

Vergaderjaar 2016–2017

34 145

Wijziging van de Advocatenwet, de Gerechtsdeurwaarderswet en de Wet op het notarisambt in verband met het doorberekenen van de kosten van toezicht en tuchtrechtspraak aan de beroepsgroepen (Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 oktober 2016

1. Inleiding

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie voor hun opmerkingen en vragen in het nader voorlopig verslag d.d. 13 september 2016. De leden van de fracties van CDA, SP en GroenLinks geven aan nog enkele aanvullende vragen te hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord. Ik ga hieronder in op de afzonderlijke vragen van de fracties en houd daarbij de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag aan, tenzij inhoudelijke samenhang aanleiding gaf om vragen gecombineerd te beantwoorden.

2. Nut en noodzaak

De leden van de fracties van de SP en GroenLinks vragen wat de overweging van de regering was om kosten voor toezicht en tuchtrecht wel door te berekenen aan de juridische beroepen en niet de kosten van politiebijstand bij voetbalwedstrijden. Voor de onderbouwing van de bestendige beleidslijn van de regering om niet over te gaan tot de doorberekening van politiekosten bij evenementen, verwijs ik u naar hetgeen daarover laatstelijk is toegelicht bij de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 VI, nr. 2, p. 27–28). Op de keuze om toezicht en tuchtrecht door te berekenen aan de juridische beroepsgroepen is in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel eerder al uitgebreid ingegaan. Een soortgelijke afweging over de doorberekening van toezichtskosten is overigens gemaakt bij de *Wet van 10 december 2014 tot wijziging van de Wet bekostiging financieel toezicht in verband met de afschaffing van de overheidsbijdrage, de invoering van Europees banktoezicht en de bestemming van door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank opgelegde dwangsommen en boetes*.¹ Ik verwijs daarvoor met name naar de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken I 2014/15, 33 957, C).

¹ Staatsblad 2014, 532.

Toezicht en tuchtrecht zijn beide primair in het belang van de beroepsgroepen van advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen, omdat zij bijdragen aan de kwaliteit en integriteit van deze beroepsgroepen en het vertrouwen in deze beroepen. Toezicht en tuchtrecht ondersteunen hun bijzondere wettelijke positie. Voor de kosten die hiermee samenhangen kunnen de beroepsgroepen zelf worden aangesproken door de overheid.

De leden van de fracties van SP en GroenLinks wijzen er op dat een groot deel van de ingediende klachten tegen de juridische beroepsbeoefenaren ongegrond of niet-ontvankelijk wordt verklaard. Zij verklaren dit feit met de stelling dat gerechtsdeurwaarders, het notariaat en de advocatuur steeds meer te maken hebben met steeds mondiger wordende cliënten en een groeiende claimcultuur. Naast terechte klachten wordt er – aldus deze fracties – ook veel geklaagd, omdat het tuchtrecht laagdrempelig is. De fracties verwijzen naar de twijfel die de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft bij het te verwachten effect van het griffierecht. Zij vragen de regering toe te lichten waarom zij van mening is dat toezicht en tuchtrecht in het belang van de beroepsgroepen zijn, en dat daarom volledige bekostiging, inclusief de inzet van de leden van de rechterlijke macht, gerechtvaardigd is. Ook vragen zij waarom de regering denkt dat dat de beroepsgroepen een financiële prikkel nodig hebben om de kwaliteit van de dienstverlening hoog te houden.

Toezicht en tuchtrecht zorgen er voor dat beroepsnormen worden gehandhaafd, wat in positieve zin bijdraagt aan de kwaliteit en integriteit en daarmee het goede functioneren van de beroepsgroepen. Dit, inclusief de ongegronde tuchtklachten (die in zekere zin het goede functioneren van de betrokken beroepsbeoefenaren nog eens bevestigen), versterkt het vertrouwen van de samenleving in de beroepsgroepen. Dit vertrouwen is essentieel voor het maatschappelijk draagvlak voor het exclusief opdragen van de specifieke (ambtelijke) taken en bevoegdheden aan deze beroepsgroepen. Ook bij de verlening van andere juridische diensten buiten het aan hen toegekende domein hebben de beroepsbeoefenaren baat bij dit vertrouwen. Een goed functionerend toezicht en tuchtrecht – en daaraan draagt de inzet van de leden van de rechterlijke macht, onder meer in het kader van onafhankelijke deskundige oordeelsvorming, in belangrijke mate bij – is primair in het belang van de beroepsbeoefenaren en hun klanten zelf. Het is dit profijt dat volledige bekostiging door de beroepsgroepen rechtvaardigt.

Een door de leden van de SP-fractie en de fractie van GroenLinks gesuggereerde vrije keuze voor advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders om zich te onderwerpen aan toezicht en tuchtrecht past niet bij een wettelijk geregeld domeinmonopolie en bij de belangrijke en bijzondere positie die deze beroepsbeoefenaren in de rechtsorde innemen. De in de wet exclusief aan deze beroepsbeoefenaren opgedragen taken en hun belangrijke rol in het rechtssysteem rechtvaardigen de gestelde eisen aan kwaliteit en integriteit en de wettelijke waarborgen voor de handhaving daarvan. Tot deze waarborgen behoren onder meer strenge toelatingseisen, het lidmaatschap (van rechtswege) van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie met gebondenheid aan (kwaliteits)regels en verplichte onderwerping aan het wettelijk geregeld toezicht en tuchtrecht. De regering benadrukt dat de beroepsgroepen de beroepseer hoog in het vaandel hebben staan. De beroepsgroepen leveren dan ook een grote bijdrage aan de kwaliteit van de dienstverlening. Als goed voorbeeld beschrijven de leden van de SP-fractie de inspanningen van de KNB op dit gebied. De doorberekening van de kosten van het toezicht en tuchtrecht kan er wel toe bijdragen dat op andere wijze naar de kwaliteits- en integriteitszorg wordt gekeken. Zo stimuleert het de beroepsgroepen om continu kritisch te kijken naar de efficiency en effectiviteit van deze zorg.

De verwachting is dat de invoering van een (gematigd) griffierecht een dempend effect zal hebben op de instroom van het aantal tuchtzaken. Juist in situaties waarin mede door de laagdrempeligheid van de klachtvoorziening regelmatig ten onrechte klachten worden ingediend, zoals de leden van de SP-fractie en de fractie van GroenLinks ook naar voren brengen, verwacht de regering dat verhoging van de drempel zal leiden tot een betere afweging bij burgers omtrent het al dan niet het indienen van een klacht. De precieze effecten van griffierechten op de instroom laat zich evenwel niet eenvoudig voorspellen. In zijn algemeenheid zal prijselasticiteit ertoe leiden dat bij toenemende kosten het aantal klachten zal afnemen. Onderzoek daarnaar in relatie tot verhoging van griffierechten bij rechtszaken heeft dat ook aangetoond. De regering verwacht dat een dergelijk effect ook merkbaar zal zijn bij tuchtklachten. Specifiek onderzoek is daar niet naar gedaan, maar de daling van de instroom bij de raden van discipline voor de advocatuur na invoering van het griffierecht in 2015 geeft een bemoedigend beeld.

De leden van de fracties van SP en GroenLinks lezen in de memorie van antwoord dat de regering opmerkt dat, naast het profijtbeginsel, er op basis van het beginsel «de veroorzaker betaalt» een grond voor doorberekening kan bestaan. Deze leden vragen waarop de regering baseert dat er in het geval van de juridische beroepen sprake is van risicovol gedrag. In de memorie van antwoord staat: «Naast het profijtbeginsel kan er op basis van het «veroorzaker betaalt» beginsel ook een grond voor doorberekening bestaan. Dat is het geval als er sprake is van risicovol gedrag en/of de aard van de activiteiten van de sector de overheid noodzaken tot meer dan regulier toezicht. Van dat laatste is naar het oordeel van de regering bij de juridische beroepen sprake.» De regering meent dus dat op basis van de aan de beroepsbeoefenaren opgedragen exclusieve taken en bevoegdheden meer dan regulier toezicht noodzakelijk is. Er wordt niet betoogd dat hier specifiek sprake is van risicovol gedrag.

3. Financieel kader

De leden van de fracties van SP en GroenLinks vragen de regering te reageren op de stelling dat de in de memorie van antwoord gehanteerde bedragen van de kosten per beroepsbeoefenaar niet juist zijn. Zij geven daarbij aan dat de KNB er niet voor kiest de kosten aan alle leden door te berekenen. In de toelichting bij dit wetsvoorstel is in alle gevallen uitgegaan van kosten per lid van de respectievelijke beroepsorganisaties. Hoe deze kosten worden omgeslagen over de (groepen van) leden en wie uiteindelijk de kosten betaalt wordt bepaald door de interne regelgeving en keuzes van de beroepsgroepen, alsmede door afspraken in kantoorverbanden en binnen arbeidsrelaties.

De regering is van oordeel dat de extra lasten als gevolg van de invoering van dit wetsvoorstel voor de beroepsgroepen te dragen zijn. Het is aan de beroepsgroepen zelf om te bepalen op welke wijze zij de lasten op een redelijke wijze over de beroepsgenoten te verdelen, waarbij bovendien geldt dat de lasten desgewenst kunnen worden doorberekend aan de opdrachtgevers.

Op de vraag van de fracties van SP en GroenLinks waaraan de kosten van 1,2 miljoen euro voor de tuchtrechtspraak advocatuur wordt besteed, antwoord ik dat het afgelopen jaar ruim € 700.000,- naar de raden van discipline is gegaan en ruim € 400.000,- naar het hof van discipline. Deze leden vragen voorts op welke termijn de regering verwacht inzicht te kunnen geven in de exacte kosten die gemoeid gaan met de inwerking-treding van dit wetsvoorstel. In de begrotingen die de instanties moeten maken voor hun kosten met het oog op de uitvoering van dit wetsvoorstel

zal e.e.a. worden uitgesplitst naar personele-, materiële en overige kosten. Tevens wordt gevraagd in de begroting op te nemen welke prestaties worden geleverd: de instroom en behandeling van zaken, eventueel uitgesplitst in relevante subcategorieën. Ten aanzien van de raden en het hof van discipline is nog verzocht om daarbij expliciet te maken dat het om de kosten gaat die samenhangen met tuchtrecht en niet om overige taken.

Met de invoering van dit wetsvoorstel zijn, zoals ook toegelicht in de memorie van antwoord, nauwelijks uitvoeringskosten gemoeid. De kosten van toezicht en tuchtrecht, voor zover deze niet al direct worden gedragen door de beroepsgroepen (met name de advocatuur), komen eerst ten laste van de begroting van de Minister van Veiligheid en Justitie en worden vervolgens doorbelast aan de beroepsorganisaties. Deze beroepsorganisaties innen nu ook al jaarlijkse bijdragen van hun leden. Dat deze bijdragen (deels) omhoog gaan maakt de uitvoeringslasten niet hoger. Over de exacte door te berekenen kosten aan de beroepsgroepen is eerst inzicht te geven in het tweede kwartaal 2017, als de tuchtcolleges verantwoording hebben afgelegd. Dit wordt met de beroepsgroepen gedeeld, alvorens door te belasten.

4. Mededinging

De leden van de SP-fractie en de fractie van GroenLinks wijzen op enkele verschillen tussen enerzijds «gebonden ondernemers» (advocaten en gerechtsdeurwaarders) met wettelijke regulering en een domeinmonopolie en anderzijds «vrije ondernemers» (juridisch adviseurs en incassokantoren) in de markt van juridische dienstverlening, als gevolg waarvan mogelijk mededingingsongelijkheid of concurrentievervalsing op basis van prijs kan ontstaan en vragen de regering hier op te reageren. Het is juist dat de dienstverlening van deze gebonden ondernemers als gevolg van de kosten van de kwaliteitsborging (inclusief de kosten van toezicht en tuchtrecht) veelal duurder zal zijn dan die van de vrije ondernemers, maar daar staan dan wel een «sterk» merk en exclusieve rechten en bevoegdheden tegenover. Voor zover er al sprake zou zijn van mededingingsongelijkheid is deze gerechtvaardigd door het belang van een goede uitvoering van het exclusief aan deze ondernemers toekomende domeinmonopolie en de daarmee verband houdende aan deze ondernemers (en hun personeel) te stellen (wettelijke) eisen. De leden van de fracties van de SP en GroenLinks vragen ook om een standpunt van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over de mogelijke mededingingsongelijkheid of concurrentievervalsing ten gevolge hiervan.

Bedoeld zal zijn een standpunt van de Autoriteit Consument en Markt (ACM); op 1 april 2013 ontstaan uit een fusie van de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit).

De ACM doet geen algemene uitspraken over de mogelijke mededingingsrechtelijke gevolgen van een wetsvoorstel. Zij beoordeelt per zaak of sprake is van een overtreding van de Mededingingswet.

5. Toegang tot dienstverlening

De leden van de SP-fractie en GroenLinks merken op dat de doorbelasting van de kosten van toezicht en tuchtrecht voor bepaalde groepen opdrachtgevers mogelijk problemen zou kunnen opleveren met de toegang tot de dienstverlening van de juridische beroepsbeoefenaren. Ook vrezen zij dat opdrachtgevers zich wenden tot dienstverleners buiten deze beroepsgroepen.

Die zorgen deel ik niet. Indien de onderscheiden beroepsgroepen besluiten tot doorbelasting van de kosten van toezicht en tuchtrecht aan

cliënten en opdrachtgevers, zullen de totale kosten van de dienstverlening van deze beroepsbeoefenaren marginaal stijgen. Dit blijkt uit de volgende gegevens. De advocatuur in Nederland kent 2.136 eenmanskantoren, 1.560 kantoren met 2–5 advocaten, 513 kantoren met 6–20 advocaten, 74 kantoren met 21–60 advocaten en 24 grote kantoren met 60 en meer advocaten in dienst.² De omzet van de 50 grootste advocatenkantoren in Nederland ligt boven de € 1,3 miljard.³ Een kostenverhoging van € 1,2 miljoen voor de totale beroepsgroep moet op grond van deze cijfers geen problemen opleveren.

Voor de beroepsgroepen van het notariaat en de gerechtsdeurwaarders geldt dat een volledige doorbelasting aan de opdrachtgevers, bij een omzet van respectievelijk € 750 en € 400 miljoen, zal leiden tot van een verhoging van de kosten van de dienstverlening van respectievelijk circa 0,63% en 0,35%. Een dergelijke verhoging van de kosten zal ook voor minder kapitaalkrachtige opdrachtgevers geen probleem vormen. Dit ook in antwoord op de vraag van de fracties van SP en GroenLinks of een risico-inventarisatie/impactanalyse naar de gevolgen van dit wetsvoorstel is gedaan.

6. Doorberekening gerechtsdeurwaarders

De SP-fractieleden en de leden van de fractie van GroenLinks stellen dat onder meer uit de cijfers van de tuchtkamer voor gerechtsdeurwaarders (rechtbank Amsterdam) blijkt dat 95% van de klachten tegen gerechtsdeurwaarders klachten betreffen van mensen die het niet eens zijn met de executie van het vonnis. Deze klachten dragen, zo vinden deze leden, derhalve maar beperkt bij aan de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep. Zij vragen de regering toe te lichten waarom zij desondanks vindt dat de gerechtsdeurwaarder in een dergelijke situatie «de veroorzaker/de vervuiler» is en hij op grond hier van de kosten van dit tuchtrecht moet betalen. Ook de leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken in hoeverre het «de veroorzaker betaalt» principe op gaat voor de gerechtsdeurwaarder als blijkt dat een merendeel van de klachten wordt ingediend, omdat de klager het niet eens met het vonnis van de rechter.

Voor zover klachten tegen gerechtsdeurwaarders worden ingesteld omdat de klager eigenlijk wil opkomen tegen het vonnis dat door de gerechtsdeurwaarder wordt betekend, kan de invoering van een griffierecht een duidelijk dempend effect hebben. Een klacht tegen een gerechtsdeurwaarder moet niet te makkelijk kunnen worden ingediend. Vaak zal een klacht echter ook een mengvorm kunnen zijn van een inhoudelijk meningsverschil en een klacht over de (wijze van) tenuitvoerlegging. Klachten voortkomend uit ontevredenheid met het gerechtelijk vonnis en niet uit de (wijze van) executie daarvan, horen niet bij de tuchtrechter thuis en dragen inderdaad nauwelijks bij aan de kwaliteit en integriteit van de gerechtsdeurwaarders. Dat betekent nog niet dat de kosten van de behandeling van deze «kansloze» klachten dan maar uit de algemene middelen zouden moeten worden betaald. Het aan de gerechtsdeurwaarders gegeven domein rechtvaardigt immers doorberekening van de kosten van toezicht en tuchtrecht. Voorts draagt een goed en toegankelijk systeem van toezicht en tuchtrecht bij aan de kwaliteit van de beroepsgroep en het vertrouwen van de maatschappij daarin. De regering vertrouwt er op dat de in dit wetsvoorstel voorziene invoering van griffierechten tezamen met een goede voorlichting aan potentiële klagers bedoelde «kansloze» klachten zoveel mogelijk zal beperken.

² <https://www.advocatenorde.nl/255/consumenten/feiten-over-de-advocatuur>

³ <http://advocatiemagazine.sdu.nl/maart-2016#!/financiele-kerngegevens>

Tevens vragen alle drie de fracties of de regering bereid is de toezegging te doen dat een eventuele doorberekening van kosten door de gerechtsdeurwaarders aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) door de overheid wordt gedragen en er zodoende – in het kader van de aanbestedingsprocedure – een hogere kostenvergoeding per dossier zal worden geboden.

De gerechtsdeurwaarder kan de kosten van toezicht en tuchtrecht doorberekenen in zijn dienstverlening aan opdrachtgevers. Een doorberekening richting de opdrachtgever is een kwestie die op grond van marktoverwegingen en door prijsonderhandelingen tot stand komt. Het resultaat daarvan zal een afspraak zijn waaraan zowel de opdrachtgever – overheid of niet – als de opdrachtnemer zich hebben te houden. De kostenvergoeding voor niet-inbare zaken is in de thans lopende aanbestedingsprocedure op belangrijke onderdelen bijgesteld. De Tweede Kamer is daarover per brief d.d. 15 juli 2016 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2015/16, 31 490, nr. 212). In deze brief is onder andere uiteengezet dat in het kader van de aanbesteding een vaste prijs voor niet-inbare voorwerpen zal worden gehanteerd en dat concurrentie uitsluitend plaatsvindt op kwaliteitscriteria. Dit dient om de zorg weg te nemen dat de marktwerking in de relatie tussen opdrachtgever en gerechtsdeurwaarder kan leiden tot zodanig lage prijzen (in welk verband eerder een minimumtarief van € 0,87 is genoemd) dat de kwaliteit van de ambtsuitoefening mogelijk onder druk komt te staan

7. Organisatie tuchtrechtspraak advocatuur

De fractieleden van de SP en GroenLinks vragen zich af hoe de organisatie van de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA) zich verhoudt tot artikel 46ba van de Advocatenwet. Zoals ook blijkt uit hetgeen door voornoemde fractieleden is aangegeven, is – voor zover de regering bekend – de kern van de opzet van de SOTA erin gelegen efficiëntiewinst te bereiken in de ondersteuning van de griffiers van de tuchtcolleges, die vanaf juli 2015 in loondienst bij de SOTA zijn. Dit staat los van hetgeen in artikel 46ba wordt bepaald dat o.a. de griffier voor zijn werkzaamheden verantwoording verschuldigd is aan de raad van discipline. Met het oog op het borgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak is van belang dat de tuchtrechters er op moeten kunnen vertrouwen dat de griffiers ondersteunend zijn aan deze onafhankelijkheid. Het feit dat de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) de stichting financiert wil niet zeggen dat de NOvA bemoeienis mag hebben met de inhoudelijke werkzaamheden op een zodanige wijze dat dat invloed kan hebben op de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak. De NOvA financierde van 1986 tot de oprichting van de SOTA in juli 2015 de griffiers op declaratiebasis. Gedurende die periode heeft de onafhankelijkheid van de griffiers nimmer ter discussie gestaan. Ook nu de griffiers in loondienst zijn bij de SOTA die wordt gefinancierd door de NOvA, is er geen noodzaak tot vrees voor de aantasting van het onafhankelijk handelen van de griffier. De griffier is voor de inhoud van zijn werkzaamheden immers op grond van de Advocatenwet uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de raad van discipline. Voor het overige is hij verantwoording verschuldigd aan het bestuur van de SOTA.

8. Overige

De CDA-fractieleden vragen de regering of zij een harde toezegging kan doen dat zij in overleg met de KNB een wettelijke regeling voorbereidt inzake het instellen van een garantiefonds. Deze toezegging kan ik inderdaad doen. De voorbereiding van een wetsvoorstel met deze strekking is in nauw overleg met de KNB ter hand genomen.

De fractieleden van SP en GroenLinks vragen of bekend is wanneer een aanpassing plaatsvindt van de regeling waarin het griffierecht in het kader van een zaak bij het hof van discipline door de deken wordt geïnd en deze zodanig wordt gewijzigd dat niet langer de deken deze taak heeft. Voorts vragen deze leden naar het aantal zaken per jaar waarop dit betrekking zal hebben.

Navraag bij het hof van discipline leert dat in ongeveer 200 zaken per jaar er sprake is van een tuchtrechtelijke zaak waarbij een klager is betrokken die griffierecht moet betalen. Hoewel een wijziging van de regeling is voorzien, kan niet worden aangegeven op welke termijn een wijziging van de regeling wordt voorgesteld. Wel heeft dit de aandacht van de regering. Tot het moment waarop een wijziging wordt voorgesteld is niet het voornemen om een tijdelijke voorziening te treffen. Dit zou strijd met de wet opleveren.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur