

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 733

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2022

In mijn voortgangsbrief aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie¹ heb ik de contouren van een landelijk toezichthouder op de advocatuur geschetst. In die brief heb ik toegezegd uw Kamer na de zomer te informeren over de verdere inrichting en het vervolproces. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Advocaten vervullen een onmisbare rol in onze rechtsstaat. Zij dragen in het kader van de goede rechtsbedeling zorg voor de rechtsbescherming van cliënten en bewaken dat rechtzoekenden een goede toegang tot het recht en de rechter hebben. Rechtsbescherming van burgers en bedrijven en toegang tot het recht rechtvaardigen een publiek belang voor kwalitatief goede en integere advocaten, die beschikken over bepaalde rechten en verplichtingen ten behoeve van degene die zij bijstaan. Het gaat daarbij onder meer om een gedeeltelijk domeinmonopolie en om een geheimhoudingsplicht en daaraan gekoppeld verschoningsrecht. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat individuele advocaten en de advocatuur als geheel deze bijzondere positie waarmaken. Mede om die reden is de advocatuur onder meer onderworpen aan toezicht.

Zoals eerder aangekondigd wordt het toezicht op advocaten versterkt door de oprichting van één landelijke toezichthouder die verantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle advocaten in Nederland.² Dat betekent dat de lokale dekens niet meer verantwoordelijk zijn voor het toezicht in het eigen arrondissement.

Onder toezicht versta ik de controle op de naleving door advocaten van de op hen in hun hoedanigheid van advocaat van toepassing zijnde regelgeving (formele wetten, verordeningen en beroeps- en gedragsregels). Toezicht is met name preventief van karakter en heeft als doel de

¹ Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nr. 353.

² Zie onder meer Kamerstuk 29 279, nr. 683, Kamerstuk 29 911, nr. 339 en Kamerstuk 29 911, nr. 353.

kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en bevorderen.

Toezicht vormt een onderdeel van een breder systeem van voorzieningen in de advocatuur om een kwalitatief goede en integere advocatuur in stand te houden.

Andere voorzieningen binnen het systeem van kwaliteitsborging binnen de advocatuur zijn³:

- de wijze van en controle op toetreding tot de advocatuur;
- de verplichte stage voor iedereen die advocaat wil worden;
- het bevorderen van de kwaliteit via kwaliteitstoetsen;
- het bij of krachtens verordening vaststellen van regels waar advocaten zich aan dienen te houden;
- het behandelen van klachten over advocaten; en
- de tuchtrechtspraak.

Vorm en inhoud van het toezicht moeten worden afgestemd op deze voorzieningen, waarbij er sprake moet zijn van een goede balans tussen de verschillende voorzieningen. Die balans draagt er aan bij dat advocaten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en daar ook naar handelen.

De afgelopen periode hebben nadere gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de algemene raad (AR), de lokale deken en het college van toezicht (CvT) over de verdere vormgeving van het toezicht. Mede aan de hand van die gesprekken kom ik tot de volgende inrichting van het toezicht op de advocatuur:

- er komt één Landelijke toezichtautoriteit advocatuur;
- de rol van de lokaal deken bij het toezicht komt te vervallen; en
- er komt een «blik van buiten» die kijkt hoe deze landelijke toezichtautoriteit functioneert.

1. Landelijke toezichtautoriteit advocatuur (LTA)

De advocatuur moet onafhankelijk van de overheid functioneren. Tegelijkertijd heb ik als Minister voor Rechtsbescherming een stelselverantwoordelijk voor een goed functionerende advocatuur, inclusief het toezicht daarop. Bij de inrichting van het toezicht heb ik daarom gezocht naar een balans tussen het duidelijk neerzetten van de kaders waarbinnen het toezicht moet plaatsvinden en het waarborgen van de onafhankelijkheid van het toezicht op de advocatuur van mij en daarmee van de overheid. Uitgangspunt bij de inrichting van het toezicht op de advocatuur is dat dit toezicht onafhankelijk, transparant, uniform, preventief en effectief is.⁴ Met de voorgestelde inrichting van de Landelijke toezichtautoriteit advocatuur (LTA) wordt het toezicht op de advocatuur versterkt en wordt tegelijkertijd recht gedaan aan de rol die advocaten spelen in onze rechtsstaat.

