

Vergaderjaar 2020–2021

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 615

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 september 2020

De advocatuur vervult een onmisbare rol in de rechtsstaat. Ik hecht als Minister voor rechtsbescherming aan deze rol en de bijbehorende positie van de advocatuur. En daarbij hoort ook professioneel toezicht. In de Advocatenwet (Aw) is de bijzondere positie van de advocaat wettelijk geborgd. Uit verschillende adviezen en onderzoeksrapporten¹ begin deze eeuw bleek dat het toezicht onvoldoende was en modernisering en verbetering behoefde, mede vanwege de groei van de advocatuur en de toenemende internationalisering in de afgelopen decennia. Deze constatering heeft uiteindelijk geleid tot de Wet van 1 oktober 2014 tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur, Wpta), waarmee per 1 januari 2015 de Aw en enige andere wetten zijn gewijzigd.

De herziening van het toezicht met behulp van de Wpta moest leiden tot een evenwichtig en modern stelsel van toezicht dat voldoet aan de eisen onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit. Dit toezichtstelsel moest samen met de codificatie van de kernwaarden voor de advocatuur voor de samenleving bijdragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur.

Artikel VIa van de Wpta bepaalt dat, binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk geëvalueerd worden. De evaluatie dient betrekking te hebben op:

- de nieuwe wijze van verwerking van gegevens op het tableau;
- de uitvoering van kwaliteitstoetsen;
- de instelling van een college van toezicht (CvT);

¹ WRR 2002, «De toekomst van de nationale rechtsstaat», Commissie-Joldersma 2008 «Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld», Docters van Leeuwen 2010, «Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur».

- de aanwijzing van de deken als toezichthouder op de naleving van de Aw en de Wwft en als klachtbehandelaar;
- de herzieningen in het tuchtrecht.

De bepaling die ziet op de kwaliteitstoetsen is met ingang van 1 maart 2020 in werking getreden en is om die reden niet in de evaluatie betrokken. De uitgevoerde evaluatie ziet, zoals ook tijdens de behandeling van de Wpta in de Tweede Kamer is opgemerkt (Handelingen II 2013/14, nr. 70, item 8), op de kernonderdelen van het wetsvoorstel, met name de organisatie van de NOvA, alsmede de inrichting van het toezicht en het tucht(proces)recht.»²

Eindrapport evaluatie

De hiervoor genoemde evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, en de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Bijgaand stuur ik u het eindrapport³ en mijn reactie daarop. Het verheugt mij om te constateren dat al sinds de indiening van het wetsvoorstel verschillende, bestendige stappen zijn gezet door de NOvA die hebben bijgedragen aan het professionaliseren en intensiveren van het toezicht en dat de onderzoekers ook nu concluderen dat het toezicht en de toezichtscultuur zich in de afgelopen jaren in positieve richting (verder) heeft ontwikkeld. Gelet op de nadruk van de onderzoekers om bij een aanscherping van de governance van het toezicht te zoeken naar *draagvlak bij betrokkenen* en *zorgvuldigheid* te betrachten, is de kern van mijn reactie dat ik u een routekaart schets waarmee ik voor het einde van het jaar, samen met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de keuzes op basis van de aanbevelingen zal bepalen en in 2021 zal gaan uitwerken en daarvoor *draagvlak* bij de advocatuur ga zoeken. Het is daarbij zaak dat *zorgvuldig* te werk wordt gegaan zodat de «checks and balances» van het stelsel intact blijven. Dit moet leiden tot meer uniformiteit in het toezicht en recht doen aan de formele en informele interventies van de diverse organen van de NOvA die er voor zorgen dat de intrinsieke motivatie van betrokkenen om goed toezicht te houden niet verloren raakt. Aandachtspunt voor mij is ook dat de advocatuur waarop toezicht wordt gehouden, het toezicht proportioneel en evenredig blijft ervaren.

Reactie op de aanbevelingen uit het eindrapport

In het onderzoek zijn enkele knelpunten geconstateerd. In deze brief zal ik aan de hand van de in het rapport gebruikte thema's, **Governance structuur, werking van het toezicht in de praktijk** en de **werking van het tuchtrecht** ingaan op het vervolgproces.

Governance structuur

Met de Wpta is er een ingewikkeld stelsel van verschillende actoren ontstaan die voor een deel zorgen voor de noodzakelijke «checks and balances» binnen het stelsel. De positie van verschillende organen en hun onderlinge verhouding verdienen echter vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid, transparantie en effectiviteit aanscherping, aangezien het huidige stelsel op deze aspecten een aantal knelpunten met zich brengt.

