geregeld dat klachtbehandelaars van de OTA de mogelijkheid krijgen om naar aanleiding van de behandeling van klachten signalen/informatie te delen met de toezichthouders van de OTA. In dit model hebben de dekenen geen rol meer op het gebied van toezicht en klachtbehandeling. De 'restrol' van de deken moet daarom worden doordacht.

Subvariant volwaardige klachten- en geschilleninstantie als onderdeel OTA:

Een variant op het model is dat een onderdeel van de OTA een volwaardige klachten- en geschilleninstantie wordt. Dit onderdeel behandelt alle soorten klachten: klachten die zich lenen voor bemiddeling, klachten over de hoogte van de declaratie en de totstandkoming en/of uitvoering van de overeenkomst en bejegeningssklachten. Bij tuchtwaardige klachten wordt door de OTA onderzoek gedaan ter voorbereiding voor indiening van de klacht bij de tuchtrechter. (Verplichte) aansluiting van advocaten(kantoren) bij de Geschillencommissie is in deze variant niet meer nodig.

Sterke en zwakke punten model

Sterke punten:

- *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*
 - Er is voor de klagers één duidelijk loket waar men terecht kan met klachten en signalen. Doordat de OTA de klachten afhankelijk van de aard en inhoud

doorverwijst naar de juiste instantie, zouden mogelijk meer klachten voor de klager naar tevredenheid kunnen worden afgehandeld en worden instanties (zoals de tuchtrechter) minder belast met klachten die op voorhand kansloos zijn. De klachtenstroom wordt beter gecoördineerd.

— *Onafhankelijkheid en uniformiteit klachtbehandeling:*

- Door een centrale klachtbehandeling is een uniforme werkwijze geborgd. Dit vergroot tevens de rechtsgelijkheid voor klagers en beklaagden.
- De OTA heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de klagers en beklaagden (advocatuur). Een zichtbaar onafhankelijke klachtbehandeling is daarmee duidelijker geborgd.
- De klachtbehandeling wordt uitgevoerd door een instantie waarbij sprake is van een zekere ‘anonimisering’/‘depersonalisering’ van de klachtbehandeling.
- Door centralisering van zowel het toezicht als de klachtbehandeling ontstaan schaalvoordelen en wordt het eenvoudiger de benodigde capaciteit en expertise voor een adequate toezichtuitoefening en wijze van klachtbehandeling te waarborgen.

— *Informatiepositie toezichthouder:*

- Doordat alle klachten worden ingediend bij het loket van de OTA, wordt een systematische en efficiënte registratie, analyse en evaluatie van ingediende klachten (op geaggregeerd niveau) mogelijk. De signalen die uit de ingediende klachten naar voren komen dienen als informatiebron voor de uitoefening van het toezicht. Doordat zowel de toezichthouders als klachtbehandelaars bij hetzelfde orgaan werken, zijn er korte lijnen die informatie-uitwisseling vergemakkelijken.

Zwakke punten:

— *Rolvermenging toezicht en klachtbehandeling:*

- Voor de uitoefening van adequaat toezicht en het waarborgen van een goede informatiepositie van de toezichthouder is het geen randvoorwaarde dat de toezichthouder tegelijkertijd een rol moet hebben bij de klachtbehandeling. Door zowel het klachtonderzoek als het toezicht onder te brengen binnen één landelijk orgaan ontstaat er rolovermenging. Daardoor bestaat het risico dat dit orgaan zowel in de beeldvorming als feitelijk een ‘klachteninstantie’ wordt. De OTA kan zich niet duidelijk profileren als toezichthouder. De behandeling van klachten vraagt betrekkelijk veel capaciteit. Hierdoor bestaat het risico dat inzet op proactief toezicht (qua capaciteit en middelen) minder prioriteit krijgt. De OTA zal zich dan minder goed kunnen toerusten (in termen van capaciteit, deskundigheid en expertise) tot volwaardig toezichthouder op onder meer de Advocatenwet, de Wwft, de WKI en toekomstige Wet Internationale Sanctiewetgeving.

— *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*

- De klachtbehandeling is niet meer lokaal ingebed en is minder nabij de klager georganiseerd. Dit kan ten koste gaan van een laagdrempelige en toegankelijke klachtbehandeling. Een belangrijke nuancering is dat vanwege de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering (en bijvoorbeeld door inzet van AI) voor een toegankelijke en laagdrempelige wijze van klachtbehandeling het geen randvoorwaarde (meer) is om klachten lokaal te behandelen. Bij andere domeinen/beeroepsgroepen (zoals het notariaat, gerechtsdeurwaarders, accountants, zorg en de overheid) is sprake van een landelijke behandeling van klachten en geschillen

(door landelijke Geschillencommissies of de Nationale ombudsman). De regionale gedachte vloeit nog voort uit een pre digitaal tijdsgewricht.

— *Effectiviteit bemiddeling klachten:*

- Een klachtbehandelaar van de OTA, die op meer afstand staat van het arrondissement, zal mogelijk minder ‘gezag’ hebben bij partijen dan de huidige deken. De deken is als advocaat goed bekend met het arrondissement en beschikt over een zekere autoriteit bij zijn beroepsgenoten. Daardoor is de deken mogelijk eerder in staat om partijen bereid te vinden tot een compromis en een oplossing te vinden voor het geschil.

Conclusie

Dit model, gebaseerd op de motie Ellian, voorziet in de oprichting van een onafhankelijk toezichthouder waar tevens de klachtbehandeling wordt ondergebracht. Doordat alle klachten bij de OTA binnenkomen is er voor de klager één duidelijk centraal loket voor het indienen van klachten. Daarnaast worden klachten niet meer decentraal maar centraal behandeld door de OTA, die op afstand staat van de klager en beklaagde, waardoor een onafhankelijke klachtbehandeling (voor de buitenwereld) is geborgd. Door een meer centrale en landelijke klachtbehandeling kan de benodigde capaciteit en expertise voor klachtbehandeling beter worden gerealiseerd en wordt de klachtbehandeling geüniformeerd. Aangezien alle klachten bij de OTA binnenkomen en de OTA ook inhoudelijk betrokken is bij de behandeling van klachten, beschikt de OTA over een goede informatiepositie en komen relevante signalen uit klachten terecht bij de toezichthouders.

De achterliggende gedachte van de motie Ellian is dat door het onderbrengen van de klachtbehandeling bij de OTA geen relevante signalen voor de uitoefening van het toezicht worden gemist die uit klachten naar voren zouden kunnen komen. Voor het waarborgen van een goede informatiepositie van de OTA is het echter geen noodzaak om als toezichthouder ook betrokken te zijn bij de klachtbehandeling. Dat dit niet noodzakelijk is blijkt ook uit het gegeven dat toezichthouders op andere beroepsgroepen (zoals het BFT, de AFM en de IGJ) zich alleen bezighouden met de uitoefening van toezicht en geen rol hebben bij de klachtbehandeling. Relevante signalen uit klachten kunnen ook bij de toezichthouder terecht komen zonder dat de toezichthouder zelf klachten behandelt. Bijvoorbeeld door een centraal loket bij de toezichthouder in te richten waar alle klachten binnenkomen (zie model 1) en/of voorzieningen te treffen zodat bepaalde type klachten (zoals tuchtwaardige klachten) als signaal ter beschikking worden gesteld aan de toezichthouder en klachtbehandelaar. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het beleggen van de klachtbehandeling bij de OTA zal leiden tot een sterkere informatiepositie van de OTA.

Het samenbrengen van zowel het toezicht als de klachtbehandeling bij één orgaan heeft bovendien ook nadelen. Er ontstaat rolvermenging, waardoor de OTA zich niet kan profileren als volwaardig toezichthouder. Sterker nog, het risico bestaat dat de OTA in de beeldvorming primair wordt gezien als klachteninstantie. Ook feitelijk bestaat het risico dat gelet op de capaciteit die klachtbehandeling vraagt de focus en inzet op proactief toezicht – en de daarvoor benodigde capaciteit, expertise en middelen – minder prioriteit krijgt. Klachtbehandeling en toezicht hebben wezenlijk andere functies. De benodigde kennis, competenties en vaardigheden van een goede toezichthouder zijn wezenlijk anders dan die van een goede klachtbehandelaar.

6.2.3 Model 3: OTA en afzonderlijke landelijke klachten- en geschilleninstantie

Toelichting model

In dit model wordt het toezicht op de advocatuur uitgeoefend door de OTA. De OTA heeft geen rol op het gebied van klachtbehandeling. Een afzonderlijke landelijke klachten- en geschilleninstantie dient als centraal loket waar klagers na het doorlopen van de interne klachtprocedure terecht kunnen met hun klacht.

De landelijke klachten- en geschilleninstantie behandelt klachten over de hoogte van de declaratie, bejegening en de totstandkoming en/of uitvoering van de overeenkomst. Bij deze type klachten krijgt de klachten- en geschilleninstantie de bevoegdheid om zelf klachten af te doen en daarin uitspraak te doen. Daarmee bestaat geen noodzaak meer tot (verplichte) aansluiting van advocaten(kantoren) bij de Geschillencommissie. Bij klachten die zich daarvoor lenen, bemiddelt de klachten- en geschilleninstantie tussen partijen. De mogelijkheid voor de klager blijft bestaan om geschillen voor te leggen aan de civiele rechter (in plaats van deze te laten behandelen door de klachten- en geschilleninstantie). Klachten van tuchtrechtelijke aard worden door de klachten- en geschilleninstantie onderzocht ter voorbereiding op indiening van de klacht bij de tuchtrechter.