De komst van de LTA zorgt in het toezicht voor duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden. De LTA wordt verantwoordelijk voor het toezicht op alle in Nederland ingeschreven advocaten. De LTA wordt een orgaan van de NOvA dat bestaat uit drie advocaten die daarvoor worden vrijgesteld, waarmee het toezicht ook binnen de beroepsgroep gepositioneerd blijft. Als orgaan van de NOvA opereert de LTA onafhankelijk van de andere organen van de NOvA. Tegelijkertijd is, gelet op die inbedding binnen de NOvA niet uit te sluiten dat er bepaalde afhankelijkheden van

³ Zie in dit verband ook Kamerstuk 32 123 VI, nr. 87.

⁴ Kamerstuk 32 123 VI, nr. 87.

andere organen van de NOvA zijn, maar die zullen tot een minimum moeten worden beperkt. Indien er bepaalde afhankelijkheden zijn, zullen voldoende «checks and balances» worden ingebouwd.

Bestuursorgaan in de zin van Algemene wet bestuursrecht

De LTA wordt als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de toezichthoudende autoriteit voor de advocatuur. De LTA wordt verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), de Sanctieregelgeving en toekomstige wetgeving zoals bijvoorbeeld de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening (Wki).

Benoeming en ontslag leden LTA

De LTA bestaat uit drie leden (advocaten), die niet tevens lid mogen zijn van een ander orgaan van de NOvA of de lokale orde, uitgezonderd de jaarlijkse vergadering van de orde (zie artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet). De leden van de LTA hebben geen andere taken en houden zich uitsluitend met het toezicht bezig. Zij worden om die reden ook vrijgesteld van de verplichting om duurzaam en stelselmatig kantoor te houden.⁵ De leden van de LTA vervullen geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op het vervullen van de functie, de handhaving daarvan of het vertrouwen daarin.

De leden van de LTA worden benoemd door het college van afgevaardigden (CvA), op voordracht van de AR. De benoemingstermijn is 4 jaar met mogelijkheid voor één herbenoeming. De benoeming vindt plaats op basis van een functieprofiel dat is vastgesteld door het CvA, gehoord de LTA en de «blik van buiten».

Het ontslag van de leden van de LTA vindt plaats op eigen verzoek, bij het verstrijken van de benoemingsperiode of door het hof van discipline op verzoek van het CvA. Ontslag op verzoek van het CvA kan alleen plaatsvinden bij (ernstige) taakverwaarlozing en nadat een zorgvuldige procedure is doorlopen. Tevens zal voorzien moeten worden in de mogelijkheid om de leden te schorsen op basis van de gronden zoals nu verwoord in artikel 45c Advocatenwet. Bij ontslag op verzoek van het CvA zal de «blik van buiten» vooraf moeten worden geïnformeerd.

Taken en bevoegdheden LTA

De LTA krijgt voldoende instrumenten in handen om het toezicht uit te kunnen oefenen. De door de LTA aan te wijzen toezichthouders beschikken over de bevoegdheden van titel 5.2 Awb, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om informatie en inzage te vorderen (o.a. artikel 5:16 en 5:17 Awb). Advocaten zijn op grond van de Awb verplicht hun medewerking te verlenen en alle gevraagde informatie te verschaffen. Daarbij wordt geregeld dat zij zich ten opzichte van de toezichthouders niet kunnen beroepen op hun wettelijke geheimhoudingsplicht. De leden van de LTA en de door hen aangewezen toezichthouders krijgen een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht (vergelijk artikel 45, tweede lid Advocatenwet). Op die manier blijft de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie gewaarborgd.

⁵ Zie artikel 8e van de Advocatenwet.

Daarnaast krijgt de LTA de bevoegdheid om bij overtreding van bepaalde voorschriften bestuurlijke sancties zoals een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen. Tegen een besluit van de LTA tot het opleggen van een sanctie staat rechtsbescherming overeenkomstig de Awb open (bezwaar en beroep). Daarnaast krijgt de LTA de bevoegdheid om zelfstandig een tuchtklacht in te dienen bij de raad van discipline. Ook krijgt de LTA de bevoegdheid om verzoeken tot een ordemaatregel, zoals een spoedshalve schorsing of voorlopige voorziening, bij de raad van discipline in te dienen.

Het feitelijke toezicht zal worden uitgeoefend door toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb, die door de LTA worden aangewezen. Deze toezichthouders kunnen ook advocaat zijn, mits ze geen andere functies vervullen binnen NOvA of de lokale orde. Alle toezichthouders zijn werkzaam onder instructie en verantwoordelijkheid van de LTA en zij beschikken zoals gezegd over de bevoegdheden van titel 5.2 van de Awb.

Het is aan de LTA om te bepalen hoeveel feitelijke toezichthouders noodzakelijk zijn voor het goed kunnen uitoefenen van het toezicht. Wel wil ik borgen dat er ook sprake is van een bepaalde mate van lokale inbedding van het toezicht door voor te schrijven dat de LTA in ieder geval ook een lokaal toezichthouder aanwijst. Reden hiervoor is dat dit kan bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht en zorgt voor een duidelijk aanspreekpunt in een arrondissement voor advocaten, de lokale raad van de orde (inclusief de deken) en diverse lokale ketenpartners. Een lokaal toezichthouder per arrondissement betekent niet automatisch dat er 11 afzonderlijke toezichthouders komen. Het kan ook zo zijn dat de LTA één toezichthouder benoemt voor meerdere arrondissementen gezamenlijk. Daarmee behoudt de LTA de ruimte om naar eigen inzicht de lokale inbedding van het toezicht vorm te geven.

De LTA heeft verder de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend (artikel 4:81, eerste lid Awb). De LTA stelt bovendien een meerjarenbeleidsplan vast, gehoord de «blik van buiten». De LTA stelt daarnaast een werkplan vast alsmede een verslag van werkzaamheden. In het verslag van werkzaamheden wordt in ieder geval verslag gedaan van de doelmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit van het toezicht van de LTA.

Om de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de overheid te waarborgen kunnen besluiten van de LTA niet vernietigd worden bij koninklijk besluit. Uiteraard staat voor belanghebbenden tegen besluiten van de LTA wel de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming open (bezwaar en beroep).

Ondersteuning LTA

De LTA wordt bij de feitelijke uitoefening van het toezicht, beleidsmatig en organisatorisch ondersteund door een bureau. Om de onafhankelijkheid van deze ondersteuning ten opzichte van de andere organen van de NOvA te waarborgen wordt geregeld dat de medewerkers van het bureau van de LTA weliswaar in dienst zijn van de NOvA, maar worden benoemd en ontslagen door de LTA en enkel verantwoording schuldig zijn aan de LTA.

Financiering LTA

De advocatuur draagt de kosten van het eigen toezicht. Waar de kosten van het toezicht nu vooral lokaal neerslaan zal de bekostiging van de LTA op landelijk niveau plaatsvinden. Ik vind het belangrijk dat de LTA zelfstandig kan beschikken over voldoende toezichtbudget om adequaat

toezicht uit te oefenen. Om de onafhankelijkheid van de LTA ten opzichte van de andere organen van de NOvA te versterken zal ik regelen dat de LTA als verantwoordelijk bestuursorgaan de eigen toezichtbegroting vaststelt, gehoord de «blik van buiten», en zelfstandig kan beschikken over het vastgestelde toezichtbudget. Bij het vaststellen van de begroting door de LTA wordt de AR eveneens gehoord. Nadat de begroting is vastgesteld wordt het totale bedrag van de begroting van de LTA opgenomen in de totaalbegroting van de NOvA. Vervolgens stelt het CvA de bedragen vast die advocaten moeten betalen ter dekking van de kosten die de NOvA maakt, waaronder de kosten voor het toezicht.

2. Rol lokale deken in het toezicht

In de afgelopen periode heb ik ook nagedacht over de vraag of er bij het toezicht dat de LTA uitoefent nog een rol is weggelegd voor de lokaal deken. Zoals eerder geschetst heeft de lokaal deken nu veel verschillende taken en rollen.⁶ Deze verschillende taken en rollen kunnen elkaar versterken, maar kunnen ook tegenstrijdig zijn met elkaar. Het combineren van die verschillende taken en rollen kan in toenemende mate steeds lastiger worden en eerder heb ik al aangegeven de zorgen van uw Kamer over de schijn van belangenverstrengeling te delen.⁷

In mijn voortgangsbrief heb ik aangegeven dat ik voor de lokaal deken in ieder geval een rol zie in de behandeling van klachten overeenkomstig artikel 46c van de Advocatenwet. De lokaal dekens hebben gepleit om de rol van klachtbehandelaar en toezichthouder af te splitsen van de andere rollen van de deken en onder te brengen bij de LTA. Ik kies daar niet voor omdat toezicht en klachtbehandeling voor mij andere voorzieningen zijn om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur in stand te houden. Concreet betekent de komst van de LTA voor de lokale dekens dat hun toezichthoudende taak komt te vervallen, de andere hiervoor genoemde taken van de dekens blijven in stand, waaronder de klachtbehandeling.

Tegelijkertijd realiseer ik me dat er ook een grijs gebied is 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 dekens ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Ik vertrouw er daarbij op dat de LTA en de lokaal dekens vanuit een professionele invulling van hun toekomstige taken ook informatie met elkaar zullen delen.

3. «Blik van buiten»

Met de komst van de LTA als verantwoordelijk bestuursorgaan voor het toezicht op alle advocaten, in plaats van de elf lokaal dekens, is de vraag gerechtvaardigd of er dan nog een rol, en zo ja, welke, is weggelegd voor het CvT als systeemtoezichthouder.

Het CvT is als systeemtoezichthouder geïntroduceerd om kort gezegd (via beleidsregels en de aanwijzingsbevoegdheid van de landelijk deken) meer uniformiteit en effectiviteit van het toezicht af te dwingen en de lokale dekens als verantwoordelijk toezichthouder in het eigen arrondissement

⁶ De deken is advocaat en voorzitter van de raad van de orde in het eigen arrondissement. Samen met die raad van de orde komt de deken op voor de rechten en belangen van advocaten in dat arrondissement. Daarnaast is de raad van de orde verantwoordelijk voor de toetreding tot de advocatuur en voor de stage. Verder heeft de deken de taak om voorlichting te geven over de praktijkuitoefening, te bemiddelen bij geschillen tussen advocaten, klachten tegen advocaten te behandelen en toezicht uit te oefenen. Ook fungeert de deken vaak nog als vertrouwenspersoon.

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2291.

te controleren. Een andere rol van het CvT is om met een «blik van buiten» naar het toezicht te kijken. Die «blik van buiten» werd nodig geacht omdat anders het risico ontstaat dat het toezicht op de advocatuur te veel naar binnen gekeerd bleef.⁸

Het bevorderen van uniformiteit en effectiviteit en de controle op elf toezichthouders komen met de komst van de LTA te vervallen. De LTA zorgt immers voor de uniformiteit en effectiviteit en er is nog maar één bevoegd toezichthoudend bestuursorgaan. Het is om deze redenen niet langer nodig om binnen de NOvA een vorm van bestuurlijk toezicht van het ene orgaan (het CvT) op het andere orgaan (de LTA) te organiseren.

Ik kies er daarom voor het CvT in zijn huidige vorm te laten vervallen en in de plaats daarvan een «blik van buiten» te introduceren die de volgende doelen heeft:

- 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.

De «blik van buiten» wordt onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van de LTA en de andere organen van de NOvA en kijkt alleen naar het toezicht dat door de LTA wordt uitgeoefend. Over de precieze naam van de «blik van buiten» heb ik nog geen keuze gemaakt, omdat het in eerste instantie gaat om wat die gaat doen en ik heb gemerkt dat een naam die discussie lijkt te beïnvloeden.

Organisatie «blik van buiten»

De «blik van buiten» bestaat uit drie leden die geen van allen advocaat zijn. De benoeming en het ontslag van de leden vindt plaats bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming. De leden vervullen geen nevenfuncties die ongewenst zijn met het oog op het vervullen van hun lidmaatschap, of de handhaving daarvan of het vertrouwen daarin.

De «blik van buiten» stelt een begroting en jaarrekening vast welke goedkeuring behoeven van de Minister voor Rechtsbescherming, gehoord de AR. De kosten van de «blik van buiten» komen voor rekening van de NOvA.

Verder stelt de «blik van buiten» jaarlijks een werkplan vast, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval verslag wordt gedaan van het eigen beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden. Het verslag wordt toegezonden aan de Minister voor Rechtsbescherming, de LTA, de AR en het CvA. Het verslag wordt bovendien algemeen verkrijgbaar gesteld.

De «blik van buiten» wordt ondersteund door een secretaris (en eventueel overige medewerkers) die enkel verantwoording schuldig zijn aan de «blik van buiten».

Taken en bevoegdheden «blik van buiten»

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. Dat betekent dat in ieder geval wordt gekeken naar:

⁸ Zie Vierde nota van wijziging bij wetsvoorstel positie en toezicht advocatuur (Kamerstuk 32 382, nr. 18).

- de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie van de LTA als onafhankelijk toezichthouder op de advocatuur;
- het beleid van de LTA, in het bijzonder over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig onder meer de Advocatenwet en de Wwft;
- de verantwoording over de opzet, de werking en effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de LTA; en
- het proces van begroting en financiële verantwoording.

Daarnaast zal de «blik van buiten» onder meer gehoord worden bij:

- het vaststellen van het functieprofiel van de voorzitter en leden van de LTA;
- de voordracht voor de benoeming van de leden van de LTA;
- het vaststellen van een meerjarenbeleidsplan door de LTA;
- het vaststellen van de jaarrekening en de begroting door de LTA; en
- het vaststellen van het jaarverslag door de LTA.

In die gevallen dat de «blik van buiten» wordt gehoord reageert de LTA op de bevindingen en maakt die reactie ook openbaar.

Om de «blik van buiten» in staat te stellen haar taken goed te vervullen, verstrekt de LTA aan de «blik van buiten» alle noodzakelijke informatie en verleent de LTA alle noodzakelijke medewerking die de «blik van buiten» redelijkerwijs nodig heeft voor de uitoefening van die taken. Dit gaat echter niet zover dat de LTA informatie moet verstrekken die onder een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht valt.⁹ Voor het uitoefenen van zijn taken is het niet relevant dat de «blik van buiten» beschikt over cliëntinformatie. Daarnaast zal ik regelen dat de LTA de «blik van buiten» moet informeren over gebeurtenissen die het aanzien van het toezicht kunnen schaden.

4. Vervolg

Met de voorgestelde versterking van het toezicht op de advocatuur ontstaat er een robuust en toekomstbestendig toezichtstelsel dat tegelijkertijd recht doet aan de bijzonder rol en positie van de advocatuur in onze rechtsstaat. Voor dit toezichtstelsel is het noodzakelijk dat de Advocatenwet wordt gewijzigd. Een voorstel daartoe neem ik ter hand.

Zolang de Advocatenwet niet is gewijzigd blijft alles zoals het is, de lokaal deken is toezichthouder en het CvT oefent systeemtoezicht uit. Ik vertrouw erop dat iedereen die betrokken is bij het toezicht zijn huidige taken blijft uitoefenen. Tegelijkertijd roep ik alle betrokkenen binnen de advocatuur op om in gezamenlijkheid te werken aan de transitie naar het nieuwe toezichtmodel. Hoe die transitie het beste vormgegeven kan worden zal ik de komende periode bespreken met de betrokken partijen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

⁹ De LTA is straks op grond van artikel 2:5 van de Awb verplicht tot geheimhouding en krijgt daarnaast een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht voor zover het gaat om informatie die de advocaat heeft verkregen uit hoofde van zijn beroepsuitoefening (zogenaamde cliëntinformatie).