² Kamerstuk 32 382, nr. 13, p. 60.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Lokale deken

De positie van de deken als toezichthouder binnen zijn arrondissement is zeer waardevol aangezien dit leidt tot effectief toezicht. Echter kent deze positie als knelpunten dat de deken nu gekozen wordt door de advocaten op wie hij toezicht houdt en dat de raadsleden van de lokale orde – aan wie mogelijk feitelijke toezichtswerkzaamheden gemandateerd kunnen zijn – zelf ook onderwerp van toezicht zijn. Hiermee kan de *onafhankelijkheid* in het geding raken, waarbij het wel zo is dat het systeemtoezicht van het College van Toezicht hier weer voor enig tegenwicht zorgt. Aanbevolen wordt om een andere verkiezingswijze in te richten, te zorgen dat bij de feitelijke toezichtuitoefening niet langer gebruik wordt gemaakt van de andere leden van de orde en te voorzien in een wettelijke vervangingsregeling.

Met de NOvA ga ik de komende maanden een andere verkiezingswijze uitwerken. Op dit moment wordt de lokale deken gekozen door de jaarlijkse vergadering van zijn orde. De lokale deken stellen voor om dit verkiezingsproces in tweeën te knippen. De lokale deken wordt voorgedragen door de lokale orde van advocaten, waarna de benoeming plaatsvindt door een ander – centraal – orgaan. Hiermee kan het benoemingsproces meer uniform en meer onafhankelijk verlopen.

Dekenberaad

Het hiervoor genoemde benoemingsorgaan zou het College van Toezicht kunnen zijn. Gelet op zijn rol als systeem toezichthouder, lijkt mij dat dat niet wenselijk is. Gelet op de aanbeveling om het al bestaande dekenberaad te formaliseren, wil ik samen met de NOvA onderzoeken of dit beraad ook een rol kan krijgen bij het benoemen van de lokale deken. Voor de benoemingen van lokale deken bestaan thans al zogenoemde dekenprofielen, waarvan het dekenberaad dan gebruik kan maken. Het College van Toezicht zal als systeem toezichthouder in de benoemingsprocedure een adviserende rol moeten innemen. Dit geformaliseerde dekenberaad (een bestuursorgaan met toezichtsbevoegdheden) kan bovendien een rol spelen bij de vervanging van lokale deken in verband met bijvoorbeeld capaciteits-, incompatibiliteits- en/of deskundigheidseisen, waarmee weer meer recht wordt gedaan aan het verder verbeteren van de onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit van het toezicht.

Met de NOvA ga ik bezien op welke wijze de artikelen 17a en 22 Aw aangepast kunnen worden, zodat het dekenberaad een formele rol kan krijgen. Ik zoek bij artikel 17a lid 1 Aw aansluiting bij de organisatie van het toezicht en de organen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Daarnaast zijn er diverse bepalingen die taken en bevoegdheden geven aan de organen van de NOvA, die mogelijk aan dit dekenberaad kunnen worden toebedeeld. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de bevoegdheid:

- om beleidsregels te stellen;
- om het toezichtbudget mede te bepalen;
- tot bestuursrechtelijk handhaven⁴.

Ik werk de komende maanden graag met de betrokken organen van de NOvA uit hoe zij hierin staan en wat dit betekent voor de noodzakelijke balans tussen de organen van de NOvA.

⁴ Conform de suggestie om hier een tweewegenleer te ontwikkelen.

Feitelijke toezichtuitoefening

Nu al wordt er gewerkt met de bij de NOvA ondergebrachte unit Dekenaar Toezichtbeleid Advocatuur (DTA), zoals de NOvA ook heeft geschreven in zijn position paper⁵. De financiering daarvan wordt via de landelijke bijdrage gedekt, hetgeen bijdraagt aan uniformiteit. Deze unit vervult op een soortgelijke wijze als de unit financieel toezicht advocatuur (FTA) een ondersteunende rol bij de feitelijke uitoefening, met dat verschil dat DTA vooral ondersteunt bij het ontwikkelen van toezichtbeleid en FTA bij het feitelijke toezicht. Ik juich dit toe, aangezien deze ondersteuning bijdraagt aan uniformiteit, transparantie en effectiviteit.

