verslag

RONDE TAFEL GESPREK TOEZICHT ADVOCATUUR

Omschrijving	Gespreksverslag Ronde Tafel gesprek toezicht advocatuur
Vergaderdatum en -tijd	24 maart 2023, 09.00 – 12.00 uur
Vergaderplaats	VU Amsterdam
Aanwezig	Prof.mr. Annetje Ottow Prof.dr. Thomas Schillemans Prof.mr. Sjoerd Zijlstra [redacted] (secretaris)

Inhoudsopgave

I. Inleiding

II. Toelichting op het verzoek van de minister

III. Vraagstelling

IV. Verslag Ronde Tafel gesprek

V. Slotwoord

VI. Documentenoverzicht

I. Inleiding

Over het toezicht op de advocatuur is de afgelopen drie jaar veel gezegd en geschreven. Dit alles heeft geleid tot het voornemen van de minister voor Rechtsbescherming tot de oprichting van een Landelijke Toezichtautoriteit Advocatuur ('LTA'), gepositioneerd binnen de advocatuur die verantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle in Nederland ingeschreven advocaten. Hierover is de Tweede Kamer op 26 september 2022 per brief geïnformeerd en is op 6 oktober 2022 met de Tweede Kamer gedebatteerd. Eind oktober 2022 heeft een groep van 25 (oud-)advocaten, hoogleraren en bestuurders gepleit voor de LTA in de vorm van een op maat gemaakt zelfstandig bestuursorgaan ('ZBO op maat'). Hoe en waar de LTA te positioneren kwam bovendien ook aan de orde in het genoemde debat van 6 oktober 2022.

Op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming zijn drie wetenschappers gevraagd zich te buigen over de vraag waar de LTA het beste gepositioneerd kan worden: binnen of buiten de beroepsgroep?

De volgende drie wetenschappers hebben zich bereid gevonden aan het verzoek van de minister gehoor te geven:

- Prof.mr. A.T. (Annetje) Ottow / hoogleraar Economisch publiekrecht, Universiteit Leiden
- Prof.mr. S.E. (Sjoerd) Zijlstra / hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- Prof.dr. T. (Thomas) Schillemans / hoogleraar Bestuur en beleid, Universiteit Utrecht

Op vrijdag 24 maart 2023 van 09.00 – 12.00 uur zijn de drie wetenschappers bij elkaar gekomen op de VU te Amsterdam om middels een Ronde Tafel gesprek te komen tot beantwoording van de voorliggende vragen. Aan dit Ronde Tafel gesprek ging een digitaal inleidend gesprek op 9 maart 2023 vooraf. De drie wetenschappers hebben het verslag van het Ronde Tafel gesprek op d.d. 17 april 2023 mondeling (digitaal) besproken met de minister voor Rechtsbescherming.

Voor de voorbereiding van het Ronde Tafel gesprek en het maken van het verslag is gebruik gemaakt van ambtelijke ondersteuning vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Een overzicht van de door het ministerie aangeleverde stukken ter voorbereiding op het Ronde Tafel gesprek is opgenomen in hoofdstuk VI.

II. Toelichting op het verzoek van de minister

Er lijkt consensus te zijn bij betrokken partijen in het veld over de oprichting van één landelijke toezichthouder voor de advocatuur, de LTA. Er lijkt echter geen consensus over de positionering van deze toezichthouder. Die discussie lijkt zich voornamelijk af te spelen langs de band van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Dan gaat het zowel om de onafhankelijkheid van de LTA ten opzichte van degene op wie toezicht wordt uitgeoefend (de advocaten en de vertegenwoordigers van de advocatuur), als om de onafhankelijkheid van de LTA ten opzichte van de Staat.

De minister heeft eerder aan de Tweede Kamer laten weten het belangrijk te vinden dat de LTA onafhankelijk van de Staat kan opereren en de LTA om die reden te willen positioneren binnen de advocatuur (de publiekrechtelijke beroepsorganisatie NOvA, bedoeld in artikel 17 eerste lid, van de Advocatenwet). Tegelijkertijd worden waarborgen ingebouwd om de onafhankelijkheid van de LTA ten opzichte van de andere organen van de NOVA zoveel mogelijk te borgen.

Daarnaast is door een groep van 25 gepleit voor een 'ZBO op maat' die onafhankelijk is van zowel de beroepsgroep als van de Staat.

