



De minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

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

nota

Beslisnota Kamerbrief Versterking toezicht advocatuur

Datum
20 september 2022

Projectnaam
Versterking toezicht
advocatuur

Ons kenmerk
4207557

1. Aanleiding

In de Voortgangsbrief aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie¹ van 13 juni jl. heeft u aangekondigd dat er een landelijke toezichthouder op de advocatuur komt. In dezelfde brief heeft u toegezegd de Tweede Kamer na de zomer te informeren over de verdere inrichting en het proces. Met deze Kamerbrief komt u aan die toezegging tegemoet.

Het streven is de Kamerbrief uiterlijk maandag 26 september te versturen met het oog op het commissiedebat juridische beroepen van 6 oktober 2022.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de Kamerbrief met daarin de verdere inrichting van de LTA en het vervolgproces.

3. Kernpunten

- Op 13 juni jl. heeft u aan de Tweede Kamer in het kader van de versterking van het toezicht op de advocatuur de contouren geschetst van de landelijk toezichthouder, zowel voor wat betreft de organisatie als de taken en bevoegdheden.
- Bij de verdere uitwerking van de landelijk toezichthouder zijn er nog enkele openstaande vragen. Ten eerste is er de vraag of bij de toekomstige inrichting van het toezicht onder verantwoordelijkheid van de LTA nog een rol is weggelegd voor de lokaal deken. Ten tweede is er de vraag op welke wijze ook in het toekomstige toezichtmodel een blik van buiten kan worden ingebracht.
- In de afgelopen maanden is door het departement in gezamenlijkheid en afzonderlijk gesproken met vertegenwoordigers van zowel de algemene raad (AR), het college van toezicht (CvT) als de lokaal dekens, waarbij ieder in de gelegenheid is gesteld om diens standpunten nader toe te lichten. Over de inhoud en de uitkomsten van die gesprekken bent u meerdere keren bijgepraat.
- Er komt zoals reeds aan de Kamer is medegedeeld een landelijk toezichthouder: de Landelijk toezichtautoriteit advocatuur (LTA). Bij de verdere inrichting van die LTA wordt uitgegaan van een toezichtstelsel met

¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 29911, nr. 353

duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en waarbij het toezicht onafhankelijk, transparant, uniform, preventief en effectief is. In aanvulling op de reeds aangekondigde contouren van de LTA wordt voorgesteld om:

- toezicht en klachtbehandeling van elkaar te scheiden. Dit betekent dat de lokaal deken nog wel klachten blijft behandelen overeenkomstig artikel 46c van de Advocatenwet, maar het toezicht niet meer uitoefent;
- de lokale inbedding van het toezicht in zoverre te behouden dat in de Advocatenwet wordt geborgd dat de LTA een lokaal toezichthouder per arrondissement aanwijst, hetgeen overigens niet betekent dat er automatisch elf lokale toezichthouders komen; en
- het huidige college van toezicht te vervangen door een 'blik van buiten', met als doel de legitimiteit van het toezicht in eigen kring te versterken, te voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen gericht is en als continue 'gezondheidscheck' op de LTA;

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

4. Toelichting

Scheiden toezicht en klachtbehandeling

Bij de versterking van het toezicht op de advocatuur en de uitwerking van de LTA heeft de visie van het kabinet inzake het toezicht op de juridische beroepen uit 2010 als uitgangspunt gediend.² Uitgangspunt van die visie is dat er verschillende voorzieningen zijn om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur in stand te houden. Deze voorzieningen zijn onder meer kwaliteitsbevordering, toezicht, klachtbehandeling en tuchtrecht. Daarbij geldt dat vorm en inhoud van die verschillende voorzieningen zoveel mogelijk op elkaar moeten worden afgesteld. Daarbij wordt de volgende afbakening gehanteerd:

- Toezicht is het controleren van de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens onder meer de Advocatenwet en de Wwft.
- Toezicht is geen:
 - toetreding tot de advocatuur. Dit ziet op wie en onder welke voorwaarde zich tot advocaat kan laten beëdigen.
 - stageaangelegenheden. Dit ziet op het opleiden van beginnende advocaten en daarmee op het vergroten dan wel bevordering van de kwaliteit en integriteit van die beginnende advocaten. Dit past ook binnen de taakopdracht aan algemene raad en raad van de orde op grond van artikel 10a, tweede lid, van de Advocatenwet ('het bevorderen van een behoorlijke uitoefening van de praktijk');
 - kwaliteitstoetsen. Dit ziet op het bevorderen van de kwaliteit van advocaten en past eveneens binnen de taakopdracht van artikel 10a, tweede lid, van de Advocatenwet;
 - klachtbehandeling. Het gaat hier om een geschil tussen een advocaat en een derde (bijv. cliënt, wederpartij of collega-advocaat);³
 - tuchtrecht. Hier gaat het er om de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep hoog te houden. Een advocaat kan door de tuchtrechter onder meer worden geschorst of geschrapt. Tuchtrecht kan wel het sluitstuk zijn van toezicht (naast bestuursrechtelijke handhaving).

