

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
t.a.v. de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 10 maart 2023

dossiernummer: [REDACTED]

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

**Betreft: Visie Wpta**

Geachte heer Weerwind,

Met inachtneming van uw brief van 26 september 2022, het commissiedebat van 6 oktober 2022, en brieven eerder verzonden door dekens, grote kantoren en andere betrokkenen<sup>1</sup>, heeft de algemene raad (hierna: de AR) van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) in de afgelopen periode gesprekken gevoerd over het toezicht op de advocatuur. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van de sociale advocatuur en van grote kantoren. Er zijn gesprekken gevoerd met het college van toezicht (CvT), de raad van advies en de dekens. Het college van afgevaardigden (CvA) heeft bijgedragen aan deze dialoog middels een eigen bijeenkomst uitmondend in een notitie aan de AR op 10 februari 2023 met het standpunt van de elf fracties. Het doel is steeds geweest om verschillende toezichtmodellen, die in het publieke debat naar voren zijn gebracht, ook onderwerp van zorgvuldig debat binnen de beroepsgroep te laten zijn.

De AR heeft aan prof. Barkhuysen van het kantoor Stibbe verdere verdieping verzocht van bestuursrechtelijke en staatsrechtelijke vragen die in deze dialoog aan de orde zijn gekomen. Een kopie van dit advies vindt u in de bijlage bij deze brief.

In overeenstemming met zijn wettelijke taak om namens de Nederlandse advocatuur met de minister te spreken over onderwerpen die de publieke rol van de advocatuur in de kern raken, berichten wij u in deze brief over de standpunten die de AR uit deze gesprekken en adviezen heeft afgeleid en als zijn visie op toezicht omarmt.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5  
2595 AK Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

<sup>1</sup> Brief grote kantoren d.d. 25 augustus 2022/brief 25 oktober 2022/ brief dekens 8 juni 2022

*Hoofdlijnen van het beoogde toezichtstelsel*

Er bestaat binnen de balie consensus over de wenselijkheid van versterking van het toezicht op de advocatuur. Ook de wenselijkheid van de komst van één landelijke toezichtautoriteit advocatuur (hierna ook: LTA) wordt breed onderschreven. Toezicht ter zake van maatschappelijk belangrijke zaken als ondermijning, de Wwft, sanctieregelgeving en dergelijke kan zo effectiever en met meer uniform beleid worden gerealiseerd.

De noodzaak om de LTA binnen de beroepsgroep te positioneren, wordt breed gezien. Hiermee wordt bedoeld: gepositioneerd als eigenstandig orgaan binnen de publiekrechtelijke beroepsorganisatie (hierna ook: pbo) die de NOvA is. Met deze eigenstandige positionering van de LTA binnen de beroepsgroep wordt bedoeld: onafhankelijk van de Staat door positionering binnen de pbo NOvA en tegelijk bestuurd, bemenst, gefinancierd en gefaciliteerd onafhankelijk van andere organen en bureaus binnen de pbo NOvA.

Zowel de borging van de noodzakelijke inhoudelijke expertise binnen de LTA als de maatschappelijke legitimering van de LTA pleiten voor een bestuur van de LTA dat bestaat uit zowel advocaten alsook niet-advocaten. Een “blik van buiten” kan oordelen en rapporteren over hoe deze landelijke toezichtautoriteit functioneert.

De rol van de lokale deken bij het toezicht komt in deze visie op het toezichtstelsel te vervallen, doch het belang van de borging van de lokale inbedding van zowel de lokale dekens als de LTA-toezichthouders wordt binnen de balie breed onderschreven. Dat de lokale deken verantwoordelijk zal blijven voor het geven van voorlichting, verlenen van bemiddeling en als voorzitter van de raad van orde voor de belangenbehartiging en stage aangelegenheden, staat niet ter discussie. De AR adviseert de minister dat ook de klachtbehandeling vooralsnog bij de lokale deken moet blijven, een punt evenwel van discussie binnen de balie waar in deze brief nader op wordt ingegaan.