III. Vraagstelling

De minister heeft de drie wetenschappers gevraagd na te denken en voor zover mogelijk antwoord te geven op een aantal vragen die leven rondom de positionering van een landelijke toezichthouder op de advocatuur. Het Ronde Tafel gesprek is daarom gevoerd met de navolgende vragen in het achterhoofd:

- Welke voor- en nadelen ziet u bij de voorgestelde uitwerking van de LTA binnen de advocatuur?
- Op welke wijze kunnen mogelijke risico's of nadelen tegen worden gegaan?
- Heeft u suggesties/ideeën om de onafhankelijkheid van LTA binnen dit model ten opzichte van zowel de Staat als de advocatuur verder te borgen?
- Welke voor- en nadelen ziet u bij de voorgestelde uitwerking van een 'ZBO op maat' (stichting met ZBO-status) als toezichthouder op advocaten?
- Op welke manier kunnen de mogelijke risico's worden tegen gegaan?
- Heeft u suggesties/ideeën om de onafhankelijkheid van de 'ZBO op maat' ten opzichte van de Staat te borgen? Meer specifiek welke bepalingen uit de Kaderwet ZBO zouden hierbij moeten worden uitgesloten en waarom?
- Heeft u suggesties en/of aanbevelingen voor alternatieven buiten de hiervoor genoemde modellen?

In het volgende hoofdstuk is een verslag van het Ronde Tafel gesprek weergegeven. In het verslag zijn verschillende dilemma's die onder meer werden opgeroepen naar aanleiding van bovengenoemde vragen omschreven. Bovendien geven de wetenschappers een aantal aandachtspunten mee die zouden kunnen worden betrokken bij de positionering en verdere vormgeving van de landelijke toezichthouder.

IV. Verslag Ronde Tafel gesprek d.d. 24 maart 2023

<u>Algemeen</u>
Veel burgers zijn voor hun rechtspositie en bestaanszekerheid afhankelijk van de bijstand van een advocaat. Daarnaast heeft de advocatuur een cruciale rechtsstatelijke rol: met name in het strafrecht en het bestuursrecht is de advocaat een waarborg tegen machtsmisbruik door de overheid (zoals ook uit de Kinderopvangtoeslagenaffaire bleek). In verband hiermee is professioneel en slagvaardig toezicht op een goed functionerende advocatuur eveneens van grote maatschappelijke betekenis.

Een zorg die wordt benoemd is hoe een rechtzoekende kan zien of een advocaat zijn/haar werk goed doet. Gedragsregel 1 beoogt in een oogopslag de gehele draagwijdte van de wettelijke betamelijkheidsnorm uit artikel 46 Advocatenwet en haar bestaansgrond zichtbaar te maken. Een goede, betrouwbare en fatsoenlijke advocatuur is van zeer groot maatschappelijk belang en iedere advocaat dient daar in de praktijkuitoefening aan bij te dragen. Vergeleken met andere beroepen heeft de advocatuur bijzondere bevoegdheden; dat hoort gepaard te gaan met een groot verantwoordelijkheidsbesef en professionele verantwoording. De vraag die opkomt is of deze normering voldoende is toegespitst op wat van een goede advocaat wordt verwacht: zet de advocaat zich binnen de grenzen van de rechtstaat en de eigen integriteit optimaal in voor het belang van de cliënt (vergelijk art. 4:23 en 4:24a Wet financieel toezicht).

Het bewaken of de individuele advocaat, en daarmee de advocatuur als geheel, voldoet aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld, is cruciaal. De bestaande mechanismen om toezicht te houden zijn daarvoor onvoldoende gebleken. Het staat voor de drie Ronde Tafel deelnemers vast dat er één landelijke toezichthouder (hierna: LTA) op de advocatuur moet komen. De huidige toezichtrol van de lokale deken komt daarbij te vervallen. De landelijke toezichthouder wordt toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De op te richten landelijke toezichthouder gaat toezicht houden op de gehele beroepsgroep en alle (maatschappelijke) onderwerpen die spelen.

Er kunnen vijf basisprincipes worden onderscheiden die onafhankelijke autoriteiten gebruiken om goed bestuurd te worden, namelijk de LITER-principles:[1]

- L: legality - bevoegdheid
- I: independence - onafhankelijkheid
- T: transparency - transparantie
- E: effectiveness - effectiviteit
- R: responsibility - verantwoordelijkheid

Er dient een toezichthouder op de advocatuur te komen die aan deze basisprincipes voldoet. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan slaat de balans naar de verkeerde kant uit en kan een positionering binnen de NOvA niet aan de orde zijn. Dan zijn er onvoldoende checks and balances. Als de LTA binnen de NOvA wordt gepositioneerd moet er met andere woorden sprake zijn van een "ringfence". Er mag volstrekt geen bemoeienis zijn met de toezichthouder door andere organen van de NOvA. Aan de andere kant betekent volstrekte onafhankelijkheid dat het risico bestaat dat de toezichthouder zijn taak niet goed vervult: door inactiviteit, onjuiste focus, te zwak of juist te stevig ingrijpen, etc. Daartegen dienen ook waarborgen te worden ingebouwd.

Bij het inrichten van deze landelijke toezichthouder zijn zowel de Staat als de advocatuur benodigd. 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

[1] Zie A.T. Ottow, *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles,* Oxford University Press, 2015, p. 95–146.

daarom vooral en specifieker 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.