² Kamerstukken 2009-2010, 32123 VI, nr. 87

³ Zie onder meer: Kamerstukken 2011-2012, 32382, nr. 10, p. 40

Toezicht en klachtbehandeling zijn niet hetzelfde. Toezicht is voornamelijk preventief van karakter. Toezicht kan worden uitgeoefend zonder dat is gebleken van een overtreding. Klachtbehandeling is reactief van karakter waarbij het gaat om een geschil tussen de advocaat en een derde. Doel van de klachtbehandeling is primair om een geschil tussen klager en advocaat op te lossen, bij voorkeur via een minnelijke schikking. Indien dat niet lukt kan de klachtbehandeling dienen als voorportaal van de tuchtrechter.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

Uitgangspunt bij de versterking van het toezicht op de advocatuur is dat het toekomstige stelsel een stelsel wordt waarbinnen alle actoren opereren met eenduidige, duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en waarbij rollen niet met elkaar mogen conflicteren. Vanuit dat uitgangspunt past het niet om toezicht en klachtbehandeling te beleggen bij dezelfde persoon of organisatie.

Lokaal toezichthouder

In de voortgangsbrief van 13 juni jl. zijn de contouren van de LTA geschetst en heeft u aangegeven dat de lokaal deken belast blijft met de klachtbehandeling. In voornoemde brief heeft u gezegd zich nog te beraden of er bij de uitvoering van het toezicht onder verantwoordelijkheid van de LTA nog een rol is weggelegd voor de lokale dekens, en zo ja, hoe die rol dan vorm zou moeten worden gegeven.

Bij de uitwerking van de LTA zijn wij uitgegaan van de visie op het toezicht op de juridische beroepen uit 2010. Vanuit die visie past het niet om de lokaal deken zowel klachten te laten behandelen als toezicht uit te oefenen. In reactie daarop is door negen van de elf lokaal dekens gepleit voor (voldoende) lokale inbedding van het toezicht en klachtbehandeling met een systeem van centraal/decentraal toezicht om zo niet het risico te lopen dat er allerlei zaken aan het blikveld worden onttrokken.⁴ Over dit voorstel is twee keer met een vertegenwoordiging van de dekens gesproken. De gedachte van deze lokaal dekens is dat de decentrale toezichthouders, naast het behandelen van klachten, ook toezicht uitoefenen en zelf ook bestuursrechtelijk kunnen handhaven en klachten bij de tuchtrechter kunnen indienen. Naast dat het voorstel van de negen lokaal dekens een vermenging van toezicht en klachtbehandeling betekent, zorgt het in de praktijk ook dat er twaalf toezichthouders zijn (een centrale en elf lokale). Dat past niet in het streven van een Landelijke toezichtautoriteit advocatuur en harmonisatie van het toezicht.

Voorgesteld wordt dat de LTA (als bestuursorgaan) verantwoordelijk is voor het toezicht op advocaten. Feitelijke toezichthouders (zie 5:11 Awb) werken vervolgens onder verantwoordelijkheid en instructie van die landelijke toezichthoudende autoriteit. Het is de LTA die het takenpakket bepaalt. Alle feitelijk toezichthouders beschikken over de bevoegdheid om informatie op te vragen en inzage te vorderen op grond van de Awb, maar de bevoegdheid tot het opleggen van bijvoorbeeld bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom komt bij de LTA te liggen. Daarnaast kan de LTA klachten indienen bij de tuchtrechter.

Vanuit het argument dat een lokale inbedding van toezicht binnen de structuur van de LTA kan bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht wordt voorgesteld om in de Advocatenwet te borgen dat de LTA voor ieder arrondissement een

⁴ In dat kader is het nog relevant om te melden dat het departement eind augustus 2022 een brief vanuit acht grote advocatenkantoren in Nederland ontving, waarin zij kort gezegd het voorstel van negen van de elf lokaal dekens onderschrijven.

lokaal toezichthouder aanwijst. Dit betekent niet dat er automatisch elf lokale toezichthouders komen, de LTA kan ook voor meerdere arrondissementen dezelfde lokaal toezichthouder aanwijzen. Het is aan de LTA om die afweging te maken.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Deze lokaal toezichthouder kan, net als de overige toezichthouders, ook advocaat zijn. Indien dat zo is kan die advocaat geen enkele andere functie binnen de landelijk en lokale orde bekleden.

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

"Blik van buiten"

Het tweede openstaande punt bij de uitwerking van de LTA is de wijze waarop er nog een vorm van controle moet worden uitgeoefend op de LTA. Nu is er het CvT als systeemtoezichthouder. Met de komst van de LTA als verantwoordelijk bestuursorgaan voor het toezicht is het de vraag of er nog een rol is weggelegd voor het CvT als systeemtoezichthouder.

Het CvT is als systeemtoezichthouder geïntroduceerd onder meer om (via beleidsregels) meer uniformiteit en effectiviteit van het toezicht af te dwingen en de lokale dekens als verantwoordelijk toezichthouder in het eigen arrondissement 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. 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. Een "blik van buiten" blijft daarentegen wel gewenst.

Binnen geschetste contouren van de LTA geldt een aantal uitgangspunten voor die "blik van buiten". Deze moet zo onafhankelijk mogelijk van de toezichthouder zijn gepositioneerd, alleen bestaan uit mensen van buiten de advocatuur, alleen kijkend naar het toezicht dat de LTA uitoefent (niet naar klachtbehandeling) en maximale transparantie.

Voor de "blik van buiten" hebben we naar verschillende opties gekeken:

- een (wijs) persoon (gebaseerd op de ideeën Docters van Leeuwen);
- het toevoegen van externe leden toevoegen aan het bestuur van de LTA;
- een afgeslankt CvT met minder taken en bevoegdheden;
- een raad van toezicht (geïnspireerd op RvT van de AFM);
- de raad van advies (orgaan van de NOVA) dat thans alleen adviseert over voorstellen voor een verordening, uitbreiden met de taak kijk naar het toezicht met de 'blik van buiten'.

Het dilemma daarbij is de vraag welke taken en bevoegdheden de "blik van buiten" in de praktijk moet krijgen. Bij te weinig taken is het risico dat de "blik van buiten" de beoogde rol niet kan pakken. Bij te veel taken (en daaruit voortvloeiende bevoegdheden) is het risico dat de 'blik van buiten' zich met het feitelijke toezicht gaat bemoeien, wordt ingezet bij interne besluitvorming van de LTA en de kans bestaat dat de "blik van buiten" zich als gevolg daarvan als een feitelijk toezichthouder gaat gedragen. Het risico daarvan is dat de "blik van buiten" zich naar binnen gaat richten en dat er een vorm van 'toezicht op toezicht'

ontstaat. 'Toezicht op toezicht' is nog wel passend bij de huidige situatie van 11 lokale toezichthoudende autoriteiten, maar niet passend bij de situatie waarin er nog maar één landelijke toezichthoudende autoriteit is.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Vanuit dit dilemma geredeneerd wordt voorgesteld een "blik van buiten" te introduceren met als doel de legitimiteit van het toezicht in eigen kring te versterken, te voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen gericht is en als continue 'gezondheidscheck' op de LTA. De gedachte daarbij is vooral gebruik te maken van bestaande elementen uit het CvT en elementen uit de optie raad van toezicht. Er wordt nog geen naam gekoppeld aan de "blik van buiten" omdat wij merken dat iedere naam de discussie op dit moment vertroebelt. De optie om externe leden toe te voegen aan de LTA betekent dat mensen van buiten de advocatuur (mede) verantwoordelijk worden voor het toezicht. Mede gelet op de moeizame totstandkoming van het huidige toezichtmodel achten wij deze optie niet haalbaar. De andere opties achten wij eveneens onwenselijk omdat het te beperkt is (een wijs persoon) of omdat het zorgt voor een onwenselijke vermenging van taken (taak raad van advies uitbreiden).

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

4.1 Politieke context

- De totstandkoming van de Wet positie en toezicht advocatuur in de periode 2010 – 2015 was een (politiek) zeer moeizaam proces. In die tijd spitste de discussie zich vooral toe op de onafhankelijkheid van de advocatuur en de uitoefening van het toezicht ten opzichte van positie van de overheid en de minister. Het toezichtmodel dat nu wordt voorgesteld, doet recht aan de bijzondere rol en positie van de advocatuur in onze rechtsstaat door het toezicht bij de beroepsgroep zelf te beleggen met de LTA als toezichthoudende autoriteit en tegelijkertijd een blik van buiten te organiseren.
- U heeft als minister de stelselverantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er zodanige (wettelijke) randvoorwaarden worden geboden, dat er sprake is van onafhankelijk, transparant, uniform en effectief toezicht op advocaten. Het evaluatierapport geeft aanleiding om die (wettelijke) randvoorwaarden aan te passen.
- Het toezicht op de advocatuur staat nog steeds in de politieke belangstelling. Tijdens het vorige CD juridische beroepen van 4 november 2021 zijn door verschillende fracties vragen gesteld over de toen voorgestelde inrichting van het toezicht. Diverse incidenten zoals de fraude bij de Landsadvocaat, de aanhouding van de advocaat in de EBI en de naleving van sanctieregelgeving door advocaten hebben ook tot vragen geleid. Op 13 september jl. hebben de leden Van Nispen en Van Dijk (SP) vragen gesteld over het bericht dat advocatenkantoor Houthoff nog steeds zaken doet met Russische klanten.⁵ Deze vragen zullen naar verwachting na het versturen van onderhavige Kamerbrief worden beantwoord.
- Het is de verwachting dat onderhavige Kamerbrief besproken zal worden tijdens het CD juridische beroepen op 6 oktober 2022. U wordt hierover apart geïnformeerd.

5

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2022Z16803&did=2022D35366>

4.2 Financiële overwegingen

De versterking van het toezicht op de advocatuur heeft geen financiële consequenties voor de Staat. De advocatuur betaalt haar eigen toezicht.

Het toezicht wordt nu nog vooral lokaal bekostigd. Met de komst van de LTA zal het toezicht landelijk worden bekostigd. Het is echter nog niet bekend wat de financiële consequenties zijn voor de advocatuur. We hebben wel een beeld van wat een advocaat per jaar betaald aan de lokale en de landelijke orde. Hoewel de bijdrage per advocaat per arrondissement sterk kan verschillen (en deels afhankelijk kan zijn van het inkomen van de advocaat) betaalde een advocaat in 2019 gemiddeld genomen een lokale bijdrage van rond € 500 per jaar.⁶ Landelijk betaalt een advocaat in 2022 een bijdrage van € 970 of € 317 (voor inkomens tot € 37.000).⁷ Van deze bijdragen worden alle kosten betaald, waaronder het toezicht, maar bijvoorbeeld ook het tuchtrecht.

4.3 Juridische overwegingen

Het toekomstige toezichtmodel moet recht doen aan de bijzondere rol en positie van de advocatuur in de rechtsstaat. De advocatuur moet onafhankelijk van de staat kunnen opereren en dat is met de komst van de LTA (als orgaan van de NOVA en met advocaat-leden) geborgd.

Het voorgestelde toezichtmodel betekent niet alleen een wijziging van de Advocatenwet. Ook de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Wwft-BES en de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) zal moeten worden aangepast, omdat ook daarin nu is geregeld dat de deken de toezichthouder is op advocaten. Daarnaast is er de samenloop met de modernisering van de Sanctieregelgeving waarover later dit jaar door de minister van Buitenlandse Zaken een brief naar de Kamer wordt gestuurd.

4.4 Krachtenveld

De organisatie van het toezicht binnen de advocatuur raakt voornamelijk de advocatuur zelf. Omwille van het creëren van draagvlak is afgelopen periode regelmatig overleg geweest met de betrokken actoren binnen de NOVA, te weten de AR, het CvT en de lokale dekens. Dit waren een-op-een of gezamenlijke overleggen.

Uit die gesprekken, verschillende artikelen⁸ en diverse informele contacten rijst bij ons het beeld dat er binnen de advocatuur (en zeker tussen de verschillende gremia) onderling weinig vertrouwen is. Dat gebrek aan vertrouwen werkt door in

⁶ Evaluatierapport, p. 47. Het gaat om de bedragen over 2019, waarbij het laagste bedrag € 175 is (voor stagiaires in Amsterdam) en het hoogste bedrag € 875 (voor advocaten in Arnhem met een bruto inkomen hoger dan € 100.000).

⁷ Zie: <https://regelgeving.advocatenorde.nl/content/besluit-financiele-bijdrage-2022>, ook personen die korter dan drie jaar staan ingeschreven op het tableau betalen het laagste bedrag.

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.ftm.nl/artikelen/wat-schort-er-aan-het-toezicht-op-de-advocatuur> en <https://www.advocatenblad.nl/dossiers/toezicht-advocatuur-kroniek-van-het-voortschrijdend-inzicht/>. Daarnaast heeft het college van afgevaardigden op 30 juni 2022 een motie aangenomen waarin zij de AR oproept het voortouw te nemen in het ontwikkelen van een visie op het toezicht en dit in serieus overleg met dekens en CvA af te stemmen, zie: <https://www.advocatenblad.nl/2022/06/30/cva-lokale-inbedding-in-toezicht/>

de discussie over het toezicht en vormt een risico voor de uiteindelijke invoering van het gekozen toezichtmodel. Hierover blijven wij in gesprek met de NOVA.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Op 19 september 2022 zijn vertegenwoordigers van de AR, het CvT, de lokale deken en het college van afgevaardigden (CvA) door het departement in een gezamenlijk overleg geïnformeerd over uw keuze voor de oprichting van de LTA, de scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling en de voorgestelde blik van buiten. Onze afdrank van het gesprek is positief. Het overleg lijkt door verschillende vertegenwoordigers als positief te worden ervaren, omdat er duidelijkheid komt over de versterking van het toezicht op de advocatuur. Er lijkt een gezamenlijk gevoel van urgentie te ontstaan en door verschillende vertegenwoordigers is benadrukt dat er een duidelijke opdracht ligt bij de advocatuur om het gekozen model gezamenlijk tot een succes te maken.

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

4.5 Strategie

Na de aankondiging van het voornemen van uw ambtsvoorganger om met de diverse organen van de NOVA in gesprek te gaan over de vraag of het niet verstandiger is toezicht op meer afstand van de deken te plaatsen is nadrukkelijk ingezet op het creëren van zoveel mogelijk draagvlak bij de betrokken actoren. In dat kader zijn één op één of gezamenlijke overleggen gevoerd.

Nu de Kamerbrief met daarin de uitwerking van de aanbevelingen naar de Tweede Kamer wordt gestuurd wordt gestart met het opstellen van het wetsvoorstel.

4.6 Uitvoering

Met onderhavige Kamerbrief wordt duidelijkheid gegeven over de versterking van het toezicht op de advocatuur. De komst van de LTA, en als gevolg daarvan het wegvallen van de toezichthoudende taak bij de deken, heeft niet alleen gevolgen voor de lokaal deken, maar ook voor een deel van de ondersteuning van die lokaal deken. De toezichtstaak van de deken komt te vervallen en wordt verplaatst naar de LTA. Het is aan alle betrokkenen binnen de advocatuur om uitvoering te geven aan de versterking van het toezicht.

4.7 Implementatie

Het voorgestelde toezichtmodel vergt een wijziging van de Advocatenwet. Samen met DWJZ zal een voorstel daartoe worden voorbereid.

4.8 Communicatie

De voorgestelde versterking van het toezicht heeft voor zover wij nu kunnen overzien geen gevolgen voor burgers. De gevolgen blijven beperkt tot de advocatuur.

DCOM zal een persbericht opstellen. Hierover wordt u apart geïnformeerd.

4.9 Ontwikkelingen hiervoor

Sinds uw aantreden bent u regelmatig geïnformeerd over de gesprekken met de betrokkenen binnen de NOVA en de uitwerking van de LTA.

Uit de brieven van uw ambtsvoorganger komen drie mogelijke modellen naar voren voor de inrichting van de landelijk toezichthouder op de advocatuur.⁹ Deze drie modellen zijn het 'model-dekenberaad', het 'model-dagelijks bestuur' en het

⁹ Kamerstukken II, 2021-2022 29 279, nr. 683 en Kamerstukken II, 29911, nr. 339

'model-andere advocaten'. Deze drie modellen zijn eind januari besproken met vertegenwoordigers van AR, het CvT en de lokaal dekens.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Begin april bent u akkoord gegaan met de verdere uitwerking van het 'model-andere advocaten' in de vorm van de LTA. Dit voornemen is eind april besproken met vertegenwoordigers van AR, het CvT en de lokaal dekens. De contouren van de LTA zijn genoemd in de voortgangsbrief aanpak ondermijning tijdens detentie en berechting van 13 juni jl. Eind augustus en begin september bent u geïnformeerd over de laatste stand van zaken, waaronder het voorstel van negen van de elf dekens en de inrichting van de 'blik van buiten'. U heeft toen ingestemd met het scheiden van toezicht en klachtbehandeling, met de introductie van een lokaal toezichthouder en met de 'blik van buiten'.

Datum
20 september 2022

Ons kenmerk
4207557

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.