Bij de oprichting van de klachten- en geschilleninstantie moet worden bepaald wie onder welke voorwaarden een klacht mag indienen. Daarbij is bijvoorbeeld de vraag of cliënten ook tegen de advocaat van de wederpartij een klacht kunnen indienen, zoals op dit moment mogelijk is bij de dekens. Ook kan daarbij worden overwogen de klachten- en geschilleninstantie de bevoegdheid te geven om klachten kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren, nog voordat de klacht door de tuchtrechter wordt behandeld. Het voordeel hiervan is dat de tuchtrechter minder zal worden belast met 'niet-tuchtwaardige' klachten. Dit roept wel de vraag op of klagers rechtsbescherming moet worden geboden tegen een dergelijke beslissing.

De OTA krijgt de bevoegdheid (als professionele klager) een klacht in te dienen bij de tuchtrechter. Daarnaast wordt geregeld dat de OTA kan beschikken over een totaaloverzicht van alle ingediende en afgehandelde klachten en dat de klachten- en geschilleninstantie de mogelijkheid krijgt om naar aanleiding van de behandeling van (tucht)klachten signalen en informatie te delen met de toezichthouders van de OTA. Ook is de klachten- en geschilleninstantie verplicht jaarlijks te rapporteren over de klachten- en geschillenbehandeling.

In dit model hebben de dekens geen rol meer op het gebied van toezicht en klachtbehandeling. De 'restrol' van de deken moet worden doordacht.

Subvariant regionale klacht- en geschilleninstanties

Een variant op dit model is dat in plaats van een afzonderlijke landelijke klachten- en geschilleninstantie enkele regionale klachten- en geschilleninstanties worden opgericht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de huidige indeling van de ressorts van de raden van discipline. Het voordeel van dit model is dat de klachtbehandeling dicht bij de klager is georganiseerd en daarmee laagdrempeliger en toegankelijker wordt. Een nadeel is dat de regionale klachten- en geschilleninstanties organisatorisch moeten worden ondersteund (huisvesting, personeel, ICT etc.), wat mogelijk minder efficiënt en duurder is in vergelijking met één landelijke klachten- en geschilleninstantie. Daarnaast ontstaat meer versnippering, waarbij een uniforme wijze van klachtbehandeling een aandachtspunt vormt.

Sterke en zwakke punten model

Sterke punten:

- *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*
 - Er is voor de klagers één duidelijk loket waar men terecht kan met klachten. Doordat alle klachten bij één instantie worden ingediend wordt de klachtenstroom beter gecoördineerd. Dit maakt ook een systematische en efficiënte registratie, analyse en evaluatie van ingediende klachten (op geaggregeerd niveau) mogelijk. Daarnaast kan de klachten- en geschilleninstantie klachten die niet van tuchtrechtelijke aard zijn zelf afdoen. Daardoor zal de tuchtrechter minder worden belast met klachten die op voorhand kansloos zijn en zullen meer klachten (potentieel) voor de klager naar tevredenheid worden afgehandeld
- *Onafhankelijkheid en uniformiteit klachtbehandeling:*
 - Door een centrale klachtbehandeling is een uniforme werkwijze geborgd. Dit vergroot tevens de rechtsgelijkheid voor de klagers en beklaagden.
 - De klachten- en geschilleninstantie heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de klagers en beklaagden (advocatuur). Een zichtbaar onafhankelijke klachtbehandeling is daarmee duidelijker geborgd.
 - De klachtbehandeling wordt uitgevoerd door een instantie waarbij sprake is van een zekere ‘anonimisering’/‘depersonalisering’ van de klachtbehandeling.
 - Door centralisering van zowel het toezicht als de klachtbehandeling ontstaan schaalvoordelen en wordt het eenvoudiger de benodigde capaciteit en expertise voor een adequate toezichtuitoefening en wijze van klachtbehandeling te waarborgen.
- *Duidelijke scheiding toezicht en klachtbehandeling:*
 - Er is een zuivere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. De OTA kan zich specifiek richten op uitoefening van professioneel toezicht. De OTA heeft daarmee een duidelijk profiel als toezichthouder en kan mogelijk meer impact maken. De klachteninstantie houdt zich uitsluitend bezig met klachtbehandeling. Beide instanties kunnen zich dus specialiseren. Voor de buitenwereld wordt het onderscheid tussen toezicht en klachtbehandeling scherper. Zoals eerder toegelicht is voor een goede informatiepositie van de toezichthouder niet nodig dat de toezichthouder zich tegelijkertijd bezig houdt met de klachtbehandeling.
 - Door het beleggen van het toezicht en de klachtbehandeling bij twee afzonderlijke instanties, is ook sprake van een zuivere en transparante scheiding van de financiering van het toezicht en de klachtbehandeling.

Zwakke punten:

- *Informatiepositie toezichthouder:*
 - Het toezicht en de klachtbehandeling worden bij verschillende instanties belegd en zijn dus gescheiden georganiseerd. Klachten komen centraal binnen en worden behandeld door de klachten- en geschilleninstantie. De toezichthouder kan daarom niet rechtstreeks putten uit bevindingen die *tijdens* de klachtbehandeling naar voren komen. Er dient daarom een specifieke voorziening te worden getroffen om het delen van relevante signalen naar aanleiding van (tucht)klachten met de toezichthouder te waarborgen. Ook dient de OTA te kunnen beschikken over een totaaloverzicht van ingediende en afgehandelde klachten, zodat de OTA de klachten op geaggregeerd niveau kan benutten als informatiebron voor de invulling van het preventief (risicogericht of thematisch) toezicht.

- *Vermenging behandeling tuchtklachten en andersoortige klachten:*
 - Doordat zowel tuchtklachten als andersoortige klachten primair worden behandeld door de klachten- en geschilleninstantie, ontstaat vermenging tussen klachtbehandeling (primair gericht op genoegdoening klager) en tuchtrecht (primair gericht op bewaken kwaliteit beroepsuitoefening in algemeen belang). Bij eventuele vervolgstappen moet de keuze tussen verschillende procedurele wegen alsnog worden gemaakt.
- *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*
 - De klachtbehandeling is niet meer lokaal ingebed en is minder nabij de klager georganiseerd. Dit kan ten koste gaan van een laagdrempelige en toegankelijke klachtbehandeling. Zoals eerder aangegeven geldt hierbij de kanttekening dat vanwege de ontwikkelingen op het gebied van digitalisering (en bijvoorbeeld door inzet van AI) voor een toegankelijke en laagdrempelige wijze van klachtbehandeling het geen randvoorwaarde (meer) is om klachten lokaal te behandelen. Bij andere domeinen/beroepsgroepen (zoals het notariaat, gerechtsdeurwaarders, accountants, zorg en de overheid) is sprake van een landelijke behandeling van klachten en geschillen (door landelijke Geschillencommissies of de Nationale ombudsman).
- *Effectiviteit bemiddeling klachten:*
 - Een klachtbehandelaar van de OTA, die op meer afstand staat van het arrondissement, zal mogelijk minder ‘gezag’ hebben bij partijen dan de huidige deken. De deken is als advocaat goed bekend met het arrondissement en beschikt over een zekere autoriteit bij zijn beroepsgenoten. Daardoor is de deken mogelijk eerder in staat om partijen bereid te vinden tot een compromis en een oplossing te vinden voor het geschil.
- *Kosten:*
 - Het beleggen van het toezicht en de klachtbehandeling bij twee afzonderlijke organen met verschillende ondersteunde organisaties is mogelijk duurder (bijv. qua huisvesting, personeel, ICT, etc.) dan wanneer beide taken bij één landelijke organisatie worden belegd.

Conclusie

Bij dit model wordt voorzien in de oprichting van een toezichthouder die uitsluitend de taak heeft om toezicht uit te oefenen op de advocatuur. Daarnaast wordt een klachten- en geschilleninstantie opgericht die alle klachten over advocaten behandelt. Daarmee is sprake van een zuivere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. Dit model is het meest vergelijkbaar met de inrichting van het toezicht en de klachtbehandeling bij andere beroepsgroepen met een toezichthouder en een landelijke instantie voor klacht- en geschillenbehandeling.

De OTA kan zich profileren als volwaardig toezichthouder, kan zich beter toerusten als het gaat om capaciteit, deskundigheid en expertise en kan zich volledig focussen op een professionele toezichtuitoefening op onder meer de Advocatenwet, de Wwft, de WKI en de toekomstige Wet Internationale Sanctiewetgeving. Voor het waarborgen van de informatiepositie van de OTA is het niet nodig dat de OTA ook een rol vervult in de klachtbehandeling. Toezicht en klachtbehandeling hebben wezenlijk andere functies en vragen wezenlijk andere competenties, vaardigheden en expertise van respectievelijk toezichthouders en klachtbehandelaars. Om te waarborgen dat de OTA relevante signalen ontvangt uit de klachtbehandeling, wordt geregeld dat de klachten- en geschilleninstantie signalen/informatie kan delen met de OTA

naar aanleiding van de klachtbehandeling en de naar de tuchtrechter doorgezette klachten en dat de OTA kan beschikken over een totaaloverzicht van ingediende en afgehandelde klachten.

Voor klagers vormt de klachten- en geschilleninstantie het centrale loket voor het indienen van een klacht. Doordat klachten over de totstandkoming en/of uitvoering van de overeenkomst, declaraties en bejegening – die niet van tuchtrechtelijke aard zijn – worden afgedaan door de klachten- en geschilleninstantie, komen er minder kansloze zaken bij de tuchtrechter terecht. In potentie zullen daardoor ook voor de klager meer klachten naar tevredenheid worden afgehandeld. De klachten- en geschilleninstantie staat op afstand van de klager en beklagde, waardoor een onafhankelijke klachtbehandeling (voor de buitenwereld) is geborgd. Verder is het door centralisering van de klachtbehandeling vanwege schaalvoordelen eenvoudiger om voldoende kennis, capaciteit en expertise voor een adequate klachtbehandeling te realiseren.

6.2.4 Model 4: OTA met behoud lokaal toezicht en lokale klachtbehandeling door deken

Toelichting model

Dit model sluit het meest aan bij de huidige inrichting van het toezicht, klacht- en tuchtrecht in de advocatuur. In dit model wordt het toezicht op de advocatuur onafhankelijk uitgeoefend door een landelijk toezichthouder. In elk arrondissement wordt een deken aangewezen die verantwoording aflegt aan het bestuur van de OTA. De deken fungeert als lokaal Awb-toezichthouder en is – voor het overige – geen bestuursorgaan meer. Het nemen van handhavingsbesluiten wordt een bevoegdheid van de OTA. De uitoefening van die bevoegdheid kan worden gemandateerd aan de aangewezen lokale deken.

De deken behoudt daarnaast zijn taken bij het (tucht)klachtonderzoek, bemiddeling, voorlichting etc. Ook blijft de bevoegdheid dat door de deken (namens de OTA) tuchtrechtelijke bezwaren kunnen worden ingediend bij de tuchtrechter (vergelijk dekenbezwaar). Naast de aanwijzing van de deken als lokale toezichthouders kan de OTA andere (landelijk opererende) toezichthouders aanwijzen (bijvoorbeeld met bepaalde specialisaties/expertise).

Subvariant dekenberaad als klachtenloket

In dit model kan worden overwogen om het dekenberaad te formaliseren tot klachtenloket. Alle klachten worden dan centraal ingediend bij het dekenberaad (in plaats van de deken), waarna de klacht wordt doorgestuurd naar de betreffende deken en de klacht verder lokaal wordt behandeld. Het dekenberaad wordt ondersteund door een centraal bureau. Dit kan bijdragen aan een uniforme klachtbehandeling door de deken. Daarnaast wordt de positie van de deken als klachtbehandelaar mogelijk minder kwetsbaar, omdat de klacht wordt ingediend bij het dekenberaad en niet bij de deken als individu.

Sterke en zwakke punten model

Sterke punten:

- *Informatiepositie toezichthouder:*
 - Klachtbehandeling en het feitelijke toezicht blijven in de praktijk bijeen, waardoor relevante signalen bij de toezichthouder terechtkomen en de toezichthouder een sterke informatiepositie heeft. Formeel ligt de toezichttaak overigens bij de landelijk toezichthouder, terwijl de klachtbehandelingstaak bij de deken blijft liggen.
- *Laagdrempeligheid en toegankelijkheid klachtbehandeling:*
 - De deken blijft lokaal toezichthouder, waardoor de lokale binding met het arrondissement blijft. De deken behoudt zijn rol bij de klachtbehandeling. De klachtbehandeling blijft daarmee voornamelijk lokaal en dichtbij de klager georganiseerd, wat ten goede komt aan de toegankelijkheid en laagdrempeligheid van de klachtbehandeling.
- Dit model voorziet in een minder ingrijpende stelselwijziging dan andere alternatieve inrichtingsmodaliteiten, en levert daarmee ook minder organisatorische en implementatievraagstukken op

Zwakke punten:

- *Laagdrempeligheid, toegankelijkheid en uniformiteit klachtbehandeling:*
 - De klachtbehandeling blijft lokaal en versnipperd georganiseerd: de klager kan diverse routes bewandelen en bij meerdere instanties/loketten terecht met zijn klacht. Een centraal, landelijk loket voor het indienen van klachten en voor het doorverwijzen naar de juiste instantie ontbreekt. Dit gaat ten koste van een gecoördineerde, gestroomlijnde en uniforme wijze van klachtbehandeling. Bovendien wordt de kans groter dat klachten terechtkomen bij een instantie waar de klacht, gelet op de aard en inhoud, niet thuishoort. Daardoor zullen mogelijk minder klachten (in potentie) voor de klager naar tevredenheid worden afgehandeld en worden instanties (zoals de tuchtrechter) onnodig belast.
- *Kwetsbaarheid positie deken:*
 - De klachtbehandeling door de deken vindt plaats door een individu en niet door een instantie. Dit maakt de positie van de deken kwetsbaar, waarbij de deken zelf ook het mikpunt kan vormen voor klagers. In de praktijk worden jaarlijks tientallen klachten ingediend tegen de deken.
 - Daarnaast geldt als kwetsbaarheid dat door de decentrale behandeling van klachten door deken, die daarbij worden ondersteund door de lokale orde-bureaus, het lastiger zal zijn om bij alle orde-bureaus in de verschillende arrondissementen voldoende capaciteit en expertise ('kritische massa') voor een adequate klachtbehandeling te waarborgen. Dit geldt in het bijzonder voor de kleinere arrondissementen, die mogelijk minder goed in staat zijn voldoende goed personeel te werven en vast te houden.
- *Rolvermenging klachtbehandeling en toezicht:*
 - Uitoefening van toezicht en klachtbehandeling/bemiddeling zijn wezenlijk verschillende zaken. Voor adequaat toezicht is niet benodigd dat de toezichthouder tegelijkertijd een rol heeft bij de klachtbehandeling. De rollen van toezichthouder en klachtbehandelaar vragen andere competenties en vaardigheden. Bij de benoeming van een geschikte lokale toezichthouder/deken staan kwaliteiten als toezichthouder voorop; de deken heeft echter andere taken uit te voeren, waaronder klachtbehandeling, waarvoor een ander functieprofiel geldt. Bij het

- beleggen van verschillende taken bij dezelfde persoon/functionaris bestaat het risico dat deze taken niet goed uit de verf komen.
- Door zowel de klachtbehandeling als het toezicht bij de deken (in mandaat) te laten is sprake van vermenging van deze rollen. De diverse taken van de deken (toezicht vs. klachtbehandeling en bemiddeling) kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Als klachtbehandelaar dient de deken nadrukkelijk een neutrale en onpartijdige opstelling in te nemen om partijen vanuit een bemiddelende rol nader tot elkaar te kunnen brengen. Als toezichthouder heeft de deken daarentegen geen neutrale rol. Bovendien vindt de klachtbehandeling in beginsel in vertrouwelijkheid plaats. In zoverre kan alles wat door partijen tijdens de klachtbehandeling wordt uitgewisseld niet worden gebruikt ten behoeve van de uitoefening van het toezicht op de betreffende partijen.
 - Het risico bestaat dat de meeste tijd en aandacht van de deken gaat naar het klachtonderzoek, wat ten koste gaat van de focus op het toezicht. Hierdoor komt proactief toezicht mogelijk minder goed uit de verf. Kanttekening hierbij is wel dat wanneer een landelijk toezichtorgaan wordt opgericht, de capaciteit kan worden gebundeld en de ondersteuning van de lokale deken steviger wordt, wat zowel voor het toezicht als de klachtbehandeling schaalvoordelen heeft. De OTA kan naast de deken ook andere toezichthouders aanwijzen.
 - *Onafhankelijkheid klachtbehandeling:*
 - Er is geen sprake van volledig onafhankelijke klachtbehandeling. De deken is immers zelf ook advocaat en voert tijdens het dekenaat (en vaak ook weer daarna) een praktijk. Klachten kunnen ook betrekking hebben op kantoorgenoten van de deken of directe concullega's. Daarbij geldt wel de kanttekening dat de deken alleen bemiddelt en onderzoek doet naar klachten en geen bindende uitspraken doet. Als een klager ontevreden is over de wijze waarop de deken de klacht heeft behandeld, staat het hem vrij om zelf de stap naar de tuchtrechter te zetten. Tegelijkertijd kan het van meerwaarde zijn dat de beroepsgroep/beroepsorganisatie een bemiddelende en onderzoekende rol heeft bij klachtbehandeling. Dit past bij verantwoordelijkheid van de beroepsgroep en kan ertoe leiden dat geschillen op effectieve wijze worden opgelost en dat de kwaliteit van klachten, waarover de raden van discipline uitspraak dienen te doen, verbetert.

Conclusie

Dit model bouwt het meeste voort op de bestaande inrichting van het toezicht en klachtrecht binnen de advocatuur. Er wordt een onafhankelijk toezichthouder opgericht, waarbij de deken hun bestaande taken rond toezicht en klachtbehandeling behouden. Met name ten aanzien van het toezicht voorziet dit model in verbeteringen ten opzichte van de bestaande inrichting, onder meer betreffende de onafhankelijkheid en uniformiteit van de toezichtuitoefening. Daarbij is geborgd dat de OTA relevante signalen ontvangt uit de klachtbehandeling, omdat de deken naast de uitoefening van toezicht betrokken blijven bij de klachtbehandeling.

Hoewel dit model vooral op het gebied van toezicht enkele bestaande zwakke punten wegneemt rond het toezicht (die modellen 1, 2 en 3 overigens ook wegnemen), blijven tegelijkertijd diverse zwakke punten van de bestaande inrichting van het stelsel in stand. De klachtbehandeling blijft lokaal en versnipperd georganiseerd, met diverse instanties voor klachtbehandeling, wat ten koste gaat van een uniforme wijze van klachtbehandeling. Er ontbreekt een centraal, duidelijk loket voor de klager. Aangezien de klager meerdere routes kan bewandelen om zijn klacht te behandelen, is de kans aanwezig dat klachten terecht komen bij een instantie waar de klacht niet thuishoort. Daardoor zullen mogelijk minder klachten (in potentie) voor

de klager naar tevredenheid worden afgehandeld en worden instanties (zoals de tuchtrechter) onnodig belast. Ook kent de klachtbehandeling door de deken meerdere zwakke punten. De deken is als advocaat niet volledig onafhankelijk. De deken is als individu kwetsbaar. Het is de vraag of de decentrale ondersteuning van de deken door de lokale orde bureaus voldoende capaciteit en expertise garandeert, met name in de kleinere arrondissementen.

Bovendien is bij dit model sprake van rolvermenging tussen toezicht en klachtbehandeling. De deken is niet alleen toezichthouder, maar ook klachtbehandelaar. Deze rollen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. De rollen van toezichthouder en klachtbehandelaar vragen andere competenties en vaardigheden. Het is de vraag of de deken kan beschikken over de kwaliteiten en competenties die nodig zijn voor het uitvoeren van adequaat toezicht, als de vereiste competenties als klachtbehandelaar. Verder zullen de deken veel tijd kwijt zijn aan de klachtbehandeling, wat ten koste gaat van de focus op toezicht. De rolvermenging vormt in zoverre dus ook een belemmering voor de inzet op proactief toezicht. Ook is de vraag of met de eisen die aan het toekomstig toezicht gesteld gaan worden (denk aan WIS/AML) een dergelijk model voldoende in staat is om slagvaardig aan alle eisen te kunnen voldoen.

6.3 Conclusie

Sinds de evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur is er discussie over de inrichting van het toezicht op de advocatuur. Verschillende voorstellen zijn gedaan om het bestaande stelsel aan te passen. Volgens de laatste stand van zaken komt er een onafhankelijke landelijke toezichthouder (OTA) die belast wordt met het uitvoeren van het toezicht op de advocatuur. Volgend op het debat Juridische beroepen op 12 juni 2024 heeft de Tweede Kamer de motie Ellian aangenomen, met als strekking dat behalve het toezicht ook de klachtbehandeling bij de OTA ondergebracht zou moeten worden.

Tegen deze achtergrond heeft de algemene raad van de NOVA behoefte aan een onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek waarin vanuit de toezichtstheorie en theorievorming rondom het klachtrecht naast theorievorming rondom het tuchtrecht de kaders worden beschreven die voor het maken van een keuze voor de inrichting van het stelsel medebepalend kunnen zijn. De centrale vraag luidt als volgt:

Wat zijn – uitgaand van het voorstel voor de inrichting van een onafhankelijke toezichtautoriteit – de kaders die vanuit de toezichtstheorie en de theorievorming rondom het tuchtrecht en het klachtrecht kunnen worden onderscheiden, die medebepalend kunnen zijn voor de inrichting van het stelsel van toezicht, klachtrecht en tuchtrecht en wat zijn vanuit deze kaders gezien de sterke en zwakke punten van de verschillende inrichtingsmodaliteiten en het daarbij behorende specifieke samenspel tussen toezicht, klachtbehandeling en tuchtprocedure?

In dit onderzoek is in de hoofdstukken 2 tot en met 4 de ontwikkeling van het toezicht op de advocatuur, het klachtrecht en het tuchtrecht in kaart gebracht en is daarop vanuit theoretische inzichten gereflecteerd. Ook zijn beknopte verkenningen gedaan naar de inrichting van toezicht, tucht- en klachtrecht bij andere stelsels, zoals die van andere juridische beroepen.

Vervolgens is in hoofdstuk 5 een kader geschetst van randvoorwaarden en uitgangspunten die relevant zijn voor de bij de verschillende inrichtingsmodaliteiten te maken afwegingen. Dat

heeft in hoofdstuk 6 geleid tot een schets van de te onderscheiden (hoofd)modellen en een opsomming – in het licht van de randvoorwaarden en uitgangspunten – van de sterke en zwakke punten van deze modellen. In bijlage 3 is per inrichtingsmodaliteit een overzicht opgenomen van alle sterke en zwakke punten.

In deze afsluitende paragraaf doen we een voorstel voor de te maken keuze tussen deze modellen. Het gaat om de belangrijkste modellen, daarnaast zijn meer inrichtingsmodaliteiten te bedenken en daarbinnen kunnen varianten worden onderscheiden. Dat neemt niet weg dat een keuze op hoofdlijnen moet worden gemaakt en die zijn in de vier geformuleerde modellen in voldoende mate van elkaar te onderscheiden. Dat leidt tot een keuze tussen een model waarbij het toezicht in een onafhankelijke, landelijk opererende toezichthouder wordt georganiseerd en lokaal door de deken wordt uitgeoefend die ook verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling (model 4) en een model waarin die onafhankelijke, landelijk opererende toezichthouder ook belast wordt met klachtbehandeling (model 2), een model waarin naast de onafhankelijke, landelijk opererende toezichthouder een landelijk opererende klachtbehandelingsinstantie wordt opgericht (model 3) en een model waarin het toezicht bij de OTA komt te liggen en de klachtbehandeling bij de dekens blijft (model 1). Model 1 correspondeert in grote lijnen met het voorstel dat minister Weerwind heeft uitgewerkt. Model 2 zou een uitwerking kunnen zijn van de motie Ellian. Modellen 3 en 4 komen uit onze eigen koker en gelden als alternatieven voor de inrichtingswijzen die reeds op tafel liggen.

De motie Ellian speelt in deze discussie een belangrijke rol. Deze door een ruime Kamermeerderheid ondersteunde motie spreekt uit dat de OTA ook belast dient te worden met klachtbehandeling. De onderbouwing van de motie is dat de landelijke toezichthouder de informatie uit klachtbehandeling nodig heeft om het toezicht op een adequate manier uit te voeren. In hoofdstuk 5 van dit rapport is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen toezicht en klachtbehandeling. Daar is duidelijk gemaakt dat voor toezicht en klachtbehandeling andere kennis en competenties nodig zijn en dat de essentie van toezicht en klachtbehandeling zeer verschillend is. Klachtbehandeling is reactief en gericht op het tevredenstellen van de klager (individuele genoegdoening), het herstellen van vertrouwen tussen klager en beklagde en het te weegbrengen van een leereffect. Toezicht is proactief en gericht op het algemeen belang. Ook op andere terreinen en bij de andere juridische beroepen is geen sprake van een samenvoeging van toezicht en klachtbehandeling. Een ander belangrijk argument om toezicht en klachtbehandeling in de advocatuur niet bij dezelfde organisatie neer te leggen is dat de nieuwe onafhankelijke, landelijke toezichthouder tijd en ruimte moet krijgen zich te ontwikkelen. Voorkomen moet worden dat de nieuwe organisatie al direct vanaf de oprichting onder druk komt vanwege de behandeling van een groot aantal klachten die mensen, middelen en aandacht vraagt. Een daarmee verbonden punt is dat de nieuwe organisatie zich als gezaghebbend toezichthouder moet kunnen ontwikkelen en ook door de buitenwereld als zodanig moet worden gezien. De OTA moet niet in eerste instantie worden gezien als klachtbehandelingsinstantie.

Wij menen dus dat toezicht en klachtbehandeling inhoudelijk niet veel raakvlakken hebben, zeer te onderscheiden activiteiten zijn en dat het derhalve niet nodig is om beide in één organisatie onder te brengen. Het kan zelfs leiden tot verzwakking van zowel het toezicht als de klachtbehandeling wanneer beide binnen dezelfde organisatie worden ondergebracht. Dat neemt niet weg dat signalen uit de klachtbehandeling wel degelijk nuttig kunnen zijn voor de toezichthouder. Dat is naar ons oordeel de geest van de motie Ellian. Daarom pleiten wij voor het leggen van een relatie tussen toezicht en klachtbehandeling, zodanig dat signalen uit klachtbehandeling bij de toezichthouder terecht komen. Dat kan via het doorgeven van

signalen in individuele gevallen, maar ook door een analyse van de zaken in jaar- en kwartaalverslagen te maken. Een samenwerkingsprotocol tussen de OTA en de klachtbehandelende instantie(s) dient hiervoor de basis te zijn.

Wanneer toezicht en klachtbehandeling niet in één hand terechtkomen, en dus niet gekozen wordt voor model 2, is het de vraag waar de klachtbehandeling dan neergelegd moet worden. Er zijn dan twee opties, decentraal bij de dekens (model 1 en model 4) of centraal in een onafhankelijke landelijke organisatie (model 3). De verantwoordelijkheid voor klachtbehandeling neerleggen bij de dekens heeft als nadeel dat verschillen tussen de arrondissementen bij de klachtbehandeling blijven bestaan. Ook het door de dekens naar voren gebrachte bezwaar dat zij als individu kwetsbaar en zelf subject van klachten zijn wordt dan niet weggenomen. Een uniforme aanpak op landelijke schaal kan dat voorkomen en heeft bovendien als voordeel dat de taak efficiënt en effectief kan worden georganiseerd, waarbij de huidige kwetsbaarheid van de lokale orde bureaus wordt ondervangen. Landelijke organisatie van de klachtbehandeling heeft nog andere voordelen en die zijn dat de klachtbehandelingsorganisatie snel en eenvoudig signalen kan doorgeven aan de toezichthouder en dat bovendien voor klagers duidelijk is waar ze met hun klachten terecht kunnen: de landelijke uniforme klachtvoorziening. Wij pleiten er bij een keuze voor model 3 voor de klachtvoorziening ook de mogelijkheid te geven klachten niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren om overbelasting van de tuchtcolleges te voorkomen en te regelen dat het niet langer mogelijk is klachten in te dienen over de advocaat van de tegenpartij.

Bijlage 1: lijst van gesprekspartners

Deken Amsterdam en voorzitter dekenberaad
Deken Gelderland
Deken Overijssel en lid dagelijks bestuur dekenberaad
Directeur, De Geschillencommissie
Hoogleraar Rechtspleging (UvA), advocaat en lid Hof van Discipline
Kroonlid, College van Toezicht
Lid, Algemene Raad
Negen leden, College van Afgevaardigden
Secretaris-directeur, Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur
Voorzitter, Algemene Raad
Voorzitter, Geschillencommissie Advocatuur Consumenten en Zakelijk
Voorzitter, Raad van Discipline (ressort Arnhem-Leeuwarden)

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

Literatuur

Böcker & de Groot-van Leeuwen 2002

A.G.M. Böcker & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten buiten de Orde. De behandeling van klachten over advocaten via de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur*, Boom 2002.

Commissie-Van Wijnen 2006

Commissie advocatuur, *Een maatschappelijke Orde*, 2006.

Van Dantzig e.a. 2023

L.A. van Dantzig e.a., *Evaluatie Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen*, Cebeon 2023.

Docters van Leeuwen e.a. 2010

A. Docters van Leeuwen e.a., *Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur*, Den Haag: 2010.

Doornbos & de Groot-van Leeuwen 1997

N. Doornbos & L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten op orde, de behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer 1997.

Doornbos & de Groot-van Leeuwen 2013

N. Doornbos & L.E. de Groot-van Leeuwen, 'Modernisering van het toezicht op de advocatuur', *NJB* 2013/2251, alf. 38, p. 2662-2669.

Griffiths 1983

J. Griffiths, 'The general theory of litigation – a first step', *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 1983/5.

Groot 2019

T.L.C.M. Groot, '13 Het hybride ambt van gerechtsdeurwaarder als openbaar ambtenaar en ondernemer', in: S.M. Bartman e.a., *JB. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Jan Bernd Huizink ter gelegenheid van zijn emeritaat als hoogleraar Ondernemingsrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam* (ZIFO-reeks nr. 29), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 181-195.

Herregodts 2019

R.L. Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberoepen: Tuchtrechtelijke uitspraken over de tuchtnormen voor accountants, advocaten en artsen* (diss. Groningen), Rijksuniversiteit Groningen 2019.

Herregodts e.a. 2022

R.L. Herregodts e.a., *Toekomstbestendig tuchtrecht*, Groningen: 2022.

Herregodts e.a. 2024

R.L. Herregodts e.a., *Evaluatie tuchtrecht bankmedewerkers*, Groningen 2024.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2024a

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Toezichtstrategie incassomarkt (Wki) 2024-2025. Uitgangspunten en kernwaarden bij het toezicht op de incassomarkt volgens de Wet kwaliteit incassodienstverlening*, 2024.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2024b

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Bevindingen toezicht Wki*, 2024.

Jongbloed 2020

A.W. Jongbloed, 'Het belang van tuchtrecht', *Tijdschrift voor de procespraktijk* 2020, p. 3-5.

Kleiboer & Huls 2001

M.A. Kleiboer & N.J.H. Huls, *Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijke-niet-hiërarchisch tuchtrecht: Een vergelijkende analyse*, Utrecht: Boom Juridische uitgevers 2001.

Legemaate 2007

J. Legemaate, 'Het klachtrecht van de patiënt', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2007, p. 418-427.

Legemaate 2021

J. Legemaate, 'De betekenis van het medisch tuchtrecht voor de kwaliteit van zorg', *NJB* 2021/1509.

Lindenbergh 2014

S.D. Lindenbergh, *Schadevergoeding: algemeen, deel 1 (Monografieën BW nr. B34)*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

Mackor 2023

A.R. Mackor, 'De nieuwe 'leerroute' van de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ): uitweg uit de wesperval van het tuchtrecht?', *Rechtsgeleerd magazijn THEMIS* 2023-3, p. 149-151.

Meij & Hellinga 2023

J.S. Meij & J. Hellinga, 'Het vernieuwde tuchtrecht voor de jeugdzorg: op weg naar het einde?', *Tijdschrift Tuchtrecht*, 2023, afl. 1.

Mein e.a. 2010

A.G. Mein e.a., *Reflectie op de Nationale Ombudsman*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2010.

Melis & Waaijer 2024

J.C.H. Melis & B.C.M. Waaijer, *De Notariswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kaderstellende Visie op Toezicht*, 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect; Kaderstellende Visie op Toezicht*, 2005.

Nationale ombudsman 2018

Nationale ombudsman, *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*, 2018.

NSOB 2010

NSOB, *Het bestaande is geen alternatief*, 2010.

De Ridder 1988

J. de Ridder, 'Beleidsvoering door toezicht', in: A.F. Leemans et al. (red.) *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan de Rijn: Samson 1988.

Sanders 2017

R. Sanders, *Orde en discipline* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

Van de Sandt & In 't Veld 2022

L.A. van de Sandt & L. In 't Veld, 'Accountants', in: Herregodts & Batting, *Handboek Tuchtrecht*, Boom, 2022.

Schol, Middelkamp & Winter 2007

M.J. Schol, A. Middelkamp & H.B. Winter, *Omvang wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht*, Groningen: 2007.

Sijmons e.a. 2013

J.G. Zijmons e.a., *Tweede evaluatie Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg*, Den Haag: ZonMw 2013.

SKJ 2022a

SKJ, *Reglement Professioneel Toezicht*, 2022.

SKJ 2022b

SKJ, *Toelichtend voorblad bij het Reglement Professioneel Toezicht*, 2022.

Velders & Brunia 2013

R. Velders & M. Brunia, *Begrippenkader rijksinspecties*, Den Haag: Inspectieraad 2013.

Werkgroep Huls 2006

Werkgroep tuchtrecht, *Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht*, 2006.

Wijntjens 2020

L.A.B.M. Wijntjens, *Wat als ik nu sorry zeg, beken ik dan schuld?*, Boom Juridisch 2020.

Winter e.a. 2020

H.B. Winter e.a., *Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur*, Den Haag: WODC 2020.

Winter e.a. 2021

H.B. Winter e.a., *Evaluatie van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)*, Den Haag: WODC 2021.

Winter, Middelkamp & Herweijer 2027

H.B. Winter, A. Middelkamp & M. Herweijer, *Klagen bij bestuursorganen: Evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Jurisprudentie

Europees hof voor de rechten van de mens

- EHRM 10 februari 1983, ECLI:CE:ECHR:1983:0210JUD000729975 (*Albert and Le Compte v. Belgium*).
- EHRM 20 mei 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0520JUD002125793 (*Gautrain a.o. v. France*).

College van Beroep voor het bedrijfsleven

- CBb 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:430.

Hof van Discipline

- HvD 24 november 2023, ECLI:NL:TAHVD:2023:217.
- HvD 8 januari 2024, ECLI:NL:TAHVD:2024:5.
- HvD 9 februari 2024, ECLI:NL:TAHVD:2024:50.
- HvD 17 januari 2025, ECLI:NL:TAHVD:2025:12.
- HvD 31 januari 2025, ECLI:NL:TAHVD:2025:15.

Accountantskamer

- Accountantskamer 25 september 2023, ECLI:NL:TACAKN:2023:51.
- Accountantskamer 31 januari 2025, ECLI:NL:TACAKN:2025:12.
- Accountantskamer 19 mei 2025, ECLI:NL:TACAKN:2025:48.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1947/48, 892, nr. 3.
Kamerstukken II 1979/80, 16094, nr. 3.
Kamerstukken II 1981/82, 16094, nr. 6.
Kamerstukken II 1987/88, 19522, nr. 7.
Kamerstukken II 1997/98, 24036, nr. 87.
Kamerstukken II 1997/98, 25837, nr. 3.
Kamerstukken II 1998/99, 26352, nr. 2.
Kamerstukken II 2003/04, 29279, nr. 7.
Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, nr. 144.
Kamerstukken II 2005/06, 30397, nr. 3.

Kamerstukken II 2006/07, 30800 VI, nr. 13.
Kamerstukken II 2009/10, 32123-VI, nr. 87.
Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32382, nr. 7.
Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10.
Kamerstukken II 2013/14, 32382, nr. 18.
Kamerstukken II 2014/15, 34047, nr. 3.
Kamerstukken II 2014/15, 34145, nr. 3.
Kamerstukken II 2015/16, 34145, nr. 6.
Kamerstukken II 2020/21, 29279, nr. 615.
Kamerstukken II 2020/21, 35733, nr. 3.
Kamerstukken II 2021/22, 24587, nr. 353.
Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 353.
Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 683.
Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 733.
Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 353.
Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 739.
Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 852.
Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 856.
Kamerstukken I 2013/14, 33382, C.
Kamerstukken I 2015/16, 34145, C.
Bijlage bij Handelingen II 1949/50, nr. 5.
Bijlage bij Handelingen II 1950/51, 892, nr. 7.
Bijlage bij Handelingen II 1950/51, 892, nr. 8.
Bijlage bij Handelingen I 1951/52, 892, nr. 149a.

Staatscourant en Staatsblad

Staatscourant, 9802, 1 juli 2009
Staatsblad, 1952, 365.
Staatsblad, 1984, 417.
Staatsblad, 2014, 354.
Staatsblad, 2016, 500.

Bijlage 3: overzicht sterke en zwakke punten inrichtingsmodaliteiten

Model	Sterke punten	Zwakke punten
Model 1: OTA met centraal loket, lokale klachtbehandeling door dekens	- Klachten komen centraal binnen bij de OTA. OTA heeft totaaloverzicht van ingekomen klachten en beschikt over goede informatiepositie. - Voor klagers is er één duidelijk loket. - Klachtenstroom wordt beter gecoördineerd. In potentie komen meer klachten terecht bij de juiste instantie en worden meer klachten naar tevredenheid afgehandeld. - Er is een duidelijkere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. OTA heeft, behoudens het klachtenloket, geen inhoudelijk rol bij klachtbehandeling.	- In praktijk lastig om snel en goed onderscheid te maken tussen type klachten zonder deze inhoudelijk te behandelen. - Er is geen zuivere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. Vanwege het klachtenloket kan de OTA in beeldvorming worden gezien als klachteninstantie en zich minder goed positioneren als toezichthouder. - Klachtbehandeling door dekens is decentraal georganiseerd, wat ten koste gaat van uniforme wijze van klachtbehandeling. - Klachtbehandeling door deken is niet volledig onafhankelijk, doordat deken tevens advocaat is en deels een praktijk behoudt. - Positie deken is kwetsbaar: klachtbehandeling is persoonlijk en het is lastig om voldoende capaciteit en expertise bij lokale orde bureaus te borgen.
Model 2: OTA met landelijke klachtbehandeling	- Klachten komen centraal binnen bij de OTA. OTA heeft totaaloverzicht klachten en beschikt over goede informatiepositie. - Voor klagers is er één duidelijk loket en in potentie komen meer klachten terecht bij de juiste instantie en worden meer klachten naar tevredenheid afgehandeld. - OTA heeft een onafhankelijke positie. Onafhankelijke klachtbehandeling is geborgd en bij	- Rolvermenging tussen toezicht en klachtbehandeling. Daardoor bestaat het risico dat OTA zowel in de beeldvorming als feitelijk vooral een klachteninstantie wordt. De OTA kan zich minder profileren en toerusten als volwaardig toezichthouder. - Vanwege capaciteit die klachtbehandeling vraagt, zal OTA zich minder goed kunnen toerusten en ontwikkelen als volwaardig

	klachtbehandeling is sprake van 'depersonalisering'. - Klachtbehandeling wordt gecentraliseerd. Dit zorgt voor schaalvoordelen (makkelijker borgen capaciteit en expertise) en borgt uniforme wijze van klachtbehandeling.	toezichthouder. - Klachtbehandeling is niet meer lokaal georganiseerd en daardoor minder nabijheid voor de klager. - Klachtbehandelaar OTA staat op grotere afstand van beroepsgroep en heeft – in vergelijking met deken – mogelijk minder 'gezag' om partijen tot een compromis bereid te vinden.
Model 3: OTA en aparte landelijke klachten- en geschilleninstantie	- Er is een zuivere scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling. OTA kan zich volledig richten op professionele toezichtuitoefening en klachteninstantie kan zich volledig richten op adequate klachtbehandeling. Ook is sprake van zuivere scheiding van financiering toezicht en klachtbehandeling. - Voor klagers is er één duidelijk loket. Klachtenstroom wordt beter gecoördineerd. Doordat 'niet tuchtwaardige' klachten door klachteninstantie worden afgedaan, wordt de tuchtrechter minder belast en worden in potentie meer klachten naar tevredenheid afgehandeld. - Onafhankelijke klachtbehandeling is geborgd en bij klachtbehandeling is sprake van 'depersonalisering'. - Klachtbehandeling wordt gecentraliseerd. Dit zorgt voor schaalvoordelen (makkelijker borgen capaciteit en expertise) en borgt uniforme wijze van klachtbehandeling.	- Er moet een specifieke voorziening worden getroffen voor informatie-uitwisseling en delen signalen tussen OTA en klachteninstantie. - Zowel 'niet tuchtwaardige' klachten als tuchtklachten worden (in eerste instantie) door klachteninstantie behandeld, wat enige vermenging tussen klachtbehandeling en tuchtrecht oplevert. - Klachtbehandeling is niet meer lokaal georganiseerd en daardoor minder nabijheid voor de klager. - Klachtbehandelaar staat op grotere afstand van beroepsgroep en heeft – in vergelijking met deken – mogelijk minder 'gezag' om partijen tot een compromis bereid te vinden. - Beleggen van toezicht en klachtbehandeling bij twee nieuw op te richten instanties is mogelijk relatief duur (qua huisvesting, ICT etc.).
Model 4: OTA met behoud lokaal toezicht en lokale klachtbehandeling door deken	- Klachtbehandeling en feitelijk toezicht blijven bijeen, waardoor relevante signalen uit klachtbehandeling bij de toezichthouder terechtkomen. - Toezicht en klachtbehandeling zijn lokaal ingebed. Klachtbehandeling is daarmee nabij klager georganiseerd. - Dit model sluit het meest aan bij de bestaande praktijk en vormt de minst ingrijpende stelselwijziging.	- Klachtbehandeling is lokaal en versnipperd georganiseerd. Er is geen centraal loket voor de klager en daardoor is de kans groter dat een klacht terechtkomt bij instantie waar de klacht niet thuishoort. - Rolvermenging tussen toezicht en klachtbehandeling. Beide rollen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. - Bij het beleggen van toezicht en klachtbehandeling, die wezenlijk andere competenties en vaardigheden vragen, bij dezelfde persoon/functionaris bestaat het risico dat deze taken niet goed uit de verf komen. - Het risico bestaat dat de meeste tijd en aandacht van de deken gaat naar het klachtonderzoek, wat ten

		koste gaat van de focus op het toezicht. Hierdoor komt proactief toezicht mogelijk minder goed uit de verf. - Klachtbehandeling door deken is decentraal georganiseerd, wat ten koste gaat van uniforme wijze van klachtbehandeling. - Klachtbehandeling door deken is niet volledig onafhankelijk, doordat deken tevens advocaat is en deels een praktijk behoudt. - Positie deken is kwetsbaar: klachtbehandeling is persoonlijk en het is lastig om voldoende capaciteit en expertise bij lokale orde bureaus te borgen.
--	--	--

Bijlage 4: totstandkoming van de Wpta

Commissie-Van Wijmen (2006)

Tijdens de bespreking van het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* vroeg de Tweede Kamer in april 2004 om (nader) onderzoek naar de rol en positie van de advocatuur in de rechtstaat en rechtsorde, in het bijzonder het functioneren van toezicht, klacht- en tuchtrecht.¹⁷⁶

Vervolgens bracht in 2006 de Commissie Advocatuur, onder voorzitterschap van prof. mr. P.C.E. van Wijmen, het rapport 'Een maatschappelijke Orde'¹⁷⁷ uit. De commissie achtte een hervorming van het toezicht, klacht- en tuchtrecht in het belang van de consument aangewezen.¹⁷⁸ Daarbij wijst zij op het (passieve) karakter van het tuchtrecht en de rol van de deken als onderzoeker en indiener van klachten. De commissie stelt vast dat van de consument (als klager) veel wordt verwacht, maar hij krijgt weinig hiervoor terug. Verder zou de toenmalige constellatie een onoverzichtelijke lappendeken zijn, met naast de tuchtrechtelijke procedure ook de mogelijkheid om een beroep te doen op de Klachten- en geschillenregeling Advocatuur en het civiele recht. Bovendien verdient de positie van de toezichtorganen van de Orde versterking. Daarbij wordt instelling van één gerechtelijke instantie voor alle tuchtrechtelijke, publiekrechtelijke en civielrechtelijke zaken betreffende de beroepsuitoefening – zoals in Engeland en Schotland – geopperd als oplossing, die (vooralsnog) bestempeld wordt als te vergaand. Nader onderzoek is nodig, voordat tot een ingrijpende hervorming wordt gekomen.

Desalniettemin stelt de commissie enkele verbeteringen voor die gelijk kunnen worden gerealiseerd, waaronder – zoals gewenst door de Orde – de invoering van bestuursrechtelijke sancties voor simpele overtredingen van Ordevoorschriften. Een tuchtrechtelijke procedure is daarvoor te omslachtig en duurt te lang. Ook de rechtspersonen, waar advocaten werkzaam zijn, zouden onder de werking van de tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties moeten worden gebracht, omdat advocaten in hoge mate afhankelijk zijn van deze rechtspersoon. 'Met doelmatig tuchtrechtelijk toezicht op die rechtspersoon wordt de bron van de problemen rechtstreeks bestreden', aldus de commissie. Bovendien dient de Orde een centraal bureau in te richten dat de lokale deken kan ondersteunen en adviseren in het klacht- en tuchtrecht. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat aansturing van de lokale deken op dit vlak achterwege dient te blijven, omdat ruimte moet blijven voor plaatselijke invulling van de

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29279, nr. 7. In de opdracht aan de commissie werd hieraan toegevoegd 'met oog voor de passiviteit van de huidige systemen', blijkens de inleiding van het rapport van de commissie-Van Wijmen.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VI, nr. 144.

¹⁷⁸ Commissie-Van Wijmen 2006, p. 62-63.

verantwoordelijkheid.

In de kabinetsreactie op dit rapport¹⁷⁹ komt naar voren dat het kabinet geen voorstander van het ‘ineenschuiven van beide rechtsgangen’. Daarmee wordt bedoeld op het tuchtrecht, dat een primair op professionele beroepsuitoefening gerichte rechtsgang is en het klachtrecht dat meer een op de cliënt toegesneden procedure is gericht op laagdrempelige en goedkope geschiloplossing. Wel is een ‘loket’ nodig waar klagers/melders terecht kunnen en kunnen worden doorverwezen naar de juiste rechtsgang.

Het kabinet ziet af van het tuchtrechtelijk en bestuursrechtelijk aansprakelijk stellen van de werkgever zijnde niet advocaat. Reden hiervoor is dat de advocaat(-werknemer) zelf verantwoordelijkheid moet nemen voor een goede beroepsuitoefening en van zijn werkgever strikte naleving van het professioneel statuut, waarin deze zich heeft verbonden om de onafhankelijkheid te eerbiedigen, te verlangen. De werkgever heeft vanwege diens reputatie ook belang bij naleving van het statuut. Uitbreiding van het handavingsinstrumentarium zal volgens het kabinet niet leiden tot betere naleving van de regelgeving.

Wel ziet het kabinet de meerwaarde in om de Orde kleine, veelal administratieve of technische, overtredingen van verordeningen te laten afdoen door de deken met een bestuursrechtelijke sanctie. Daarover overweegt het kabinet: “Het past bij de verantwoordelijkheid die de Orde voor de aansturing van een goede beroepsuitoefening heeft dat hij in die gevallen ook bestuursrechtelijke sancties kan opleggen. Het is een onevenredige belasting van de tuchtrechter indien handhaving van verordeningen aan hem moet worden voorgelegd. Dit komt ook de slagkracht van de Orde niet ten goede. Bovendien komt gelet op de verschillen in omvang van de arrondissementen, de «pakkans» wel heel sterk uiteen te lopen. Bestuurlijke handhaving door de Deken bevordert een optimaal handavingsbeleid.”

Brief minister van Justitie – visie op toezicht op de advocatuur

Op 5 maart 2010 stuurde de minister van Justitie een brief, waarin hij zijn visie op (de wettelijke regeling van) het toezicht op de juridische beroepen uiteenzet.¹⁸⁰ Daarbij gaat hij uit van een enge definitie van het toezicht, namelijk als controlemechanisme op de naleving van wettelijke voorschriften door deze juridische beroepsbeoefenaars. De voorschriften zijn onder meer terug te vinden in formele wetgeving en in verordeningen vastgelegde beroeps- en gedragsregels. Het gaat dan niet om het tuchtrecht of kwaliteitsbevordering door de PBO's.¹⁸¹

De minister stelt dat het toezicht tot doel heeft om de kwaliteit en de integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Daarbij is het in zijn visie van belang dat van de uitvoering van toezichtcontroles, zonder dat al van een overtreding hoeft te zijn gebleken, een belangrijke preventieve werking uitgaat. Verder dient het toezicht bij gebleken overtredingen als ‘voorfase van een tuchtrechtelijke handhaving’. In deze brief wordt ingegaan op de verschillen tussen toezicht en tuchtrecht:¹⁸²

Toezicht behelst de controle op naleving van wettelijke voorschriften en voorziet erin dat vroegtijdig en stelselmatig kan worden nagegaan of zich binnen de beroepsgroep overtredingen van voorschriften voordoen, met name ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat onnodig grote schade wordt toegebracht aan het vertrouwen van de

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30800 VI, nr. 13.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2009,10, 32123-VI, nr. 87.

¹⁸¹ Kamerstukken II 2009,10, 32123-VI, nr. 87, p. 2.

¹⁸² Kamerstukken II 2009,10, 32123-VI, nr. 87, p. 7.

burgers in de betrokken beroepsgroep. Belangrijk verschil tussen tuchtrechtspraak en toezicht is dat toezicht plaatsvindt zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken en vooral een preventief karakter heeft en dat tuchtrechtspraak reactief van aard is en pas aan de orde is als geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. Wel kan de aanleiding voor tuchtrechtelijke behandeling van een gedraging van een juridische beroepsbeoefenaar onder andere zijn gelegen in een klacht van de toezichthouder en komt goed toezicht derhalve ook de effectiviteit van de tuchtrechtspraak ten goede.

Het preventieve karakter van toezicht laat overigens onverlet dat naar aanvulling van een klacht van een cliënt (aanvullende) controles kunnen plaatsvinden. De minister acht het van belang dat 'door een goed geregeld en functionerend stelsel van toezicht zo veel en zo vroegtijdig mogelijk wordt voorkomen dat overtredingen van juridische beroepsbeoefenaren zich voordoen én dat daardoor overtredingen zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht (en handhaving zo mogelijk wordt gemaakt) als die zich welhaast onvermijdelijk toch voordoen.' Een volwaardig toezichtstelsel kenmerkt zich door 'volledigheid, transparantie, onafhankelijkheid en daadkracht'.

Aanpassing van wetgeving is daarvoor randvoorwaardelijk om daartoe te komen. Over de tot dan toe geldende (in zijn ogen tekortschietende) wettelijke regeling overweegt de minister:¹⁸³

In het geval van de advocatuur is de regeling van het toezicht slechts ten dele in de wet opgenomen en voor het overige in een aantal door de NOvA opgestelde documenten (Verordening op de administratie en de financiële integriteit¹⁸⁴, Gedragsregels 1992). Op het punt van toezicht is het bepaalde in de Aw bovendien niet altijd even expliciet van karakter én onder de noemer tuchtrechtspraak te vinden. Dit doet naar mijn oordeel onvoldoende recht aan het gewicht dat, zoals ik hierboven heb benadrukt, vanwege het algemene belang van het publieke vertrouwen in de kwaliteit en integriteit van de advocatuur toekomt aan de regeling van het toezicht op de advocatuur. Voorts komt de omstandigheid dat het toezicht op de advocatuur nu verspreid is geregeld en zodoende moeizaam kenbaar is, de helderheid van die regeling voor met name burgers, maar ook de beroepsgroep zelf, niet ten goede.

Verder geldt als knelpunt in de geldende wetgeving en toezichtspraktijk dat het toezicht te zeer gekoppeld is aan de indiening van een tuchtklacht en daarvan te zeer afhankelijk is. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat met de Verordening op de administratie en de financiële integriteit is voorzien in een (beperkte) vorm van preventief toezicht. De minister wil dat het toezicht op de naleving van alle wettelijke voorschriften ('integraal toezicht') in de Advocatenwet wordt losgekoppeld van de tuchtrechtelijke procedure. Het toezicht dient niet meer ingericht te worden als voorportaal van een tuchtrechtelijke procedure, hoewel een klacht nog steeds aanleiding kan zijn voor een tuchtrechtelijke procedure. Bovendien dient het toezicht op advocaten uitdrukkelijk te worden aangemerkt als toezicht als bedoeld in titel 5.2 van de Awb en dient de toezichthouder te kunnen beschikken over de daarin opgenomen toezichtsbevoegdheden. Daarnaast wil de minister de effectiviteit van het toezicht versterken door te voorzien in de mogelijkheid voor de toezichthouder om bepaalde overtredingen bestuurlijk af te doen.

De minister gaat daarnaast in op de onafhankelijkheid van het toezicht. Hierbij acht hij van

¹⁸³ Kamerstukken II 2009,10, 32123-VI, nr. 87, p. 8.

¹⁸⁴ Zie Hoofdstuk VII Toezicht van de Verordening op de administratie en de financiële integriteit (Staatscourant 2009, nr. 118, in werking getreden op 1 juli 2009).

belang dat advocaten geen publieke taken verrichten en dat dit belang is gediend met een zo onafhankelijk mogelijk belegd toezicht binnen de PBO.

Advies Docters van Leeuwen – Het bestaande is geen alternatief

De NOvA had ondertussen de heer Docters van Leeuwen verzocht te adviseren over het toezicht op de advocatuur, inclusief de klachtbehandeling. In maart 2010 werd dit advies, met als titel ‘Het bestaande is geen alternatief’, openbaar. Hij signaleert bij het toezicht op de advocatuur een dilemma. Toezicht is nodig, omdat de samenleving de garantie wil hebben dat de aan advocaten – door de Staat – toegekende rechten/privileges en plichten goed worden uitgeoefend. Daarvoor is controle nodig. Tegelijkertijd mag het toezicht niet zo worden ingericht dat kernwaarden van de advocatuur, met name onafhankelijkheid en partijdigheid, in het geding komen. De inrichting van het toezicht moet recht doen aan de rol en de positie van de advocatuur in de rechtsstaat.¹⁸⁵ Gelet hierop, maar ook vanwege het feit dat Docters van Leeuwen onder de indruk was van de bemiddelende rol van de deken die disciplinerend werkt, adviseert hij niet voor de introductie van een externe toezichthouder, maar voor het bij de tijd brengen van het huidige toezichtstelsel en versterking van de rol en positie van de deken.

Om dit te bereiken adviseert hij in de eerste plaats om een systeemtoezichthouder van buiten de Orde (‘een wijze persoon’) aan te wijzen die namens de Staat en samenleving dient te kijken naar de kwaliteit van het toezicht en de klachtafhandeling.¹⁸⁶

In de tweede plaats overweegt hij dat de rol en de positie van de lokale deken versterking behoeft. De deken moet een grotere, (pro)actievere toezichthoudende en handhavende rol gaan spelen. Daarbij is van belang dat hij zelf ook de beschikking krijgt over sanctionerende bevoegdheden, zoals boete, schorsing en schrapping. Een dergelijke beslissing moet in de optiek van Docters van Leeuwen getoetst kunnen worden door de tuchtrechter. Hij benoemt verder dat elk kantoor eens in de drie jaar bezocht zou moeten worden. Docters van Leeuwen vat de beoogde verandering als volgt samen: ‘De rol van de deken moet veranderen van broederlijke bescherming naar meer vaderlijke of bovenmeesterachtige toezichthouder. Daarbij moeten zijn positie en bevoegdheden worden versterkt. De deken moet meer toezicht houden en handhaven. Hij moet daarvoor over zwaardere bevoegdheden en een zwaarder instrumentarium kunnen beschikken.’¹⁸⁷

Wetsvoorstel

Op 7 mei 2010 diende de regering een wetsvoorstel in tot “aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde”, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het kabinetstandpunt bij het rapport van de Commissie-Van Wijmen. Dit wetsvoorstel herzag niet het toezichtstelsel; dit gebeurde wel met de tweede nota van wijziging van 23 juli 2012. Sindsdien wordt ook gesproken van de Wet positie en toezicht advocatuur.

Uit de toelichting¹⁸⁸ volgt dat het huidige toezicht tekortschiet, omdat het geldt als onvoldoende transparant en onafhankelijk, omdat het uitsluitend en in een sterke beslotenheid wordt uitgeoefend door personen die zelf ook onderworpen zijn aan dat toezicht, en die gekozen worden door ondertoezichtgestelden. Bovendien is het toezicht te repressief van karakter en te weinig proactief. Verder is de uniformiteit niet geborgd, omdat het toezicht belegd

¹⁸⁵ NSOB (2010), *Het bestaande is geen alternatief*, p. 17.

¹⁸⁶ NSOB (2010), *Het bestaande is geen alternatief*, p. 36.

¹⁸⁷ NSOB (2010), *Het bestaande is geen alternatief*, p. 38.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II 2011/12, 32382, nr. 10.*

is bij meerdere personen. Tot slot bestond de wens om het toezicht aan te laten sluiten op het toezicht op andere juridische beroepen.

De voorgestelde ‘verdergaande wenselijke en noodzakelijk maatregelen’ betreffen in de eerste plaats de introductie van een college van toezicht, één landelijk toezichthoudend orgaan, dat onderdeel uitmaakt van de NOvA, dat eindverantwoordelijk is voor het toezicht op alle advocaten en rechtstreeks het toezicht uitoefent en doet uitoefenen. Dit college van toezicht, waarvan de leden bestaan uit niet-advocaten en worden benoemd door de Kroon, kan de feitelijke toezichthoudende werkzaamheden primair opdragen aan de lokale deken. Verder is relevant dat het toezicht integraal van karakter dient te zijn:

Het [toezicht] ziet op de naleving van alle wettelijke en andere voorschriften die voor advocaten gelden, inclusief de voorschriften op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Om de effectiviteit van het toezicht te waarborgen, beschikken de deken bij hun taakuitoefening over het instrumentarium krachtens titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Overtreding van lichtere, administratieve voorschriften kunnen door het college van toezicht worden afgedaan met een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

En geldt dat het toezicht een preventieve werking heeft:

Toezicht bestaat uit het verwerven van informatie, het bepalen van een oordeel over het handelen en nalaten van beroepsbeoefenaren en, bij gebleken noodzaak, uit het nemen van maatregelen om het gedrag van beroepsbeoefenaren te beïnvloeden. Het heeft tot doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Ook draagt toezicht eraan bij dat maatschappelijke risico's die samenhangen met de bijzondere positie van de advocatuur – zoals het mogelijk misbruik van het verschoningsrecht – vroegtijdig kunnen worden opgespoord.

Aan het toezicht en het tuchtrecht worden nadrukkelijker zelfstandige functies toegekend. Tuchtrecht kan volgen op toezicht, maar vormt op zichzelf geen onderdeel van het toezicht. Om het tuchtrecht nadrukkelijker zelfstandig te positioneren, wordt geregeld dat naast de deken belanghebbenden zelfstandig en rechtstreeks een klacht kunnen voorleggen aan de tuchtrechter. In de nota van wijziging wordt over de verhouding tussen tuchtrechtspraak en toezicht als volgt overwogen:

Belangrijk verschil tussen tuchtrechtspraak en toezicht is dat toezicht plaatsvindt zonder dat van een overtreding hoeft te zijn gebleken. Toezicht heeft daarmee veel meer een preventief karakter. Tuchtrechtspraak is reactief van aard en komt pas aan de orde als geklaagd wordt over een mogelijke overtreding. Wel kan de aanleiding voor de tuchtrechtelijke behandeling van een gedraging van een advocaat gelegen zijn in een klacht van de toezichthouder, die tot deze klacht komt naar aanleiding van toezichthoudende werkzaamheden.

Overigens verklaart de rol van de deken bij (de toegang tot) de tuchtrechtprocedure, volgens de wetgever, mede het repressieve karakter van het toezicht:

Het toezicht door deken op advocaten heeft op dit moment, mede door de bijzondere rol van de deken bij het aanbrengen van klachten bij de tuchtrechter, met name een repressief karakter: deken komen vooral in actie naar aanleiding van concrete

klachten tegen advocaten. Preventief toezicht, in de zin dat onderzoek plaatsvindt naar de naleving van (gedrags-)normen en regels zonder dat er sprake is van een concrete klacht of andere aanleiding tot verdenking van een overtreding van normen en regels, komt thans in de praktijk te weinig voor, zoals ook door de heer Hoekstra wordt geconstateerd in zijn interim-rapportage. Het huidige toezicht door dekens vindt daardoor voor een belangrijk deel plaats in het kader van klachten die bij hen worden ingediend en die de opmaat (kunnen) vormen voor een tuchtzaak.

Mede vanwege stevige kritiek vanuit de NOvA en de bevindingen van de interim-rapporteur Rein-Jan Hoekstra, die in 2012 in opdracht van de NOvA rapporteerde over (inmiddels ingezette veranderingen in) het toezicht op advocaten, besloot de regering om de (eind)verantwoordelijkheid voor het toezicht bij de lokale dekens te beleggen. Het college van toezicht verdween echter niet, maar werd gepositioneerd als systeemtoezichthouder. Het college van toezicht kreeg onder meer de bevoegdheid om toezichtsbeleid vast te stellen dat de dekens dienen uit te voeren. De algemeen deken krijgt als voorzitter van het college de bevoegdheid om aan de lokale deken aanwijzingen te geven.

De Tweede Kamer stemde op 8 april 2014 in met deze herziening van het toezichtstelsel en enkele andere wijzigingen van de Advocatenwet, waaronder de opname van kernwaarden. Op 30 september 2014 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel, waarna de wet op 1 januari 2015 in werking trad.

pro factu