Onafhankelijk toezicht

Er zijn twee manieren om de onafhankelijkheid van toezicht aan te vliegen: de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van degene op wie toezicht wordt uitgeoefend (de advocaten en de vertegenwoordigers van de advocatuur) én de onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de Staat. Vanuit dit perspectief kan de toezichthouder zowel binnen als buiten de advocatuur worden gepositioneerd; het gaat om het zoeken naar een juiste balans. Hoe die balans gevonden moet worden luistert heel nauw. Los van de vraag waar de toezichthouder wordt gepositioneerd is er een aantal meer specifieke punten waar de onafhankelijkheid goed moet worden geregeld.

Als het gaat om goede toezichtuitoefening, zijn de volgende elementen cruciaal[2]:

- taken en bevoegdheden LTA; afbakening met andere organen;
- samenstelling van het bestuur van de LTA
    - voldoende (inhoudelijke) deskundigheid in het bestuur / feitelijke uitvoering van toezicht;
    - profiel van de bestuurders;
- benoeming en ontslag van het bestuur van de LTA;
- mogelijkheid van een handhavingsverzoek richting de LTA;
- feitelijke scheiding van machten, goede checks and balances;
- capaciteit en (goedkeuring) begroting van de toezichthouder;
- eigen apart gebouw;
- bevoegdheid tot het maken van beleidsregels bij de LTA. Toezicht houden zonder beleid te maken is niet mogelijk;
- periodieke evaluatie c.q. visitatie van de toezichthouder zelf ("blik van buiten").

De LTA zoals deze in de beleidsstukken in beeld komt, zal als bestuur dienen van een organisatie van de daadwerkelijke toezichthouders in de zin van de Awb, en tevens de bevoegdheid krijgen bestuurlijke sancties (last onder dwangsom, bestuurlijke boete) op te leggen. Daarnaast moet het bestuur een (wettelijke geregelde en genormeerde) bevoegdheid krijgen onderzoeksrapporten en sancties openbaar te maken in het kader van 'naming and shaming'. Ook kan een zaak aan de tuchtrechter worden voorgelegd.

Het bestuur stelt jaarlijks een werkplan op, bepaalt de prioritering, en stelt beleidsregels vast over onderwerpen en werkwijze van het toezicht en over het opleggen van sancties. Eenieder kan een verzoek om het instellen van toezicht en/of het opleggen van een sanctie bij de LTA indienen; tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van het verzoek, alsmede tegen de besluiten die de LTA op basis van het onderzoek neemt, moet voor belanghebbenden (waaronder de klager) bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staan.

[2] Vergelijk ook de hiervoor aangehaalde LITER-principles.

Onafhankelijk toezicht is belangrijk, maar daarmee alleen is nog geen sprake van goed toezicht. Naast de onafhankelijkheid van het toezicht is ook van belang dat het toezicht deskundig, uniform, maar ook effectief en transparant wordt uitgeoefend. De zichtbaarheid van de toezichthouder en de bemensing daarvan zijn eveneens belangrijke factoren om uiteindelijk te kunnen spreken van goed toezicht.

Hoewel positionering van de LTA dus strikt genomen zowel buiten de NOvA (een zbo) als binnen de NOvA (een orgaan van de Orde) de gewenste onafhankelijkheid kan bewerkstelligen, hebben beide varianten – mede in het licht van de algemene juridische en beleidsmatige ontwikkelingen van de bestuurlijke organisatie – wel degelijk voor- en nadelen. Nadeel van het onderbrengen van de LTA bij een zbo is allereerst een mogelijk gevoel van externalisering. De invulling van de wettelijke normering vindt plaats binnen de advocatuur (vergelijk artikel 28 Advocatenwet). Het is belangrijk dat de advocatuur als professie die verantwoordelijkheid *zelf* voelt, en er *zelf* zorg voor draagt, pas daarna is toezicht aan zet. Een externe toezichthouder zou het gevoel van medeverantwoordelijkheid voor het eigen functioneren van de advocatuur kunnen verminderen. Daarnaast wordt de LTA als zbo onderdeel van het landelijke zbo-beleid. Dat beleid is vormgegeven vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid, en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat tal van sturingsinstrumenten om die verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen. Als een taak bij een zbo wordt belegd, dan geldt tenminste de bevoegdhedenverdeling tussen vakminister en zbo zoals in de Kaderwet zbo's is vastgelegd, tenzij de wetgever zelf hierop uitzonderingen maakt. Hoewel dat laatste veel voorkomt, blijven zbo's (en dan dus ook de LTA) steeds bezien worden vanuit de systematiek van de Kaderwet en de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat kan spanning opleveren met de rol van de advocatuur als structurele tegenmacht tegen de Staat.

Het positioneren van de LTA dichter bij de Staat (en dus bij een zbo) kan echter ook voordelen hebben. De Kaderwet zbo's biedt een stramien voor het vormgeven van zbo's, terwijl bij positionering binnen de NOvA, de structuur helemaal moet worden bedacht. In dat kader wordt ook de disciplinerende werking van de Kaderwet zbo's genoemd. Maar verreweg het belangrijkste aandachtspunt is de onafhankelijkheid.
De LTA als zbo staat dan op meer afstand van de andere organen van de NOvA, en daarmee ook van de onder toezicht staande advocaten. De drempel om 'zomaar even binnen te wandelen' bij de toezichthouder is daarmee hoger. Er bestaan zorgen over mogelijke organisatorische beïnvloeding binnen de pbo NOvA. Dit is des te belangrijker nu de LTA stevige sanctiebevoegdheden krijgt; het opleggen van een sanctie aan een advocaat (een dwangsom, maar ook naming & shaming) heeft ook uitstraling naar de gehele beroepsgroep, en het risico is niet denkbeeldig dat getracht de besluitvorming van de toezichthouder te beïnvloeden. De LTA moet op afstand, ook fysiek, van de ondertoezichtgestelden worden georganiseerd. Hetzelfde geldt overigens ook voor de relatie met de Staat, waar in een aantal recente cases rond organisaties met autonomie ook sprake was van 'even binnen lopen' en ongewenste beïnvloeding.
Het is van belang dat de LTA stevig en gezaghebbend is. Dat stelt hoge eisen aan de leden van het bestuur. Een vraagstuk is: gaan de stevige personen die nodig zijn als bestuurders van de LTA solliciteren op een positie binnen de pbo NOvA? De voorzichtige inschatting is dat dit bij een zbo makkelijker is, omdat de drempel voor potentiële kandidaten lager is. Er geldt wellicht een lager afbreukrisico.

Intussen is de formele positie van de LTA niet de heilige graal voor het hebben van goed toezicht. Uit empirisch onderzoek naar vergelijkingen tussen verschillende zbo's en agentschappen volgt dat de rechtsvorm – de juridische constructie – weliswaar belangrijk is maar voor de feitelijke onafhankelijkheid meestal niet doorslaggevend is.[3] Er zijn andere factoren van belang die ook invloed hebben op hoe onafhankelijk een organisatie de facto kan functioneren. Er is empirisch vaak een sterke samenhang tussen (sociale) media-aandacht en de politieke actualiteit met hoe onafhankelijk organisaties feitelijk kunnen opereren. Het gaat ook om niet-juridische elementen als maatschappelijke statuur, gezag en reputatie, en vooral het hebben van een rechte rug van de bestuurders en de toezichthouders. Om die reden is samenstelling en herkomst van de bestuurders van doorslaggevende betekenis.

Bestuur toezichthouder – samenstelling

Het is van belang dat de LTA stevig en gezaghebbend is. Dat stelt hoge eisen aan de leden van het bestuur. Omdat de discussie lange tijd is gevoerd vanuit het perspectief van de LTA als orgaan ven de advocatuur zelf, lijkt veelal te worden gedacht aan bemensing door personen die de advocatuur door en door kennen, dat wil zeggen advocaten of oud-advocaten. Daarbij wordt eraan voorbijgegaan dat het primair moet gaan om expertise als toezichthouder. Verder zijn tal van deskundigheden van betekenis. Te denken valt aan financiële deskundigheid, en kennis op het gebied van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Overigens kan de LTA kan ook toezichthouders benoemen die beschikken over specifieke deskundigheid.

Advocaten of oud-advocaten in de LTA levert het risico op dat het toezicht onvoldoende objectief wordt uitgeoefend, omdat men mogelijk aarzelt het eigen nest te bevuilen. Dat risico zal zich minder voordoen als de overtreder zich schuldig maakt aan zaken die door binnen- en buitenwereld als volstrekt onaanvaardbaar worden beschouwd (witwassen, misbruik van de derdenrekening), maar dat kan anders liggen als het gaat om het zich onvoldoende inzetten voor het belang van de cliënt, onvoldoende deskundigheid, etc. Dat doet er niet aan af dat het verstandig zou kunnen zijn een of meer oud-advocaten in het (vijfkoppige) bestuur van de LTA te benoemen, als zij althans geen binding meer hebben met een bestaand kantoor, maar deze moeten niet de meerderheid van het bestuur vormen. En in het bijzonder voor het voorzitterschap is onafhankelijkheid cruciaal.

Als suggestie wordt verder meegegeven om ook te kijken naar de mogelijkheid van een geassocieerd lidmaatschap, zoals dat bijvoorbeeld was geregeld in de Telecommunicatiewet. De geassocieerd leden zijn materieel gelijk aan de bestuursleden en nemen deel aan de vergaderingen en besprekingen van het bestuur van de LTA. Er is wel sprake van inbreng op basis van deskundigheid, maar een geassocieerd lid heeft geen stemrecht e.d. Een persoon die tussen de LTA en de "blik van buiten" gepositioneerd zit, zou in dit licht ook een idee kunnen zijn.

---

[3] Zie Andersson Elffers Felix en Universiteit Utrecht, *Heldere kaders voor soepel samenspel Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand (GB290),* 2021, Thiel e.a., *Lessons and recommendations for the practice of agencification*, (2012) In: Verhoest e.a., Government agencies. Practices and lessons from 30 countries. London: Palgrave, p. 420-421 en Schillemans e.a. (2020), *Ten lessons for the coordination and steering of agencies from 7 Countries*. Policy Brief.

Daarnaast is persoonlijk leiderschap van de benoemde personen cruciaal om tot goed toezicht te komen. Het opstellen van een profielschets voor de te benoemen bestuurders is hierbij belangrijk. Het opstellen van een profielschets dient eveneens zo onafhankelijk mogelijk te gebeuren. Voor de hand ligt dat degene die benoemt de profielschets maakt.

Van belang is verder dat voor het bestuur van de LTA en de feitelijke toezichthouders een wettelijke geheimhoudingsplicht wordt opgelegd (vergelijk in dit kader artikel 45a lid 2 Advocatenwet).

Alles bijeen is het belangrijk dat de LTA zo wordt vormgegeven dat er bescherming is tegen mogelijke ongewenste beïnvloeding. Indien de LTA dichter bij de advocatuur wordt georganiseerd is dan ook meer onafhankelijkheid jegens de advocatuur nodig en als de LTA als ZBO wordt georganiseerd is juist de onafhankelijkheid ten opzichte van de Staat meer precair. De benoemingswijze moet er op gericht zijn vooral die onafhankelijkheid te realiseren en voldoende relevante deskundigheid te mobiliseren.

Bij het voorgaande speelt ook een rol of de LTA als zbo of als orgaan van de NOvA wordt gepositioneerd. Een vraagstuk is: gaan de stevige personen die nodig zijn als bestuurders van de LTA solliciteren op een positie binnen de pbo NOvA? De voorzichtige inschatting is dat dit bij een zbo makkelijker is, omdat de drempel voor potentiële kandidaten lager is. Er geldt wellicht een lager afbreukrisico.

<u>Bestuur toezichthouder – benoeming en ontslag</u>
Voorop staat dat de benoeming van het bestuur moet plaatsvinden door een onafhankelijk orgaan. Dat is ingewikkeld aangezien de personen die uiteindelijk zullen benoemen altijd een bepaalde herkomst hebben. Het blijft steeds, en dus ook hier, zoeken naar een goed evenwicht. Het risico moet worden ondervangen dat de Staat dan wel de advocatuur invloed uit kan oefenen via de omweg van een benoeming.

Ter inspiratie kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de behandeling van klachten en meldingen van misstanden zijn van cruciale betekenis voor het handhaven van een goede balans tussen enerzijds rechtsstatelijke waarborgen en anderzijds de interne en externe veiligheid van de staat en haar burgers. Dit moet niet alleen op deskundige wijze plaatsvinden, maar ook onafhankelijk van de veiligheidsdiensten en van de politiek. Deze onafhankelijkheid van de TIB en de CTIVD is gewaarborgd door een zware benoemingsprocedure. Bij een vacature wordt de eerste selectie van kandidaten gemaakt door de vicepresident van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de Nationale ombudsman. Zij stellen een aanbevelingslijst op en sturen deze naar de Tweede Kamer. De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer spreekt met de kandidaten en kiest drie personen uit. De Tweede Kamer stemt hierover en stuurt de lijst met drie personen in de volgorde van voorkeur naar de ministers van Algemene Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze ministers zijn gehouden een kandidaat te kiezen uit de lijst. De regering benoemt de betrokken kandidaat tot lid van de CTIVD voor de periode van zes jaar.

Gegeven de belangrijke positie van de advocatuur in de rechtsstaat is een dergelijke of vergelijkbare zware procedure voor de leden van de LTA wenselijk. Ook de profielschets dient door dit orgaan te worden opgesteld, gehoord de 'blik van buiten'. Het ontslag van het bestuur van de LTA vindt plaats door hetzelfde orgaan als het benoemend orgaan.

Toezicht vs. klachtbehandeling

Aan de ene kant bestaat de angst dat de toezichthouder overspoeld raakt door klachten, waardoor aan de uitoefening van toezicht niet kan worden toegekomen. Aan de andere kant bestaat de vrees dat signalen verloren gaan als de LTA hier niet zelf kennis van kan nemen. Bovendien zijn geaggregeerde signalen uit klachten informatief en belangrijk voor het toezicht. Het dilemma is dus om een hierin een goede routing te vinden.

Vanuit het perspectief van de rechtzoekende bezien is het wenselijk dat er één loket is waar men terecht kan met klachten en signalen. De LTA zou dat loket moeten zijn. Enerzijds omdat er in dit dossier zorgen zijn geuit over het zelfreinigend vermogen van de beroepsgroep. Anderzijds omdat de LTA de signalen die uit klachten kunnen voortkomen ook nodig kan hebben bij de uitoefening van toezicht. De LTA heeft naar de maatschappij toe immers een verantwoordingsplicht. De LTA is gebaat bij een totaaloverzicht van alle ingediende klachten. Bovendien kan de LTA in tegenstelling tot de lokaal deken zelf tuchtklachten indienen.

De beoordeling van binnengekomen klachten geschiedt door de LTA. Uitsluitend als het gaat om bejegeningsklachten zou een rol voor de lokale deken kunnen bestaan, maar ook die selectie moet de LTA maken: zo nodig stuurt de LTA een dergelijke klacht door naar de lokale deken. De lokale deken, als zijnde de klachtbehandelaar, maakt geen onderdeel uit van de LTA, maar van de lokale orde. Zoals eerder aangegeven komt de toezichtrol van de lokale deken met de komst van de LTA te vervallen. Belanghebbenden (waaronder de klager) hebben een beroepsrecht tegen het niet of niet goed doen van onderzoek.

Een andere optie zou nog kunnen zijn het instellen van een gezamenlijke voorpost van de LTA en de dekens als klachtbehandelaars. Deze voorpost neemt alleen zaken aan en stuurt deze daarna door naar de LTA of deken. Sprake is van een soort poortwachter of verdeelstation, maar wel met een gedeelde administratie van wat voor soort zaken over welke advocaten en/of kantoren binnen komen. Andersom zou ook gekozen kunnen worden voor een gedeelde backoffice: een gedeeld administratiesysteem voor signalen waar toezichthouder en deken toegang toe hebben.

Begroting en capaciteit van de LTA

In beide modellen zijn de (opstelling en goedkeuring van de) begroting en de capaciteit van de toezichthouder van groot belang voor de onafhankelijkheid van het toezicht. Het toezichtsorgaan moet in allebei de varianten bovendien 'from scratch' worden opgebouwd. Daarbij moet worden nagedacht wat er gebeurt als een conflict bestaat over de begroting. Als suggestie wordt daarom meegegeven onafhankelijk advies te laten inwinnen over hoe de capaciteit van de LTA eruit zou moeten zien (objectivering). De omvang van de begroting is hiermee namelijk sterk verweven, en daarmee onder meer de effectiviteit van het toezicht.

Als het orgaan er eenmaal staat moet de LTA zijn eigen begroting vaststellen. Daaruit vloeit de hoogte van de hoofdelijke omslag voor advocaten voort. Het is wenselijk dat advocaten in totaal één landelijke financiële bijdrage per jaar doen, waaruit alle kosten die door de beroepsgroep worden gedragen worden voldaan. De kosten van het toezicht worden vooralsnog gedragen door de beroepsgroep zelf. Ter sprake kwam de vraag waarom de Staat niet meebetaalt aan de kosten van het toezicht, omdat de kosten mede verband houden met de naleving van wetgeving. Onvoldoende lijkt te worden onderkend dat ook voorkomen moet worden dat de advocatuur zelf de geldkraan van de toezichthouder dichtdraait.

Het geld dat is bestemd voor de LTA moet jaarlijks in één keer worden overgemaakt op de eigen rekening van de LTA. De LTA moet binnen de kaders van de eigen begroting zelfstandig rechtshandelingen kunnen verrichten, waaronder bijvoorbeeld de huisvesting en de inrichting van ICT-systemen. De AR is gehouden de begroting van de LTA één op één over te nemen in de totale begroting van de NOvA (bij positionering LTA binnen de advocatuur).

Verder is relevant om op te merken dat de LTA ook te maken zal krijgen met de opbrengsten van opgelegde bestuurlijke boetes. Het boete instrument is geen lege huls, maar effectief bij het uitoefenen van toezicht (eventueel met een aanwijzing).

Omdat de LTA de eigen begroting moet opstellen, maar de NOvA daarvoor de middelen moet fourneren, is denkbaar dat hierover geschillen ontstaan. Probleem bij positionering binnen de NOvA is, dat de LTA en het bestuur van de NOvA dergelijke geschillen niet aan de burgerlijke rechter kunnen voorleggen, omdat zij tot dezelfde rechtspersoon behoren. Daarvoor moet eventueel een voorziening worden getroffen. Een procedure bij de bestuursrechter bij eventuele geschillen behoort in theorie tot de mogelijkheden.

Ten aanzien van de capaciteit van de feitelijke toezichthouders wordt nog gewezen op het volgende. De genoemde mogelijkheid van inhuur van tijdelijke toezichthouders is een lastig punt. Ook in het licht van de onafhankelijkheid. De omvang van het aantal feitelijke toezichthouders is namelijk ook relevant voor de vraag hoe sterk en uniform de LTA functioneert.

<u>"Blik van buiten"</u>
Ondanks de suggestie om (de meerderheid van) het bestuur van de LTA te laten bestaan uit niet-advocaten, wordt ook aanbevolen een vorm van een "blik van buiten" in te richten. Daaraan bestaat in ieder geval behoefte bij het vaststellen van het jaarlijkse werkplan van de LTA. Middels dit plan dient de LTA jaarlijks verantwoording af te leggen. De LTA moet laten zien en transparant maken wat ze doet, waarom en hoe. In iedere relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden bestaat altijd een risico dat de onderlinge relatie en verstandhouding te close wordt. Daarom is een vorm van periodieke professionele review belangrijk. Daar komt bij dat de LTA een nieuw orgaan is. Een leerproces wordt ingezet, waarbij het functioneren van een nieuw orgaan altijd gepaard gaat met nieuwe inzichten. Het is extra belangrijk om daar een goed reflectieproces bij te organiseren.

De niet-advocaten in het bestuur van de LTA vervullen niet per se de rol van een "blik van buiten". Als onderdeel van een collegiaal bestuur zijn de niet-advocaat leden niet voldoende onafhankelijk om te toetsen over bepaalde keuzes ten

aanzien van het toezicht die de LTA heeft gemaakt. Daarbij is meermaals aangegeven dat zorgen bestaan over het zelfreinigend vermogen van de advocatuur. Zo heeft het College van Toezicht advocatuur ("CvT") de afgelopen jaren in haar Voortgangsrapportages meermaals aangegeven dat het uitoefenen van toezicht onvoldoende is gebleven. Het CvT zet vraagtekens bij de uniformiteit van de toezichtsuitoefening door de dekens. De conclusie is daarom dat een "blik van buiten" sowieso nodig is, maar dat deze juridisch sterker vorm moet worden gegeven. Er bestaat de zorg dat de "blik van buiten" een papieren tijger wordt. Voorkomen moet echter worden dat toezicht op toezicht wordt gestapeld.

Er zijn verschillende mogelijkheden denkbaar om dit op te lossen. Bijvoorbeeld het instellen van een maatschappelijke adviesraad c.q. een panel van stakeholders met vertegenwoordigers uit onder andere de sociale advocatuur, de consumentenbond, etc. Het goed laten evalueren van de LTA door middel van een monitor na ca. 2 jaar, gevolgd door een uitgebreide evaluatie naar 4 a 5 jaar zou ook een optie kunnen zijn. De kwaliteit van een evaluatie is cruciaal, de NOvA moet hier in ieder geval geen bemoeienis mee hebben. Verder kan de minister voor Rechtsbescherming bij disfunctioneren van de LTA ad hoc ingrijpen met wetgeving gelet op zijn systeemverantwoordelijkheid. Verder moet de LTA jaarlijks in het openbaar verslag doen van zijn werkzaamheden. Een vorm van peer review op casusniveau zou, tot slot, ook tot de mogelijkheden kunnen behoren.

Als de mogelijkheid wordt geboden een handhavingsverzoek aan de LTA te doen door de "blik van buiten" moet daarvoor een specifieke procedure voor worden ingericht.

Wat wellicht nog meer effect heeft is transparantie bij de LTA. De LTA moet laten zien wat hij doet. Maar het feit dat er een "blik van buiten" is heeft ook symbolisch gezien doorgaans impact.

V. Slotwoord

De zwart-wit discussie over de onafhankelijkheid van het toezicht moet van tafel. Onafhankelijkheid alleen maakt nog niet dat sprake is van goed toezicht. Er zou nog meer moeten worden ingeregeld in de feitelijke scheiding van machten. Een aantal cruciale elementen hiervoor zijn ter sprake gekomen en opgenomen in het verslag.

De leden van de LTA moeten mensen zijn met een rechte rug. De LTA moet een missie hebben, en het moet voor potentiële bestuursleden aantrekkelijk te zijn om te werken in het bestuur van de LTA. In dit kader wordt ter overweging nog meegegeven om in de naam van de nieuw op te richten toezichthouder expliciet de onafhankelijkheid te benoemen, bijvoorbeeld: Onafhankelijke autoriteit advocatuur ("OAA").

De toezichthouder moet beschikken over een uitgebreid handhavingsinstrumentarium. Allerlei typen en soorten stijlen van toezichthouders zijn denkbaar. Maar de bemensing van het bestuur van de toezichthouder zorgt er uiteindelijk voor dat ook de toezichthouder op de advocatuur zijn eigen, sterke toezichtstijl ontwikkelt.

Prof.mr. A.T. (Annetje) Ottow
Prof.dr. T. (Thomas) Schillemans
Prof.mr. S.E. (Sjoerd) Zijlstra

VI. Documentenoverzicht

Ter voorbereiding op het Ronde Tafel gesprek zijn door het ministerie de volgende stukken en documenten aangeleverd aan de drie wetenschappers:

Bijlage 1: uitwerking pbo-model LTA d.d. 17 januari 2023

Bijlage 2: uitwerking zbo-model LTA d.d. 4 januari 2023

Bijlage 3: overzicht brieven en andere stukken inzake versterking toezicht advocatuur. Brieven en memo's van (of gericht aan) het ministerie van Justitie en Veiligheid:

21 september 2020	Evaluatierapport Wet positie en toezicht advocatuur Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur (wodc.nl)
21 september 2020	Beleidsreactie op evaluatierapport Wet positie en toezicht advocatuur Kamerstuk 29279, nr. 615 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
1 februari 2021	Antwoorden (incl. bijlage) MRB op vragen van de VKC Justitie en Veiligheid Kamerstuk 29279, nr. 635 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) Informatie over Bijlage 966486 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
20 september 2021	Antwoorden op Kamervragen Antwoord op vragen van het lid Van Nispen over het toezicht op en van advocatenkantoor Houthoff op haar cliënten | Tweede Kamer der Staten-Generaal
29 oktober 2021	Brief (incl. beslisnota) MRB inzake versterking toezicht advocatuur Kamerstuk 29279, nr. 683 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) Informatie over Bijlage 1003028 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
22 november 2021	Brief MRB inzake aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie Kamerstuk 29911, nr. 339 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
21 januari 2022	Memo (inclusief 1 bijlage) t.b.v. overleg JenV met vertegenwoordigers van de algemene raad, het college van toezicht en de lokale dekens op 26 januari 2022. Memo (**bijlage 4**) Bijlage bij memo (**bijlage 4a**)
9 februari 2022	Brief MRB inzake de aangehouden advocaat Youssef T. Kamerstuk 29911, nr. 343 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
31 maart 2022	Antwoorden op Kamervragen Antwoord op vragen van de leden Van Nispen en Omtzigt over het bericht dat het onderzoek naar fraude bij de landsadvocaat onvolledig en niet onafhankelijk genoeg was | Tweede Kamer der Staten-Generaal
11 april 2022	Memo (inclusief 4 bijlagen) t.b.v. overleg JenV met vertegenwoordigers van de algemene raad, het college van toezicht en de lokale dekens op 21 april 2022 Memo (**bijlage 5**) Bijlage bij memo (**bijlage 5a, 5b en 5c**)
13 juni 2022	Voortgangsbrief MRB inzake aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie Kamerstuk 29911, nr. 353 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

15 juli 2022	Antwoorden op Kamervragen Antwoord op vragen van de leden Jasper van Dijk en Van Nispen over het Kremlin aan de Zuidas | Tweede Kamer der Staten-Generaal
26 september 2022	Brief MRB (incl. beslisnota) inzake aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie Kamerstuk 29911, nr. 374 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) Informatie over Bijlage 1050888 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
26 september 2022	Brief MRB (incl. beslisnota) inzake Versterking toezicht advocatuur Kamerstuk 29279, nr. 733 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) Informatie over Bijlage 1050894 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
28 september 2022	Antwoorden op Kamervragen Antwoord op vragen van de leden Van Nispen en Jasper van Dijk over het bericht dat advocatenkantoor Houthoff nog steeds zaken doet met Russische klanten | Tweede Kamer der Staten-Generaal
28 oktober 2022	Open brief 25 (oud-)advocaten, wetenschappers en bestuurders aan de minister voor Rechtsbescherming en de Tweede Kamer inzake het toezicht op de advocatuur. Brief (**bijlage 6**)
12 december 2022	[Vertrouwelijk] Nota (inclusief 4 bijlagen) voor de minister voor Rechtsbescherming inzake het toezicht op de advocatuur. Nota (**bijlage 7**) Bijlagen bij nota (**bijlagen 7a, 7b, 7c en 7d**)

Stukken vanuit de advocatuur

- De **Nederlandse orde van advocaten (NOvA)** heeft op hun website een tijdlijn geplaatst met voor de NOvA relevante stukken (deels overlappend met de stukken die hiervoor zijn genoemd), maar waar ook de standpunten van de NOvA terug te vinden zijn.
  Zie: Tijdlijn toezicht en Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) Nederlandse orde van advocaten (advocatenorde.nl) en het standpunt van de Algemene Raad van de NOvA: Algemene raad: goed toezicht met waarborg kwaliteit en onafhankelijk van de Staat | Nederlandse orde van advocaten (advocatenorde.nl)
- Het **college van toezicht van de NOvA** heeft tot nu toe vier voortgangsrapportage uitgebracht over de versterking van het toezicht op de advocatuur.
  Zie: Voortgangsrapportages (collegevantoezichtnova.nl)
- De **lokaal dekens** hebben ook een aantal stukken en berichten geplaatst op hun website.
  Zie onder meer: Persbericht landelijk toezicht advocatuur | Toezicht Advocatuur