*LTA eigenstandig gepositioneerd binnen de pbo NOvA*

Advocaten vervullen een onmisbare rol in onze rechtsstaat. Zij dragen in het kader van de goede rechtsbedeling zorg voor rechtsbescherming van cliënten en bewaken dat rechtzoekenden een goede toegang tot het recht en de rechter hebben. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat individuele advocaten en de advocatuur als geheel hun bijzondere positie in de rechtsstaat waarmaken. Mede om die reden is de advocatuur onderworpen aan toezicht. Het toezicht op de advocatuur wordt versterkt door de oprichting van één landelijk toezichthouder, de LTA, die verantwoordelijk is voor het toezicht op alle, ruim 18.000, advocaten in Nederland.

De bijzondere rol die de advocatuur inneemt in de rechtsstaat is niet op één lijn te stellen met de functie van andere juridische beroepsgroepen, zoals notarissen, of van zakelijke dienstverleners, zoals accountants, die eveneens aan toezicht onderworpen zijn en dit heeft ook implicaties voor de organisatie van het toezicht. Het is belangrijk dat het toezicht op advocaten binnen de publiekrechtelijke beroepsorganisatie NOvA wordt georganiseerd en daarmee onafhankelijk van de Staat kan functioneren. Deze gedachte wordt breed door de beroepsgroep gedragen, zo is de AR gebleken, en is ook altijd het leidende uitgangspunt voor het kabinetsbeleid geweest.

Onafhankelijkheid van de staat als rechtsstatelijk principe mag voorrang claimen boven een eventuele gepercipieerde onafhankelijkheid van een LTA die buiten de beroepsgroep gepositioneerd zou zijn.

Daarbij geldt dat, juist omdat de NOvA een openbaar lichaam voor beroep is zoals bedoeld in art. 134 lid 1 Grondwet, die ook - op grond van artikel 17 lid 3 Advocatenwet – rechtspersoonlijkheid bezit, de LTA een orgaan binnen het openbaar lichaam NOvA moet worden, en niet ook zelf rechtspersoonlijkheid kan hebben. De pbo NOvA is immers zelf een rechtspersoon en het bestaan van een tweede rechtspersoon binnen eenzelfde pbo is juridisch niet mogelijk.

Verder geldt dat er maar één pbo voor de (gehele) beroepsgroep advocatuur kan bestaan. Het structureren van de LTA in de vorm van een afzonderlijke pbo is staatsrechtelijk niet goed denkbaar, waarvoor wij verwijzen naar het bijgevoegde advies van prof. Barkhuysen.<sup>2</sup>

Het structureren van de LTA als afzonderlijke publiek of privaatrechtelijke rechtspersoon (bijv. als stichting) zou betekenen dat de LTA niet alleen buiten de beroepsgroep wordt georganiseerd (die nu eenmaal in en als pbo NOvA als zodanig bestaat) maar ook, bestuursrechtelijk, steeds als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zou moeten worden vormgegeven. Het onderbrengen van de LTA in een zbo is echter niet wenselijk, reeds om formeel bestuurs- en staatsrechtelijke redenen en los van het gevaar van overheidsinmenging dat de zbo-figuur in zich bergt. Toepassing van de gehele Kaderwet – en de daarin opgenomen sturings- en toezichtinstrumenten van de minister – is het uitgangspunt bij een zbo. Uitzonderingen zijn in theorie mogelijk maar leiden tot een denaturering van de door de Kaderwet bestreken figuur van het zbo.<sup>3</sup>

De AR staat evenwel voor het publieke belang van de advocatuur en dit belang noopt tot de keuze van de LTA als orgaan van de pbo NOvA, juist vanwege het risico van overheidsinmenging dat de zbo-figuur in zich bergt. Daarmee rust ook op de minister de opgave om een onafhankelijke en daarmee ook eigenstandige positionering van de LTA binnen de pbo NOvA mogelijk te maken.

#### *Uitbreiding LTA met niet-advocaten*

Eigenstandigheid van de LTA als toezichthouder, diens onafhankelijkheid in functioneren van advocaten en kantoren als onder toezichtgestelden, is eveneens een belangrijk uitgangspunt. Het betreft hier niet een kwestie van rechtsstatelijkheid maar wel een eis van effectief toezicht. Die kan worden geborgd door de samenstelling en benoeming van de bestuurders van de LTA, de (vaststelling van de) financiering, de bemensing en de huisvesting van de LTA, alsook door een eventuele “blik van buiten”.

De AR stelt een LTA-bestuur voor dat bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden, waarbij een minderheid van de leden ook niet-advocaten mogen zijn en waarvan de advocaat-leden niet tevens lid mogen zijn van een ander orgaan van de NOvA of een lokale orde (m.u.v. de jaarlijkse vergadering van de orde). De advocaat-leden zijn vrijgesteld van de verplichting die artikel 8e

<sup>2</sup> Advies Stibbe randnummer 15.

<sup>3</sup> Advies Stibbe, hoofdstuk 7 en randnummer 222.

Advocatenwet op een advocaat legt. De geheimhouding en het verschoningsrecht van de niet-advocaat leden dient, net als voor de advocaat-leden, wettelijk te worden geregeld en daarmee verzekerd.

Met een breder samengesteld bestuur kan worden gezorgd voor meer expertise op verschillende terreinen, bijvoorbeeld op financieel-economisch terrein naast expertise op gebieden van toezicht en handhaving. Het LTA-bestuur kan meer specifiek ingericht worden om niet alleen een kundige gesprekspartner voor de grotere kantoren te zijn, maar ook om ruimte te bieden voor herkenbaarheid voor de kleinere advocatenkantoren. Er bestaat ook meer ruimte om de bijzondere, respectieve posities van de verschillende stakeholders binnen de advocatuur, niet in de laatste plaats ook de sociale advocatuur, in het LTA bestuur te kunnen herkennen.

Door een LTA-bestuur dat ook niet-advocaten omvat wordt een blik-van-buiten naar binnengehaald. Er wordt tevens recht gedaan aan een bredere maatschappelijk wens om ook niet-advocaten te betrekken bij het toezicht op de advocatuur.

#### *Benoeming en ontslag bestuur LTA*

De gewenste eigenstandigheid van de LTA zal versterkt worden als de benoeming van de bestuurders van de LTA geschiedt door de AR op voordracht van een “blik van buiten”, dan wel, wanneer er niet wordt gekozen voor een “blik van buiten”, door een benoemingsadviescommissie. Het college van afgevaardigden wordt in deze procedure (uitsluitend) geconsulteerd. Op deze wijze kan een wezenlijk onderdeel van de onafhankelijkheid van de LTA – de toezichthouder wordt niet gekozen door degenen op wie toezicht wordt gehouden – worden bereikt.

Ontslag wegens disfunctioneren van een LTA-bestuurder zou kunnen geschieden door het Hof van Discipline, op verzoek van de AR en gehoord een eventuele “blik van buiten”.

Met deze keuzes gaat de AR verder dan de minister in zijn eerdere brief van 26 september 2022 heeft aangegeven.

#### *Huisvesting buiten het bureau van de pbo NOvA en medewerkers uitsluitend benoemd en ontslagen door LTA*

De medewerkers die de LTA ondersteunen en weliswaar formeel in dienst zijn van de pbo NOvA, zullen door mandatering uitsluitend verantwoording schuldig mogen zijn aan de LTA en ook, bij uitsluiting van de andere organen van de NOvA, door de LTA mogen worden benoemd en ontslagen.

Ook is het wenselijk om de LTA feitelijk buiten het bureau van de NOvA te huisvesten en ook de andere (bedrijfs)middelen waaronder administratie en HR los van het bureau van de NOvA door de LTA zelf te laten regelen.

*Vaststellen eigen begroting*

Voor de gewenste eigenstandigheid is het tevens van belang dat de LTA haar eigen begroting vaststelt, gehoord een eventuele “blik van buiten” en gehoord de AR. Als de begroting is vastgesteld, wordt deze begroting meegenomen in de totaalbegroting van de NOvA en stelt het college van afgevaardigden vervolgens de hoofdelijke omslag vast.

*Financiering LTA: ruimte voor differentiatie*

Uitgangspunt is dat de kosten voor de LTA door de advocatuur zelf worden gedragen. Bij de gesprekken die de AR heeft gevoerd bleek dat er grote zorgen leven over de beheersbaarheid van de kosten voor het toezicht, zowel bij vertegenwoordigers van de sociale advocatuur alsook bij bestuurders van grote kantoren. De zorg is niet alleen de verwachting dat de kosten fors hoger zullen uitvallen dan de kosten van het huidige lokale toezicht, maar ook dat de kosten zullen blijven stijgen. Toekomstige wetgeving of uitbreiding van huidige wetgeving die mogelijk nieuwe taken bij de LTA gaat beleggen geeft ook voeding aan deze zorg.

Het is lastig een prognose te geven van de verwachte stijging van de kosten, simpelweg omdat het toezicht nu nog niet wordt uitgevoerd zoals de LTA voor ogen zal staan. De AR merkt op dat met de komst van de AMLA – een nieuw gedecentraliseerd agentschap van de Europese Unie – dat deels wordt gefinancierd uit de EU-begroting en deels uit vergoedingen die worden geheven van meldingsplichtige entiteiten (waaronder de advocatuur), de kosten voor de advocaat voor toezicht reeds aanzienlijk stijgen, daarmee nog los van de extra kosten in aanloop naar de oprichting van de LTA.

De AR acht het in dit licht wenselijk dat er binnen de LTA tenminste ruimte zal zijn voor differentiatie ten aanzien van de hoofdelijke omslag: de sterkste schouders dienen de zwaarste lasten te dragen. Het feit dat aard en omvang van kantoren binnen de balie sterk verschillen en daarmee ook het benodigde, toegesneden toezicht, rechtvaardigt temeer deze differentiatie ruimte.

*Blik van buiten*

Met betrekking tot de “blik van buiten” kan de AR zich vinden in de taakomschrijving die gegeven is in de brief van de minister van 26 september 2022.<sup>4</sup> Er zijn de AR geen bezwaren gebleken binnen de balie tegen deze taken.

De AR ziet evenwel een zekere correlatie tussen de omvang en samenstelling van het bestuur van de LTA en de noodzaak van een “blik van buiten”. Zeker wanneer gekozen wordt voor een uitbreiding van het bestuur van de LTA met 2 niet-advocaat leden is er reeds een “blik van buiten” in het bestuur van de LTA zelf geïnstitutionaliseerd. Dan zou een afzonderlijke “blik van buiten” geheel achterwege kunnen blijven.<sup>5</sup> Dit zou ook uit kostenoverwegingen – minder overhead – een serieus te overwegen optie zijn.

<sup>4</sup> Kamerbrief 26 september 2022 pg 7 e.v.

<sup>5</sup> De AR merkt in dit verband nog op dat met de komst van de AMLA er ook een “blik van buiten” zal komen voor wat betreft het toezicht op de Wwft.

Wanneer er wel gekozen wordt voor een afzonderlijke “blik van buiten”, dan zou deze blik van buiten “tanden” moeten hebben. In aanvulling op de door de minister beschreven taken zou gedacht kunnen worden aan het doen van voordrachten voor benoemingen in het LTA-bestuur. De blik van buiten zal kunnen bijdragen aan de transparantie en maatschappelijke legitimatie van de LTA door, zoals door de minister reeds voorgesteld, het in het openbaar uitbrengen van een verslag van werkzaamheden.

#### *Scheiding tussen toezicht en klachtbehandeling*

De LTA – als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht – wordt verantwoordelijk voor het toezicht op alle in Nederland ingeschreven advocaten. “Toezicht” wordt dan opgevat in enge zin, als het controleren van de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van financiering van terrorisme<sup>6</sup>. Met deze definitie van toezicht sluit de AR aan bij het uitgangspunt dat de minister van Veiligheid en Justitie in 2010 heeft gekozen.<sup>7</sup>

Bij de verdere inrichting van de LTA wordt door de AR uitgegaan van een toezichtstelsel met duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en waarbij het toezicht onafhankelijk, transparant, uniform, preventief en effectief is.

Uit de gesprekken die de AR heeft gevoerd – en bijvoorbeeld ook uit de brief van de deken van 11 juni 2022 - is gebleken dat een deel van de balie, bij monde van een aantal deken waaronder de Amsterdamse, die spreekt voor de “grootste minderheid” binnen de beroepsgroep, de wens leeft om ook de klachtbehandeling onder te brengen bij de LTA. Ook in de open brief van 25 briefschrijvers van 28 oktober 2022 wordt dit aangegeven.

De AR begrijpt de wens om klachtbehandeling onder te brengen bij de LTA aldus dat dit wordt ingegeven door een wens om tot meer centralisatie, efficiency en uniformering bij de klachtbehandeling te komen, naast de verwachting dat signalen uit klachtbehandeling op effectievere wijze het toezicht kunnen versterken. Regie over klachtbehandeling en toezicht komen formeel in één hand, alhoewel materieel een scheiding tussen klachtbehandeling en toezicht ook binnen de LTA tot functiescheidingen en interne samenwerkingsprotocollen zal nopen.

De keuze om de klachtbehandeling bij LTA onder te brengen, zou ook een keuze voor een stelselwijziging ten principale impliceren. Immers, met het onderbrengen van klachtbehandeling bij de LTA wordt niet alleen de beperkte definitie van “toezicht” losgelaten maar bijvoorbeeld ook de historische, gezaghebbende en breed als waardevol geziene rol van de lokale deken bij de klachtbehandeling. Het is een keuze die niet gemaakt zou moeten worden, zo meent de AR, zonder meer fundamenteel na te denken over de organisatie van de orde als zodanig, haar structuur met een landelijke NOVA en lokale orden met ieder eigen rechtspersoonlijkheden en regelingen.

<sup>6</sup> Het gaat hierbij om toezicht zoals geformuleerd in artikel 45a lid 1 Aw en artikel 24 lid 2 Wwft.

<sup>7</sup> Zie kamerstukken II, 2009/10 32123, VI nr 87.

Het “probleem” van de lokalisering van de klachtbehandeling is niet los te denken van een impliciete roep om institutionele innovatie, waarop ook het beleggen van de toezichtfunctie (in enge zin) bij de lokale dekens geen antwoord is gebleken. De herziening van het toezicht op de advocatuur noopt tot een gesprek binnen de advocatuur over haar eigen organisatie en noodzakelijke innovaties. De NOvA zal gesprekken hierover binnen de balie entameren, waarbij het rapport van de commissie Huydecoper uit 2010<sup>8</sup> hiervoor nog steeds goede aanknopingspunten biedt.

De AR acht het vanuit het oogpunt van draagvlak binnen de beroepsgroep, continuïteit en borging van de kwaliteit van de klachtbehandeling en de lokale inbedding daarvan op dit moment echter de meest verantwoorde en te verantwoorden keuze om de klachtbehandeling bij de lokale dekens te laten en alleen het toezicht (in enge zin) onder te brengen bij de nieuw te vormen LTA. De minister heeft met de komst van de LTA ook niet de bedoeling gehad een brede stelselwijziging te introduceren en de voorstellen vanuit het departement zijn niet met het oog daarop voldoende uitgewerkt.

De lokale deken blijft voorsnog dan ook klachten over advocaten behandelen overeenkomstig artikel 46c van de Advocatenwet, en zal met de invoering van de LTA het toezicht (in enge zin) niet meer uitoefenen. De AR deelt de breed gedragen opvatting dat er landelijk beter moet worden toegezien op de uniformiteit en efficiency van de klachtbehandelingen en dat arrondissement-overschrijdende klachten en klachten met grote impact, ook landelijk gecoördineerd moeten kunnen worden behandeld. Hier ligt een formeel versterkte rol van het dekenberaad voor de hand, zeker in het licht van het verdwijnen van de systeemtoezichthoudende rol van het CvT op de klachtbehandeling in het door de minister voorziene stelsel.

#### *Borging signaaluitwisseling en lokale inbedding*

De AR adviseert de minister om bij de vorming van een LTA de noodzakelijke signaal-uitwisseling en afstemming tussen lokale dekens en de LTA wettelijk vast te leggen. Uit de praktijk blijkt immers dat toezicht en klachtbehandeling elkaar kunnen versterken. Uit klachtbehandeling en andere werkzaamheden van de dekens kan informatie komen die voor de toezichthouder relevant is, en andersom kan toezicht leiden tot een klacht.<sup>9</sup> Daarbij moeten eventuele tegenstrijdigheden in opvattingen tussen dekens en LTA over relevante onderwerpen, kunnen worden geadresseerd. Cruciaal is hoe dit stelsel van informatie-uitwisseling en afstemming in de praktijk zal gaan functioneren, zowel voor de effectiviteit van het toezicht als voor de vitalisering van het klacht- en tuchtrecht als zodanig.

De lokale inbedding van het toezicht moet in deze dynamiek behouden worden door in de Advocatenwet de mogelijkheid op te nemen dat de LTA lokale toezichthouders aanwijst. Dit hoeft niet te betekenen dat er automatisch elf lokale toezichthouders komen, nl. voor ieder arrondissement één, aanwijzing op basis van specialisme is denkbaar en wordt breed binnen de balie als wenselijk gezien. Daarnaast kan de aanwijzing van toezichthouders ook geschieden naar

<sup>8</sup> Rapport : Op orde : oktober 2010

<sup>9</sup> Pro facto rapport 2020

omvang en type kantoren waar zij zich op richten, hetgeen weer een andersoortige, gewenste “lokalisering” en specialisering betekent.

#### *Transitie periode*

De AR is zich ervan bewust dat met de komst van de LTA er ook een transitie-periode zal aanbreken, waarbij de samenwerking tussen alle organen optimaal moet verlopen en waarbij het huidige toezicht op de advocatuur zijn werk moet blijven doen. Er mag geen vacuüm in de continuïteit optreden. Ook de lokale dekenen zijn zich hiervan bewust en ook van hun verantwoordelijkheid om het toezicht te blijven uitoefenen.

De AR acht de komst van een kwartiermaker in deze periode onontbeerlijk, eventueel versterkt met een transitie-manager.

#### *Vervolg*

De AR heeft het vertrouwen dat, samen met de contouren die eerder zijn geschetst en de nadere invulling die in deze brief is omschreven, de basis gelegd kan worden voor een breed gedragen, evenwichtig en op de advocatuur toegesneden toezichtmodel dat enerzijds recht doet aan de bijzondere positie die de advocatuur in onze rechtsstaat inneemt en anderzijds voldoet aan de uitgangspunten van goed toezicht: onafhankelijk, transparant, uniform, preventief en effectief.

Vanzelfsprekend lichten wij bovenstaande graag in een persoonlijk gesprek toe.

Met vriendelijke groet,  
namens de algemene raad,



Robert Crince le Roy  
algemeen deken

Bijlage: advies prof. mr. T. Barkhuysen/Stibbe d.d. 27 februari 2023