

Vergaderjaar 2022–2023

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 803

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

1. Aanleiding

Op 6 oktober 2022 heb ik tijdens het commissiedebat juridische beroepen met uw Kamer gesproken over de versterking van het toezicht op de advocatuur.¹ Tijdens dit debat heb ik uw Kamer toegezegd een uitgangspuntenbrief te sturen met een nadere uitwerking van het toezicht op de advocatuur. Op 6 november ontving ik van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid het verzoek om een reactie op de brief van 28 oktober 2022 van 25 (oud-)advocaten, bestuurders en wetenschappers inzake de hervorming van het toezicht op de advocatuur.² Met deze Kamerbrief kom ik aan die toezegging en het verzoek tegemoet.

Voordat ik mijn nadere uitwerking van het toezicht schets (paragraaf 4), ga ik eerst in op het proces van de afgelopen maanden (paragraaf 2) en schets ik de uitgangspunten die aan mijn keuzes ten grondslag liggen (paragraaf 3). Paragraaf 5 bevat een korte samenvatting.

2. Proces

In de afgelopen jaren is uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de versterking van het toezicht op de advocatuur.³

Commissiedebat 6 oktober 2022

Tijdens het commissiedebat van 6 oktober heeft uw Kamer de noodzaak voor verandering en de komst van een landelijk toezichthouder onderschreven. Tegelijkertijd waren er vanuit uw Kamer nadere vragen over de positionering van het toezicht. In het bijzonder vroeg u naar de onafhanke-

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 739.

² Verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 6 november 2022.

³ Zie onder meer: Kamerstuk 29 279, nrs. 615 en 683; Kamerstukken 29 911, 29 279 en 24 587, nrs. 339 en 353 en Kamerstuk 29 279, nr. 733.

lijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde advocaten en de onafhankelijkheid ten opzichte van de andere organen van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de onafhankelijkheid van de Staat. Daarnaast zijn vragen gesteld over de rol en positie van de «blik van buiten», de scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling en hebt u het belang van een goede overgangperiode benadrukt.

Brief 25 (oud-)advocaten, bestuurders en wetenschappers

In de brief van 28 oktober 2022 aan uw Kamer en aan mij pleiten de briefschrijvers kort gezegd voor een landelijke toezichthouder die onafhankelijk is van zowel de Staat als de advocatuur. Deze toezichthouder kan volgens de briefschrijvers het beste worden vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) op maat. De brief van de 25 briefschrijvers heb ik betrokken bij de nadere uitwerking van het toezicht op de advocatuur.

Gevoerde gesprekken

Na het commissiedebat heb ik de gesprekken met de advocatuur over de versterking van het toezicht voortgezet. Ik heb zelf in de afgelopen periode gesproken met de algemene raad (AR), het college van toezicht (CvT), de lokale deken en met diverse personen binnen en buiten de advocatuur. Daarnaast is ook door mijn ambtenaren op verschillende momenten in het proces gesproken met vertegenwoordigers van de AR, het CvT, de lokale deken en medewerkers van een bureau van een lokale deken, individuele advocaten, enkele van de 25 briefschrijvers van de brief van 28 oktober 2022 en, naar aanleiding van hun brief van 8 augustus 2022, met vertegenwoordigers van de grote kantoren. De inzichten en opmerkingen die tijdens deze gesprekken naar voren zijn gekomen heb ik betrokken bij de verdere inrichting van de landelijk toezichthouder.

Verslag drie hoogleraren

In de periode van oktober 2022 tot januari 2023 heb ik op basis van de tot dan toe gevoerde gesprekken en aanvullende informatie op hoofdlijnen twee modellen uitgewerkt, te weten een model waarbij de landelijk toezichthouder binnen de advocatuur wordt gepositioneerd en een model op hoofdlijnen waarbij de landelijk toezichthouder buiten de advocatuur wordt gepositioneerd. Om een afgewogen keuze te kunnen maken heb ik in februari 2023 drie hoogleraren gevraagd om zich te buigen over de vraag waar de landelijk toezichthouder het beste gepositioneerd kan worden, binnen of buiten de advocatuur.