College van Toezicht

Het hiervoor genoemde dekenberaad heeft zich in de praktijk al – deels onvoorzien – ontwikkeld tot een overlegorgaan dat toezichtbeleid vormt en toezicht uniformeert. In het huidige artikel 45h Aw is het echter opgedragen aan het College van Toezicht om beleidsregels op te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste lid, en artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en 46c Aw. Om de ontstane praktijk te codificeren en daarover geen onduidelijkheid te laten bestaan wil ik die bevoegdheid overdragen aan het dekenberaad. Daarbij neem ik ook mee dat de bevoegdheden van het College van Toezicht zich uitstrekken tot dit geformaliseerde dekenberaad.

Ten aanzien van de rol van de algemeen deken in het College van Toezicht bevat het eindrapport verschillende invalshoeken van de bevroegde betrokkenen. Op dit moment is de algemeen deken lid van het College van Toezicht en vervult tevens de voorzittersrol. Dit heeft als voordeel dat de algemeen deken kennis over en vanuit de advocatuur kan inbrengen in het College van Toezicht en zijn brugfunctie kan uitoefenen tussen het College van Toezicht en de algemene raad. Daar staat tegenover dat de verschillende functies van de algemene deken ook de onafhankelijkheid van het College van Toezicht in de weg kunnen staan en in sommige gevallen op gespannen voet kan staan met de rol als systeem toezicht-houder, indien de algemeen deken zelf in een individuele kwestie hoger beroep instelt bij de Hof van Discipline⁶. Ik concludeer hieruit dat ook hier aan onafhankelijkheid en transparantie is te winnen. En ook zie ik de voordelen van de aanwezigheid van de algemeen deken in het College van Toezicht. Mijn gedachte is om de middenweg te bewandelen en artikel 36a Aw zo in te richten dat de algemeen deken wel lid kan blijven van het College van Toezicht en dat de voorzitter benoemd wordt bij koninklijk besluit.

Wat betreft de bevoegdheid van artikel 45b Aw waarin bepaald is dat de deken van de algemene raad, na het horen van de overige leden van het College van Toezicht, met betrekking tot de uitoefening van de taken, aanwijzingen kan geven aan de deken van de orde in het arrondissement, merk ik op dat de aanbeveling nu luidt dat deze bevoegdheid toegekend dient te worden aan het College van Toezicht en niet langer aan de algemeen deken. Ik begrijp deze aanbeveling en werk die verder uit.

De onderzoekers constateren dat het wenselijk is dat bij de benoeming van de Kroonleden in het College van Toezicht een lijst met drie kandi-

⁵ Position paper Inzake de evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur blz. 3, <https://www.advocatenorde.nl/document/nova-position-paper-evaluatie-wpta-def>

⁶ De NOvA huldigt het standpunt dat dit beledigd zou kunnen worden bij de Algemene Raad, Position paper Inzake de evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur, blz. 3 en 4.

daten beschikbaar is omdat dat bijdraagt aan kwaliteit en integriteit en het vertrouwen. Maar ik herken ook het geluid dat deze aanbeveling in de praktijk ingewikkeld is om uit te voeren. Incompatibiliteit van functies staat veelal in de weg aan een dergelijke uitgebreide lijst. Ik wil dit dan ook niet formuleren als een strikt vereiste. Het toetsen van compatibiliteit is juist aanwezig om integriteit en vertrouwen te creëren.

Het aanbevelen van Kroonleden is belegd bij de algemene raad. Ik ga samen met de NOvA en het College van Toezicht verkennen of en hoe het College van Toezicht hierin betrokken kan worden en welke aanpassing artikel 36a Aw behoeft.

Werking van het toezicht in de praktijk

Het dekentoezicht is in inhoudelijke zin verbeterd. Er is tegenwoordig veel meer sprake van proactief toezicht. Dit heeft bijgedragen aan een verdere professionalisering van de advocatuur en het toezicht wat past bij het streven om kwaliteit te leveren, integriteit te laten zien en bijdraagt aan het vertrouwen in de advocatuur. Een dergelijke professionaliseringslag levert in zijn ontwikkeling vanzelfsprekend nieuwe knelpunten op. *Uniformiteit, effectiviteit en transparantie* zijn gebieden waar in de praktijk ruimte is om het professionaliseren van het toezicht verder te brengen. Zo bevelen de onderzoekers aan om met specifieke aandacht voor bepaalde onderwerpen (zoals bijvoorbeeld de uniforme en effectieve inzet van het financiële en Wwft-toezichtsinstrumentarium en een uniforme werkwijze voor de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren) het toezicht te ontwikkelen en verbeteren. Het stevig positioneren van het dekenberaad als orgaan van de NOvA zal bij kunnen dragen om deze aanbeveling(en) op te pakken. Ook de aanbeveling aan het College van Toezicht om te bezien in hoeverre het toezicht de gewenste verbeteringen laat zien zal goed uit te voeren zijn met het formaliseren van het dekenberaad.

Het verheugt mij dat het College van Toezicht in de praktijk een belangrijke en onmisbare aanjaagfunctie heeft vervuld bij het professionaliseren en versterken van het dekentoezicht. Daarmee heeft het college zijn rol als systeem toezichthouder waargemaakt. Door lichtere, informele interventies ontstaat een lerende omgeving dat bijdraagt aan de intrinsieke motivatie om toezicht te houden. Ik heb vernomen dat er met het College van Toezicht al gesprekken plaatsvinden hoe individuele toezichtdossiers aan hen verstrekt kunnen worden. Vanuit het systeemtoezicht is het niet relevant dat het College van Toezicht inzage heeft in de cliëntgegevens, dus het ligt daarbij in de rede dat die gegevens, voorzover die aanwezig zijn, bij verstrekking geanonimiseerd worden.

Werking van het tuchtrecht

Met de Wpta is niet beoogd hier wezenlijke wijzigingen aan te brengen. Wel wordt er in de praktijk het knelpunt ondervonden dat lastig opgetreden kan worden tegen misbruik van het klachtrecht. De klachtprocedures zijn in de praktijk al ingericht als kortere routes en toch bestaat de wens om iets te kunnen doen aan notoire klagers. Ik zal laten onderzoeken of een kostenveroordeling in een klachtprocedure mogelijk gemaakt kan worden. Ik geef daarbij wel de «winstwaarschuwing» dat een dergelijke aanvulling mogelijk doorprocederen uitlokt. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om de maximaal toe te kennen schadevergoeding te verhogen. Dit draagt als risico in zich dat de klachtprocedure zich ontwikkelt tot een financiële procedure waar mensen bewust voor geldelijk gewin kiezen. Ik zie veel meer in de aanpak om te onderzoeken wat het verhaal achter de klacht is. Notoire klachten zijn vaak signalen dat

iemand zich nooit gehoord heeft gevoeld en waar naar het werkelijke verhaal gewoonweg niet (meer) geluisterd wordt. Ik ga graag hierover met de NOvA in gesprek.

Doelbereikingsevaluatie

Het blijft in de praktijk altijd complex om te toetsen of doelen als verhogen van kwaliteit en integriteit en het vertrouwen bereikt worden. De aanbeveling aan de deken en het dekenberaad om te onderzoeken of meer misstanden aan het licht komen door het inzetten van de toezichtinstrumenten is daarvoor een goed startpunt. Een mogelijk idee is om hier te kiezen voor een thematische aanpak. Ook gerichte vragen in klanttevredenheidsonderzoeken zouden hieraan kunnen bijdragen. Ik verken graag met de NOvA of er mogelijkheden zijn om denkkraft in te zetten vanuit bijvoorbeeld een ketenpartner als de Raad voor Rechtsbijstand om dergelijke onderzoeken in te zetten.

Conclusie

Ik ben de onderzoekers en betrokkenen zeer erkentelijk voor het vele werk dat al is verzet. Het rapport heeft een aantal duidelijke aanbevelingen opgeleverd waarmee ik de komende periode met betrokkenen aan de slag ga om de positie van en het toezicht op de advocatuur verder te verbeteren.

Ik zeg u toe dat u in het tweede deel van 2021 per brief nader geïnformeerd zal worden over de uitkomsten van de ondernomen acties zoals in deze brief genoemd. De hieruit voortvloeiende wetswijziging gebruik ik tevens om een aantal liggende kwesties mee te nemen, die nog implementatie behoeven. Zoals bijvoorbeeld de toezegging van mijn ambtsvoorganger om de inning van het griffierecht in hoger beroep bij het hof van discipline te regelen en de mogelijkheid van een herzieningsprocedure in het tuchtrecht. Ook wil ik verkennen of er een meer duidelijke grondslag moet worden opgenomen voor de bevoegdheid van de deken om financiële gegevens op te vragen bij advocaten waarop hij toezicht houdt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker