



Samenvatting

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

Samenvatting

Inleiding

Aanleiding onderzoek

De discussie over de inrichting van het toezicht in de advocatuur speelt zich al geruime tijd af. Minister Dekker nam aanvankelijk een flink deel van de aanbevelingen over uit het evaluatierapport van 2020 over de Wet positie en toezicht advocatuur. Maar later, mede naar aanleiding van ‘de neef van Taghi’ en ‘de kwestie Pels Rijcken’, wijzigde Minister Weerwind de voorstellen ingrijpend, leidend tot de introductie van de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). Volgens deze voorstellen worden toezicht en klachtrecht, dat bij de lokale dekens 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 Elian, 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. Dit onderzoek heeft Pro Facto in opdracht van de Algemene Raad van de NOvA, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen, uitgevoerd.

Vraagstelling en aanpak

In het onderzoek stond de volgende vraagstelling 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?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie 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?

In dit onderzoek dient het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming om een landelijke toezichthouder (OTA) op te richten als vertrekpunt. 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.

Het onderzoek bestond uit document- en literatuurstudie en gesprekken met vertegenwoordigers van stakeholders (organen van de NOVA, Raad van Discipline, College van Afgevaardigden, College van Toezicht, dekens, Geschillencommissie) en een academicus.

Essentie toezicht, klacht- en tuchtrecht

Toeziht

Toeziht 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. Toeziht 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. Toeziht 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 het bijzonder wanneer een tuchtklacht wordt ingediend door de toezichthouder als professionele klager.

Klachtrecht

Klachtbehandeling is gericht op individuele genoegdoening voor de klager, het creëren van een leereffect voor de beklagde en herstel van vertrouwen tussen klager en beklagde. 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 kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening in het algemeen belang, terwijl bij klachtbehandeling de positie en individuele genoegdoening van de klager centraal staan.

Tuchtrecht

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. Met het tuchtrecht wordt beoogd de kwaliteit van de beroepsuitoefening door leden van de groep te bewaken en te bevorderen. Het tuchtrecht heeft de functie het lerend vermogen van de sector te bevorderen. De normen van het professionele handelen worden door het tuchtrecht verduidelijkt en aangescherpt. Daarnaast heeft het tuchtrecht een corrigerende of repressieve functie: om disfunctionerende beroepsbeoefenaars te corrigeren en eventueel uit te sluiten van de beroepsuitoefening.

Randvoorwaarden en uitgangspunten inrichting stelsel

Uitgangspunten goed toezicht en adequate klachtbehandeling

Voor een de uitoefening van goed toezicht zijn de volgende zes basisprincipes te onderscheiden: 1) selectief, 2) slagvaardig, 3) samenwerkend, 4) onafhankelijk, 5) transparant en 6) professioneel.

Uitgangspunten voor een adequate klachtbehandeling zijn:

- laagdrempeligheid en toegankelijkheid;
- onafhankelijkheid en onpartijdigheid;
- rechtsgelijkheid en uniformiteit;
- transparantie;
- registratie, analyse en evaluatie van klachten.

Relatie toezicht en klachtbehandeling

Toezicht en klachtbehandeling zijn twee principiële 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. Toezicht is juist wel nadrukkelijk gericht op het beschermen van het algemeen belang.

Het bijhouden van klachtbehandeling en toezicht is niet noodzakelijk voor het effectief houden van toezicht. 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.

De informatieve waarde van klachtbehandeling voor de toezichthouder 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 uitwisseling van signalen en informatie (zoals dat nu reeds gebeurt door de deken 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.

Inrichtingsmodaliteiten

Op basis van het onderzoek naar de essentie van toezicht, klacht- en tuchtrecht en de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de inrichting van het stelsel, worden in het onderzoek vier hoofdmodellen onderscheiden voor de inrichting van toezicht, klacht- en tuchtrecht.

Model 1: OTA met centraal loket voor klachtbehandeling

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.

Model 2: OTA met landelijke klachtbehandeling

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 signalen worden gemist die uit klachten naar voren zouden

kunnen komen die relevant zijn voor de uitoefening van het toezicht. 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. Dat kan 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.

Model 3: OTA en afzonderlijke klachten- en geschilleninstantie

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.

Model 4: OTA met behoud lokaal toezicht en lokale klachtbehandeling

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 ordebureaus 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.

Slotbeschouwing

De motie-Ellian speelt in de discussie over de inrichting van het stelsel 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.

Uit dit onderzoek volgt dat de essentie van toezicht en klachtbehandeling zeer verschillend is en dat voor toezicht en klachtbehandeling andere kennis en competenties nodig zijn. Klachtbehandeling is reactief en gericht op het tevredenstellen van de klager (individuele genoegdoening), het herstellen van vertrouwen tussen klager en beklaagde en het tweewegbrengen

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.

Aangezien toezicht en klachtbehandeling inhoudelijk niet veel raakvlakken hebben en zeer te onderscheiden activiteiten zijn, is het derhalve niet nodig 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. 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, 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.



profacto



www.profacto.nl