Ik ben prof. mr. A.T. Ottow, hoogleraar Economisch Publiekrecht aan de Universiteit Leiden, prof. mr. S.E. Zijlstra, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de VU in Amsterdam en prof. dr. T. Schillemans, hoogleraar Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht zeer erkentelijk dat zij deze opdracht hebben uitgevoerd.

In de **bijlage** bij deze brief treft u het verslag aan van het ronde tafelgesprek dat deze drie hoogleraren op 24 maart 2023 met elkaar hebben gevoerd. Op 17 april 2023 heb ik met de drie hoogleraren gesproken naar aanleiding van hun verslag.

Op basis van het verslag en het gesprek met de drie hoogleraren en de aanvullende standpunten van de AR,⁴ het CvT⁵ en de lokale dekens,⁶ heb ik nogmaals gekeken naar de toekomstige inrichting van het toezicht op de advocatuur en kom ik tot de volgende keuzes.

3. Afwegingen

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 een 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.⁷

Bij de inrichting van dit toezicht moet er een balans gevonden worden tussen enerzijds de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de onder toezicht gestelde advocaten en de organen binnen de NOvA en anderzijds de onafhankelijkheid van de advocatuur ten opzichte van de overheid. Ook dient er rekening te worden gehouden met de verantwoordelijkheid die ik als minister heb voor een goed functionerende advocatuur, inclusief het toezicht daarop. Daarnaast maakt het toezicht op advocaten zoals eerder gezegd onderdeel uit van een breder systeem van voorzieningen in de advocatuur om een kwalitatief goede en integere advocatuur in stand te houden.⁸ De vorm en inhoud van dit toezicht moeten worden afgestemd op en in balans zijn met die voorzieningen.

Verslag hoogleraren

De drie hoogleraren geven onder meer aan dat een goede, betrouwbare en fatsoenlijke advocatuur van zeer groot maatschappelijk belang is, dat iedere advocaat daar aan dient bij te dragen en dat professioneel en slagvaardig toezicht op advocaten van grote maatschappelijke betekenis is. De hoogleraren geven aan dat er vijf basisprincipes moeten worden onderscheiden die onafhankelijke autoriteiten gebruiken om goed bestuurd te worden. Deze vijf principes zijn bevoegdheid, onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en verantwoordelijkheid. De hoogleraren geven aan dat er een toezichthouder dient te komen die aan deze vijf basisprincipes voldoet.⁹

De hoogleraren geven aan dat bij het inrichten van deze landelijke toezichthouder zowel de Staat als de advocatuur benodigd zijn. Zij zeggen daarover:

⁴ Brief van de algemene raad van 10 maart 2023, zie: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/algemene-raad-goed-toezicht-met-waARBorg-kwaliteit-en-onafhankelijk-van-de-staat>.

⁵ Brief van het college van toezicht van 4 april 2023, zie: https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2023/04/20230404-BRIEF-VERSTERKING-TOEZICHT_def.pdf.

⁶ Brief van de lokaal dekens van 14 april 2023, zie: <https://www.toezichtadvocatuur.nl/cms/public/files/brief-aan-de-minister-van-dekenberaad-over-toezicht-advocatuur-14-04-2023.pdf?600f887d3f>.

⁷ Zie ook: Kamerstuk 29 279, nr. 733.

⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 733, p. 2.

⁹ De hoogleraren spreken over de LITER-principes, hetgeen staat voor legality, independence, transparency, effectiveness, responsibility. Zie pagina 5 van het verslag.

De Staat is verantwoordelijk voor onder meer het maken van wetgeving. Maar ook de specifieke deskundigheid vanuit de advocatuur is van belang bij het vormgeven van een landelijke toezichthouder. In dat opzicht is er in dezen altijd een link met zowel de Staat als met de advocatuur, het gaat daarom vooral en specifiek om de vraag hoe ongewenste beïnvloeding kan worden voorkomen. Het betekent dat als de LTA dichter bij de Staat wordt gepositioneerd, er meer waarborgen nodig zijn om beïnvloeding vanuit de Staat te voorkomen. Omgekeerd geldt ook dat als de LTA dichter bij de advocatuur wordt gepositioneerd, er meer waarborgen nodig zijn om beïnvloeding vanuit de advocatuur te voorkomen.¹⁰

De hoogleraren geven aan dat de zwart-wit discussie over de onafhankelijkheid van het toezicht van tafel moet, omdat er meer nodig is om goed toezicht uit te oefenen.

Balans

Het verslag van de hoogleraren bevestigt in de eerste plaats de noodzaak voor versterking van het toezicht op de advocatuur. Die noodzaak tot versterking is niet zozeer ingegeven omdat het nu niet goed zou gaan, maar veel meer met het oog op de toekomst.

In de tweede plaats wijst ook het verslag van de hoogleraren op het vinden van de juiste balans. Zoals gezegd gaat het om de balans tussen onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de overheid en ten opzichte van de advocatuur zelf, maar ook om de balans tussen het toezicht en de andere voorzieningen in de advocatuur met als doel het in stand houden van een kwalitatief goede en integere advocatuur. Bij de uiteindelijke keuze voor de inrichting van het toezicht gaat het enerzijds om de formele positie van de landelijk toezichthouder (onder andere positionering, samenstelling bestuur en financiering) en anderzijds om de informele positie van de landelijk toezichthouder (maatschappelijk statuut, gezag, reputatie en het hebben van een rechte rug).

Gelet op de hiervoor geschetste uitgangspunten en noties kom ik tot de volgende **aanscherpingen** van het toezichtmodel ten opzichte van het model dat ik heb beschreven in mijn brief van 26 september 2023:

- In de naamgeving komt de onafhankelijkheid van de toezichthouder expliciet tot uitdrukking. De naam van de nieuwe toezichthouder is Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA).
- Het bestuur van de OTA bestaat uit 5 personen, waarvan de meerderheid, waaronder in ieder geval de voorzitter, geen advocaat is.
- Het bestuur van de OTA wordt benoemd door de algemene raad (AR), na een bindende enkelvoudige voordracht door een benoemingsadviescommissie bestaande uit een lid van een Hoog College van Staat, een vertegenwoordiger vanuit de advocatuur en een vertegenwoordiger vanuit de wetenschap of het toezicht.
- Het bestuur van de OTA kan zelfstandig beslissen en beschikken over personeel, financiën, huisvesting en ICT. Het bestuur van de OTA krijgt een bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.
- Er komen wettelijke kaders waarbinnen de begroting van de OTA zich kan ontwikkelen. Daarnaast wordt geregeld dat de begroting en de jaarrekening van de OTA goedgekeurd worden door het college van toezicht, gehoord de AR.
- Het college van toezicht (CvT) blijft bestaan en krijgt deels andere taken. Het CvT zal bestaan uit drie door de Kroon benoemde leden. De algemeen deken maakt geen deel meer uit van het CvT.

¹⁰ Zie pagina 5–6 van het verslag.

- Er komt één meldpunt bij de OTA waar alle signalen en klachten over advocaten gemeld moeten worden. De OTA verwijst tuchtklachten door naar de lokale deken voor verdere afhandeling.

Hieronder schets ik voor de volledigheid het volledige toezichtmodel zoals ik dat voor ogen heb.

4. Nadere uitwerking

Eén toezichthoudend orgaan

Er komt één landelijke toezichthouder advocatuur, de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur, ofwel OTA. Vanwege het hiervoor geschetste belang van de advocatuur in onze rechtsstaat kies ik er voor de landelijk toezichthouder binnen de advocatuur te positioneren en niet als zelfstandig bestuursorgaan buiten de advocatuur. Dit betekent dat de OTA een zelfstandige positie als orgaan van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie (pbo) NOvA krijgt. Bij de inrichting en organisatie van het toezicht worden diverse maatregelen genomen die gezamenlijk moeten voorkomen dat ongewenste beïnvloeding van de OTA plaatsvindt. Het gaat hier om de juiste balans tussen enerzijds de onafhankelijkheid van de beroepsgroep en anderzijds de onafhankelijkheid van de Staat. Onvermijdelijke afhankelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van de begroting (zie hierna onder Financiering), worden tot een minimum beperkt.

De OTA wordt als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door alle advocaten in Nederland van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), de Wwft-BES en voor toekomstige (te wijzigen) wetgeving zoals de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) en de Sanctiewet. Daarnaast wordt de OTA verantwoordelijk voor een centraal meldpunt waar alle klachten, signalen en meldingen over advocaten binnenkomen (zie hieronder).

Samenstelling bestuur OTA

De OTA bestaat uit vijf leden, inclusief de voorzitter. De leden worden benoemd op basis van onafhankelijkheid en deskundigheid. De OTA moet stevig staan en gezaghebbend zijn, hetgeen hoge eisen stelt aan de bestuursleden. De hoogleraren wijzen er in hun verslag op dat de discussie lange tijd is gevoerd vanuit het perspectief van de toezichthouder als orgaan van de advocatuur zelf en dus aan bemensing door personen die de advocatuur door en door kennen. De hoogleraren geven aan dat het primair moet gaan om expertise als toezichthouder en dat daarnaast diverse andere deskundigheden van betekenis kunnen zijn. De hoogleraren wijzen tevens op het risico dat het toezicht onvoldoende objectief wordt uitgeoefend wanneer advocaten of oud-advocaten in de OTA zitten. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat het verstandig kan zijn om een of meer oud-advocaten in het bestuur van de toezichthouder te benoemen zolang zij geen binding meer hebben met een bestaand kantoor en niet de meerderheid van het bestuur vormen.¹¹ Gelet op het advies van de hoogleraren, de aanvullende standpunten vanuit de advocatuur en de gevoerde gesprekken kies ik voor een bestuur dat in meerderheid bestaat uit personen die geen advocaat zijn of zijn geweest, waaronder in ieder geval de voorzitter.¹² De overige leden zijn wel advocaat. Zij bekleden geen andere functies binnen de advocatuur en zijn

¹¹ Zie p. 8 van het verslag van de hoogleraren.

¹² Voor onverenigbaarheid van functies wordt verwezen naar artikel 36b Advocatenwet.

vrijgesteld van de verplichting om duurzaam en stelselmatig kantoor te houden (artikel 8e Advocatenwet).

Benoeming en ontslag bestuur OTA

In hun verslag geven de hoogleraren aan dat voorop staat dat de benoeming van de leden moet plaatsvinden door een onafhankelijk orgaan, maar dat dit ingewikkeld is omdat degene die benoemt altijd een bepaalde herkomst heeft. Eendachtig de suggestie van de hoogleraren en ook de 25 briefschrijvers wordt gekozen voor een zware benoemingsprocedure die er als volgt uit ziet.

De leden van het bestuur van de OTA worden benoemd door de AR. De benoeming vindt plaats na een bindende enkelvoudige voordracht van een onafhankelijke benoemingsadviescommissie. Deze benoemingsadviescommissie stelt voorafgaand aan de voordracht een profiel voor de leden op. De benoemingsadviescommissie bestaat uit een vertegenwoordiger van een Hoog College van Staat (niet zijnde leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer), van de advocatuur en van de wetenschap/het toezicht. Het lidmaatschap van deze commissie volgt uit de functie die deze personen hebben. Welke functies dit zijn wordt nog nader bepaald en vervolgens wettelijk vastgelegd.

De bestuursleden van de OTA worden benoemd voor een periode van vier jaar, met de mogelijkheid van een éénmalige herbenoeming door de AR, op voordracht van de benoemingsadviescommissie.¹³ Schorsing en ontslag van de bestuursleden van de OTA vindt plaats door het Hof van Discipline op verzoek van de AR, gehoord de benoemingsadviescommissie op gronden die vergelijkbaar zijn met het huidige artikel 45c Advocatenwet.

Taken en bevoegdheden OTA

De OTA heeft tot taak om toezicht uit te oefenen op alle in Nederland op het tableau ingeschreven advocaten. Om de onafhankelijke taakuitoefening te versterken wordt geregeld dat de OTA de plaats van vestiging bepaalt en dat de OTA zelfstandig kan beslissen en beschikken over personeel, ICT en financiën. Verder wordt geregeld dat de OTA een bevoegdheid heeft om namens de NOvA privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten voor zover die voortvloeien uit het door de OTA beheerde deel van de begroting van de pbo NOvA.¹⁴

De OTA krijgt verder de bevoegdheid om natuurlijke personen aan te wijzen die worden belast met het feitelijke toezicht op advocaten.¹⁵ In een huishoudelijk reglement stelt de OTA onder andere nadere regels over de eigen werkwijze en huisvesting vast. De OTA stelt daarnaast een meerjarenbeleidsplan en jaarlijks een werkplan en een verslag van werkzaamheden vast. De OTA heeft, tot slot, de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend.

¹³ Voor de eerste benoeming van de bestuursleden zal een aparte regeling getroffen moeten worden.

¹⁴ Dit is vergelijkbaar met de rechterlijke macht (art. 35a Wet op de rechterlijke organisatie); dat betekent eveneens dat er een apart bureau van de OTA komt en dat de algemene raad (noch de algemeen secretaris of enig ander orgaan van de NOvA of de lokale orden) zeggenschap heeft over het dienstverband van medewerkers van de OTA.

¹⁵ Artikel 5:11 Awb

Op grond van de Advocatenwet kunnen besluiten van organen van de NOvA, met uitzondering van die van het CvT worden vernietigd bij Koninklijk Besluit. Nu de landelijk toezichthouder onderdeel gaat uitmaken van de advocatuur en daarmee een orgaan van de NOvA wordt, wordt in de Advocatenwet geregeld dat ook besluiten van de OTA niet vernietigd kunnen worden bij Koninklijk Besluit. Daarmee wordt beïnvloeding vanuit de overheid op het toezicht voorkomen en wordt de onafhankelijkheid van de advocatuur als geheel geborgd.

Ondersteuning OTA

De OTA wordt bij de feitelijke uitoefening van het toezicht, beleidsmatig en organisatorisch ondersteund door medewerkers van het bureau van de OTA dat op geen enkele wijze verbonden is aan het bureau van de NOvA. De positie van het bureau van de OTA en de omvang van het aantal toezichthouders (en ander ondersteunend personeel) is mede bepalend voor het stevig en uniform functioneren van de OTA en het gezag van de toezichthouder. Het is, zoals eerder ook al aangegeven, aan de OTA om te bepalen hoe het toezicht op de advocatuur wordt vormgegeven, welke prioriteiten worden gesteld en welke ondersteuning daarbij noodzakelijk is.

In mijn vorige brief heb ik aangegeven dat de landelijk toezichthouder een lokaal toezichthouder aanwijst, omdat dit kan bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht en zorgt voor een duidelijk aanspreekpunt. Mede op basis van de door mij ingewonnen adviezen en de komst van een centraal meldpunt (zie hieronder) acht ik het niet meer noodzakelijk dat in de Advocatenwet bepaald wordt dat de OTA een lokaal toezichthouder moet aanwijzen. Het is aan de OTA zelf om vorm en inhoud te geven aan de uitoefening van het toezicht en wie zij inschakelt. De voorgestelde organisatie van de OTA en de te zijner tijd aanwezige toezichtexpertise biedt naar mijn overtuiging voldoende vertrouwen dat de OTA het toezicht voortvarend ter hand neemt en daarbij ook oog heeft voor de lokale inbedding. De OTA verplichten om een lokaal toezichthouder aan te wijzen en dus te bepalen hoe de OTA zijn werk moet doen, doet af aan de zelfstandige rol en de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

De medewerkers van de OTA worden benoemd en ontslagen door de OTA en zijn enkel verantwoording schuldig aan de OTA. Ook ten aanzien van het eigen personeel geldt dat de OTA bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

Toezicht en handhaving door of namens OTA

Het toezicht op advocaten vindt plaats binnen de bestuursrechtelijke context van titel 5.2 Awb. De feitelijke toezichthouders hebben onder meer de bevoegdheid om informatie en inzage te vorderen.

In de Advocatenwet wordt geregeld dat advocaten zich ten opzichte van de OTA en diens feitelijke toezichthouders niet kunnen beroepen op hun wettelijke geheimhoudingsplicht en dat de OTA en diens toezichthouders beschikken over een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht.¹⁶ Daarmee blijft de vertrouwelijkheid van de advocaat-cliënt informatie gewaarborgd. Even als dat nu het geval is, is het om die reden ook noodzakelijk te regelen dat de toezichtdossiers die de OTA beheert niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid (Woo) vallen.¹⁷

¹⁶ Dit is vergelijkbaar met het huidige artikel 45a, tweede lid, Advocatenwet.

¹⁷ Zie artikel 8.8 Woo dat artikel 45a van de Advocatenwet uitsluit van de werking van de Woo.

De OTA krijgt de bevoegdheid om bij bepaalde overtredingen een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen aan individuele advocaten. Met de toepasselijkheid van de Awb op het toezicht door de OTA, is tevens de rechtsbescherming overeenkomstig de Awb van toepassing. De OTA krijgt daarnaast de bevoegdheid om zelfstandig een tuchtklacht in te dienen, indien de OTA van mening is dat een zaak moet worden voorgelegd aan de tuchtrechter. Ook krijgt de OTA de bevoegdheid om, op grond van de artikelen 60ab, 60b en 60c Advocatenwet, diverse ordemaatregelen te verzoeken.

Financiering

De daadkracht van de OTA wordt mede bepaald door de beschikbare middelen. Bij de financiering van toezicht is er altijd een spanning tussen de wens van de toezichthouder om voldoende middelen om goed toezicht uit te oefenen en de wens van de onder toezicht gestelden om de kosten voor dat toezicht zo laag mogelijk te houden. Dat is voor de OTA en advocaten niet anders.

Het is belangrijk dat de OTA zelfstandig kan beschikken over eigen middelen met een zekere mate van voorspelbaarheid binnen een transparant proces, waarbij rekening wordt gehouden met bovengenoemde spanning. De OTA stelt als verantwoordelijk bestuursorgaan de eigen toezichtbegroting en financiële verantwoording op. Geregeld zal worden dat de begroting van de OTA jaarlijks niet meer kan stijgen dan de loon- of prijsmutatie en de naar kosten herleidbare uitbreiding van het takenpakket van de OTA.¹⁸ De begroting en de jaarrekening van de OTA moeten inzicht geven welke posten betrekking hebben op welke taken, voorzien van een toelichting en een vergelijking met voorgaande jaren.

Voor wat betreft het proces kies ik er daarom voor dat de eigen toezichtbegroting en de jaarrekening worden opgesteld door de OTA en moeten worden goedgekeurd door het college van toezicht, gehoord de AR. Het college van toezicht krijgt de taak te beoordelen of de voorgestelde begroting voldoet aan de wettelijk gestelde eisen. Nadat de begroting is goedgekeurd zal de AR het bedrag dat voor de OTA bestemd is in een keer overmaken naar de rekening van de OTA.

De advocatuur draagt de kosten van het eigen toezicht. De kosten van de OTA worden via de begroting van de pbo-NOvA doorbelast aan individuele advocaten. In diverse gesprekken en aanvullende standpunten is aandacht gevraagd voor de kosten van het toezicht en voor de mogelijkheden voor de NOvA om bij de doorbelasting van die toezichtkosten te differentiëren. Het huidige wettelijk kader biedt genoeg ruimte aan de NOvA om naar eigen inzicht te differentiëren bij het doorbelasten van deze kosten.

Centraal meldpunt bij de OTA

Voor effectief toezicht is het van belang dat alle informatie over advocaten zoveel als mogelijk op één plek terecht komt. Dit komt ook terug in het verslag van de hoogleraren en in de verschillende gesprekken die zijn gevoerd waaronder die met de dekens. Ik kies er voor om één landelijk meldpunt te introduceren voor alle klachten, signalen en meldingen over advocaten.

¹⁸ Een dergelijke bepaling bestaat bijvoorbeeld ook al voor de begroting van de Autoriteit Financiële Markten, zie artikel 4, eerste lid van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019.

Dit meldpunt wordt ondergebracht bij de OTA en door het meldpunt wordt per klacht, signaal of melding bepaald door welk orgaan die het best behandeld kan worden. Doel van dit meldpunt is enerzijds het creëren van een centrale plek waar burgers, bedrijven en organisaties terecht kunnen en anderzijds om de informatiepositie van de OTA te borgen. Omdat de OTA straks het overzicht heeft, is het ook aan de OTA om andere organen op gezette tijden te informeren. Stel er is al een signaal binnengekomen over een advocaat en vervolgens wordt er een klacht ingediend, dan kan het voor de tuchtklachtbehandeling dienstig zijn dat de deken geïnformeerd wordt over het eerdere signaal.

Tuchtklachten worden doorgezet naar de lokale deken voor verdere afhandeling. Deze tuchtklachten worden als signaal ook ter beschikking gesteld aan de toezichthouders van de OTA. Op die manier blijft de informatie die uit tuchtklachten afkomstig is beschikbaar voor de toezichthouder. Voor de deken is het ook relevant dat hij bij de behandeling van tuchtklachten informatie van de OTA kan ontvangen. Geregeld wordt dat de dekens en de OTA relevante informatie met elkaar kunnen delen.

College van toezicht

In eerdere brieven sprak ik steeds over een «blik van buiten» die er onder meer voor moet zorgen dat legitimiteit van het toezicht op de advocatuur wordt vergroot en moet voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen gericht is. Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken en het verslag van de hoogleraren kies ik er voor het huidige CvT te handhaven als «blik van buiten». Wel zal ik de samenstelling en de taken van het CvT wijzigen.

De samenstelling van het CvT wordt gewijzigd doordat de algemeen deken geen deel meer zal uitmaken van het CvT. Het CvT gaat bestaan uit drie leden van buiten de advocatuur die worden benoemd door de Kroon via een procedure die vergelijkbaar is met de benoeming van de Kroonleden van het huidige CvT.¹⁹ Het CvT heeft drie doelen, te weten het vergroten van de legitimiteit van het toezicht op de advocatuur, voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen is gericht en zorgen voor een permanente «gezondheidscheck» op het toezicht.

Het CvT krijgt de volgende taken en bevoegdheden. Het CvT:

- rapporteert in het openbaar over het beleid en de algemene gang van zaken van de OTA. Het CvT doet hierbij in ieder geval verslag over de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie van de OTA als onafhankelijk toezichthouder op de advocatuur.
- kijkt naar de verantwoording over de opzet, de werking en effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de OTA.
- keurt de begroting en de jaarrekening van de OTA goed, gehoord de AR.
- wordt door de OTA gehoord worden bij het vaststellen van het meerjarenbeleidsplan en het vaststellen van het jaarverslag. De OTA is gehouden in het openbaar te reageren op de bevindingen.

Zoals ik ook in mijn vorige brief heb aangegeven is het voor de goede taakuitoefening van het CvT belangrijk dat het over alle noodzakelijke informatie beschikt die nodig is voor die taakuitoefening. De OTA zal deze informatie aan het CvT moeten verstrekken. Dit gaat echter niet zover dat de OTA informatie moet verstrekken die onder een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht valt. Het is voor haar taakuitoefening niet relevant dat het CvT beschikt over cliëntinformatie. Verder wordt geregeld

¹⁹ Zie artikel 36a van de Advocatenwet.

dat de OTA het CvT moet informeren over gebeurtenissen die het aanzien van het toezicht kunnen schaden.

Rol lokale deken

Zoals aangegeven is in het Awb-toezicht dat bij de OTA wordt belegd geen rol meer weggelegd voor de lokale deken. De lokale deken blijft wel een belangrijke rol vervullen bij de tuchtklachtbehandeling zoals bedoeld in artikel 46c van de Advocatenwet. Klachten en signalen over advocaten komen in eerste instantie terecht bij het meldpunt die een tuchtklacht vervolgens doorzet naar de lokale deken. Om dit proces goed te laten verlopen wordt geregeld dat de OTA en de lokaal deken informatie met elkaar mogen uitwisselen.

De overige taken en bevoegdheden van de lokaal deken blijven in stand, dit betekent dat de deken straks de volgende taken en rollen heeft. De lokale deken:

- is voorzitter van de raad van de orde in het eigen arrondissement en oefent samen met die raad de taken uit die in de Advocatenwet aan de raad van de orde zijn opgedragen.
- geeft voorlichting aan advocaten over de praktijkuitoefening.
- bemiddelt bij geschillen tussen advocaten.
- behandelt klachten tegen advocaten ter voorkoming of voorbereiding van het indienen van een klacht bij de tuchtrechter (zie paragraaf 4 van de Advocatenwet).
- fungeert op grond van de verordening op de advocatuur en de Gedragsregels als vertrouwenspersoon.

Het in de Advocatenwet voorziene recht om een tuchtklacht in te dienen tegen een advocaat komt niet aan iedereen toe, maar slechts aan diegene die door het handelen of nalaten waarover wordt geklaagd rechtstreeks in zijn eigen belang is of kan worden getroffen. Voor zover in het algemeen belang een tuchtrechtelijke procedure is vereist, wordt het klachtrecht nu uitgeoefend door de lokaal deken (vergelijk artikel 46f Advocatenwet). Nu de OTA de bevoegdheid krijgt om als toezichthouder vanuit het algemeen belang een tuchtklacht in te dienen bij de tuchtrechter is het niet meer nodig dat de lokale deken eveneens over die bevoegdheid beschikt.

5. Samenvatting

De inrichting van het toekomstige toezichtmodel voor de advocatuur vraagt om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de onder toezicht gestelde advocaten en de organen binnen de NOvA en anderzijds de onafhankelijkheid van de advocatuur ten opzichte van de overheid. Een model waarbij de toezichthouder beschikt over duidelijke afgebakende taken rollen en bevoegdheden ten opzichte van de Staat en ten opzichte van de advocatuur zelf, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor de door de hoogleraren genoemde principes voor een goede toezichthouder, namelijk bevoegdheid, onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en verantwoordelijkheid.

Met het toezichtmodel zoals geschetst in deze brief heb ik die balans gevonden door te kiezen voor positionering binnen de advocatuur en als gevolg van die keuze te kiezen voor een gemengd bestuur van de OTA dat in meerderheid bestaat uit personen die geen advocaat zijn, voor een zware benoemingsprocedure, voor het zelfstandig kunnen beslissen en beschikken over personeel, financiën, huisvesting en ICT door de OTA en voor een duidelijke positionering en taken van het CvT.

De transitie van het huidige toezichtmodel naar het toezichtmodel zoals verwoord in deze brief zal zorgvuldig moeten worden vormgegeven. Hierover blijf ik in gesprek met de betrokken partijen in de advocatuur.

Met dit toezichtmodel ontstaat er een robuust en toekomstbestendig toezichtstelsel dat tegelijkertijd recht doen aan de bijzonder rol en positie van de advocatuur in onze rechtsstaat. Hierover ga ik graag met uw Kamer in gesprek.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind