

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats-en
bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Registratienummer

600183

Datum 3 februari 2015
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet doorberekening kosten
toezicht en tuchtrecht juridische beroepen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 mei 2014, nr. 2014000997, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2014, nr. W03.14.0150/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over de wenselijkheid van het volledig doorberekenen en de proportionaliteit hiervan, het doorberekenen van kosten bij veroordeling door de tuchtrechter en de uitzonderingsmogelijkheden voor het griffierecht bij de tuchtrechter.

Wenselijkheid en proportionaliteit

Met de Afdeling is de regering van mening dat zowel de beroepsgroep als de staat belang hebben bij het toezicht op de advocaten, de gerechtsdeurwaarders en de notarissen en het tuchtrecht en daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Vanuit dat opzicht adviseert de Afdeling het doorberekenen van de kosten van het toezicht jegens notarissen en gerechtsdeurwaarders en het tuchtrecht jegens advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders, te heroverwegen. De Afdeling heeft het rapport Maat houden 2014 als uitgangspunt van haar advies genomen.¹ Het rapport Maat houden is een instrument waarmee een onderbouwde afweging kan worden gemaakt of in een bepaald domein doorberekening van kosten van handhaving mogelijk en opportuun is. Tijdens de ontwikkeling van onderhavig

¹ Zie Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407, p. 23-26, 28, 32 en 33, 43 .

wetsvoorstel heeft in eerste instantie het oude rapport Maat houden uit 1996² als toetsingskader gediend. Mede in het licht van het advies van de Afdeling zijn de uitgangspunten van onderhavig wetsvoorstel eveneens bezien in het kader van het recent verschenen rapport Maat houden 2014. Op dit punt is de memorie van toelichting aangevuld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
3 februari 2015

Het algemene uitgangspunt dat in het rapport is neergelegd, is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd. Een uitzondering op dit algemene uitgangspunt is mogelijk op grond van het profijtbeginsel of het 'veroorzaker betaalt'-beginsel. Ten aanzien van de doorberekening van kosten in het onderhavige wetsvoorstel speelt met name het profijtbeginsel een rol. Het 'veroorzaker betaalt beginsel' ligt ten grondslag aan de eveneens in dit wetsvoorstel voorziene mogelijkheid van veroordeling van de beroepsbeoefenaar in de kosten van het geding (zie hierna).

Advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen hebben profijt van het stelsel van toezicht³ en tuchtrecht, zoals ook de Afdeling onderkent. Risicovol gedrag van de ene dienstverlener heeft een negatieve uitstraling op de andere dienstverleners binnen de sector. Toezicht en tuchtrecht zijn dan ook noodzakelijk voor het vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Zoals in Maat houden 2014 is uitgewerkt, is doorberekening van de kosten gerechtvaardigd als het om een duidelijk af te bakenen groep gaat, alle leden van de groep profijt ondervinden van het toezicht en de ondertoezichtgestelden zich niet te gemakkelijk aan de groep kunnen onttrekken. Zowel de advocaten als de notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn als groep duidelijk af te bakenen en ondervinden profijt van toezicht en tuchtrecht. Ook kunnen de advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders zich niet eenvoudig aan de groep onttrekken nu zij van rechtswege onderdeel uitmaken van de onderscheidenlijke publiekrechtelijke beroepsorganisaties en/ of in hun hoedanigheid in een register staan ingeschreven⁴. Op grond van de toepassing van het profijtbeginsel is er reden om af te wijken van het hierboven genoemde algemene uitgangspunt dat

² Kamerstukken II 1995/1996, 24063, nr. 22

³ Volledigheidshalve moet hierbij worden opgemerkt dat het doorberekenen van de kosten van toezicht aan advocaten hier buiten beschouwing blijft, aangezien deze kosten thans reeds voor rekening van de advocatuur komen.

⁴ Voor advocaten en notarissen geldt op grond van de Advocatenwet respectievelijk de Wet op het notarisambt al de verplichting zich in te schrijven in een register. Voor gerechtsdeurwaarders wordt dit voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet (34 047).

handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen wordt gefinancierd. Om tot doorberekening over te gaan dient op grond van Maat houden 2014 vervolgens te worden voldaan aan een vijftal randvoorwaarden:

- Het stelsel sluit aan bij uitgangspunten van risicogebaseerd toezicht
- De baten van doorberekening wegen op tegen de kosten
- De onafhankelijkheid van de toezichthouder is voldoende gewaarborgd
- Er is voldoende rekening gehouden met het beleid van andere toezichthouders
- Er is voorzien in een prikkel tot kosten beheersing.

Aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Er is voor beide beroepsgroepen – vooruitlopend op de wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet - één integraal toezichthouder: het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Het door het BFT gehanteerde toezichtmodel is efficiënt en gebaseerd op risicoanalyse. Een lager risico op normoverschrijdend gedrag zal in die systematiek leiden tot lagere toezichtkosten. De onderscheiden beroepsgroepen zijn niet te groot en de beroepsbeoefenaren zijn verplicht lid van de onderscheiden beroepsorganisaties aan wie de kosten van het toezicht (notarissen en gerechtsdeurwaarders) en tuchtrecht (notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten) door de Minister in rekening worden gebracht. Deze beroepsorganisaties kunnen deze kosten naar eigen inzicht op eenvoudige wijze over de leden omslaan. De uitvoeringslasten daarvan zijn laag. De ondertoezichtgestelden hebben langs de weg van de kostenvergoeding geen invloed op het toezichtbeleid van de toezichthouder nu het de Minister van Veiligheid en Justitie is die de budgetten vaststelt. Hiermee is de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de ondertoezichtgestelden gewaarborgd. De Minister tot slot zal er – gehoord de onderscheiden beroepsgroepen - in de budgetteringssystematiek op toezien dat de kosten niet ongebreideld toenemen.

Dat het toezicht – zoals de Afdeling terecht bevestigt - eveneens profijtelijk is voor de maatschappij als geheel doet aan de mogelijkheid van het volledig doorberekenen van de kosten niet af. In Maat houden 2014 is nu juist een doordacht systeem uitgewerkt aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of de doorberekening van kosten gerechtvaardigd is, ondanks het feit dat het toezicht ook de maatschappij als geheel ten goede komt. Zoals hierboven is aangegeven

past het doorberekenen van de kosten aan de advocatuur, de gerechtsdeurwaarders en het notariaat geheel binnen de kaders van het rapport Maat houden 2014.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
3 februari 2015

De Afdeling wijst in haar advies voorts op het rapport 'Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht' uit 2006 en het op basis daarvan door de regering gedane voorstel om de beroepsgroepen zelf zorg te laten dragen voor de kosten van klachtbehandeling bij de tuchtrechter in eerste aanleg en de staat voor de kosten in hoger beroep⁵. In reactie hierop zij benadrukt dat de toenmalige regering het al principieel gewenst achtte dat een beroepsgroep een bijdrage levert aan de kosten van de eigen tuchtrechtspraak. Het tuchtrecht dient immers ter bewaking van het goed functioneren van de beroepsgroepen en daardoor hebben de beroepsgroepen een direct belang bij het eigen tuchtrecht als sluitstuk van het kwaliteitsbewakingssysteem van de beroepsgroep. Het laten betalen van de tuchtrechtspraak door de beroepsgroep is een duidelijke prikkel om door (preventief) kwaliteitsbeleid, een goede klachtenregeling en goed toezicht het aantal tuchtklachten beperkt te houden, zodat de tuchtrechter zo effectief mogelijk wordt ingezet op zaken die ook daadwerkelijk bij hem thuis horen. De toenmalige regering heeft destijds weliswaar het voorstel gedaan om in beginsel alleen de kosten van de eerste aanleg in rekening te brengen bij de beroepsgroep, maar heeft daarbij niet de mogelijkheid uitgesloten om tot een andere verdeling van de financiële verantwoordelijkheid te komen. In het licht van het bovenstaande wordt daar met het wetsvoorstel doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen een andere invulling aan gegeven. Deze opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven het algemeen deel van de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling geeft aan dat de bij de beroepsgroepen in rekening te brengen kosten hoog zullen zijn, zeker nu het beroepsgroepen betreft die in omvang niet groot zijn. Opgemerkt moet worden dat de hoogte van de bij de beroepsgroepen, met name bij het notariaat en de gerechtsdeurwaarderij, in rekening te brengen kosten op enige punten nuancering behoeft. Voor wat betreft de totale omzet in verhouding tot de door te berekenen kosten wordt het volgende opgemerkt. In 2013 realiseerde het notariaat (de interdisciplinair samengestelde kantoren niet inbegrepen) en de gerechtsdeurwaarderij een totale omzet van afgerond 543 miljoen respectievelijk 444 miljoen euro. De door te berekenen kosten aan deze

⁵ Rapport van de werkgroep tuchtrecht onder voorzitterschap van prof. Mr. N.J.H. Huls, Den Haag, 7 december 2006, par 2.3, kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr.48 en kamerstukken II, 2007/08, 29279, nr. 61.

beroepsgroepen worden begroot op totaal 4,7 respectievelijk 2,1 miljoen euro (inclusief toekomstig integraal toezicht). Afgezet tegen de gerealiseerde omzetten zijn deze kosten niet hoog te noemen, er nog van afgezien dat beroepsbeoefenaren deze kosten wellicht zullen willen doorberekenen. Voorts is bij de door te berekenen kosten geen rekening gehouden met de kostendrukkende maatregelen (bijvoorbeeld kostenveroordeling van de beklagde beroepsbeoefenaar) die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De mogelijkheid van kostenveroordeling brengt mee dat de kosten van het tuchtrecht zoveel mogelijk kunnen neerslaan bij de beroepsbeoefenaar die deze kosten veroorzaakt heeft.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
3 februari 2015

Doorberekenen kosten bij veroordeling door de tuchtrechter

Op grond van het wetsvoorstel kunnen de kosten die in het kader van een tuchtgeding zijn gemaakt worden doorberekend aan de door de tuchtrechter veroordeelde beroepsbeoefenaar⁶. De Afdeling heeft geen principiële bezwaren tegen deze, op het 'veroorzaker betaalt' beginsel gebaseerde bepalingen. Aan het verzoek van de Afdeling om in de memorie van toelichting te verduidelijken wat onder 'overige kosten' verstaan wordt, is tegemoet gekomen, Met 'overige kosten' wordt bedoeld de kosten van het tuchtgeding niet zijnde de door de klager gemaakte kosten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kosten van de tuchtrechters, maar ook de kosten voor de ondersteuning en huisvesting. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de opbrengst van deze kostenveroordeling in mindering gebracht wordt op de aan de beroepsgroepen in rekening te brengen kosten van het tuchtrecht.

De in het kader van de proceskostenveroordeling gemaakte verwijzing in de memorie van toelichting naar het burgerlijk procesrecht en het bestuursprocesrecht is slechts bedoeld om aan te geven dat het voor de hand ligt om ook bij het tuchtprocesrecht tot een systeem te komen op grond waarvan de kostenveroordeling – zowel betrekking hebbende op de kosten van de klager als op de overige kosten - forfaitair kan worden vastgesteld.

Uitzonderingsmogelijkheden griffierecht bij de tuchtrechter

De Afdeling merkt terecht op dat in het voorstel geen uitzonderingsmogelijkheden zijn opgenomen voor situaties waarin het problematisch is voor degenen die een klacht willen indienen om griffierecht te betalen.

⁶ Artikel I, onderdeel F, (artikel 48ac Advocatenwet), artikel II, onderdeel D, (artikel 43a Gerechtsdeurwaarderswet), Artikel III onderdeel F, (artikel 103b Wet op het notarisambt).

In dat verband zij opgemerkt dat klagers zich in eerste instantie met hun klacht wenden tot de beroepsbeoefenaar zelf om te komen tot een minnelijke oplossing. Mocht dit contact niet leiden tot een voor de klager bevredigende oplossing, dan kan de klager zich ook wenden tot in geval van de advocatuur, de deken van de orde van advocaten in het arrondissement, en in geval van het notariaat en de gerechtsdeurwaarderij tot de betreffende beroepsorganisatie. Deze instanties kunnen - bijvoorbeeld via bemiddeling - trachten te ondersteunen bij het komen tot een minnelijke oplossing indien de aard van de klacht zich daartoe leent. Mocht ook dit niet leiden tot het gewenste resultaat kan de klager een tuchtklacht bij de tuchtrechter indienen. Hiervoor is de klager een relatief laag griffierecht van €50 verschuldigd, welk bedrag, zoals ook de Afdeling constateert, wordt vergoed indien de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard. Voor die gevallen waar de hoogte van het griffierecht een drempel vormt om een klacht in te dienen, bestaat er, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, bij de advocatuur de mogelijkheid dat de deken de klacht overneemt en als dekenklacht bij het tuchtcollege aanhangig maakt. Een soortgelijke mogelijkheid is ook bij de andere beroepsgroepen aanwezig. Ook de KBvG en de KNB als publiekrechtelijke beroepsorganisatie, maar ook het BFT als (integraal) toezichthouder kunnen klachten bij de tuchtrechter indienen en dus in bijzondere gevallen (individuele) klachten van klagers overnemen en aan de tuchtrechter voorleggen. Ook in deze gevallen behoeft geen griffierecht betaald te worden. Op dit punt is, naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling, de memorie van toelichting aangevuld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
3 februari 2015

In het kader van het griffierecht geeft de Afdeling voorts aan dat het niet verschuldigd zijn van griffierecht op gespannen voet staat met de tekst van het voorgestelde artikel 46ca, derde lid⁷ waarin aan het verschuldigd zijn van het griffierecht een termijn verbonden wordt. Nu artikel 46ca, vijfde lid, bepaalt dat in het geval de deken de klacht indient er geen griffierecht wordt geheven is artikel 46ca, derde lid, in dat geval niet van toepassing.

De inwerkingtreding⁸ van de wet tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur)

⁷ De inwerkingtreding van de bepalingen van de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 hebben tot gevolg gehad dat artikel 46ca van de Advocatenwet thans genummerd is: artikel 46e.

⁸ Met uitzondering van artikel I, onderdeel R, treedt de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 in werking, zie Stb. 2014, 354 en Stb. 2014, 429.

heeft geleid tot aanpassing van artikel I van onderhavig wetsvoorstel. Hiermee is tegemoet gekomen aan de redactionele opmerking van de Afdeling.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele samenloopbepalingen op te nemen in verband met twee aanhangige wetsvoorstellen⁹ alsmede enkele tekstuele verbeteringen aan te brengen.

Datum
3 februari 2015

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

⁹ De bepalingen zien op de samenloop met het wetsvoorstel tot wijziging van de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de evaluatie van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, alsmede de regeling van enkele andere onderwerpen in die wet (34047) en het voorstel van wet van het lid van der Steur tot het stellen van regels omtrent de registratie en de bevordering van de kwaliteit van mediators (Wet registermediator) (33722).