

Aan: De Voorzitter van de Tweede Kamercommissie Justitie en Veiligheid  
De Minister voor Rechtsbescherming

Geachte voorzitter, geachte minister,

Met deze brief willen de ondergetekenden, op persoonlijke titel, enkele inhoudelijke overwegingen aanreiken voor de hervorming van het toezicht op de advocatuur. Een overtuigende vormgeving van dat toezicht dient het belang van de rechtsstaat, de cliënten wier belang advocaten behartigen, en de beroepsgroep zelf.

Op 6 oktober 2022 besprak de Kamercommissie Justitie en Veiligheid de beleidsvoornemens van de minister (Kamerbrief 26 september 2022). De minister kan rekenen op brede steun voor een nieuwe, landelijk toezichthouder advocatuur (LTA) met eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op alle advocaten en advocatenkantoren in ons land. Geen steun gaf de Kamer echter aan de voornemens ten aanzien van de positionering en onafhankelijkheid van de LTA en de lokale inbedding van het toezicht i.c. de positionering van de klachtbehandeling. Op deze onderwerpen zal de minister terugkomen, gehoord de bezwaren van de Kamer. Dan zal de Kamer wederom met de minister in debat gaan. Daarna pas volgt een wetgevingstraject.

### ***Samenvatting***

In deze brief wordt een lans gebroken voor een LTA die echt onafhankelijk is van zowel de Staat als de onder toezicht gestelden. De beste vorm is een stichting met de status van een bij wet op maat vormgegeven Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO), gescheiden van de landelijke Orde van Advocaten (NOvA). Bij de LTA hoort ook de eindverantwoordelijkheid voor de klachtbehandeling thuis. Daarbinnen behandelen lokale toezichthouders, onder verantwoordelijkheid van de LTA, toezicht en klachten die lokaal van aard zijn. Zo wordt dubbel toezicht voorkomen, en recht gedaan aan de wens om het goede van de lokale inbedding van het toezicht te behouden. Tot slot wordt gepleit voor een proces van transparante en toetsbare beleidsvoorbereiding, gebruikmakend van onafhankelijke deskundigheid, en een actieve betrokkenheid van de minister gedurende de transitie.

#### **1. Onafhankelijkheid van de LTA**

Het toezicht op de advocatuur dient ècht onafhankelijk te zijn, zowel van de onder toezicht gestelde advocaten en advocatenkantoren als van de Staat gelet op de rol van de advocatuur in de rechtsstaat. Dit zijn twee separate, elk op eigen merites belangrijke uitgangspunten.

Het is goed stil te staan bij het belang van echte onafhankelijkheid. Niet alleen inhoudelijk is dat relevant, maar ook uit een oogpunt van perceptie in de maatschappij. De rechtsstaat wordt immers geschaad indien getwijfeld kan worden aan de onafhankelijkheid van het toezicht op de advocatuur. De advocatuur werpt zich op en vervult een rol als hoeder van de rechtsstaat. Die rol kan alleen met recht worden vervuld indien de beroepsgroep zelf boven elke twijfel verheven is. Daarom is het zaak iedere gedachte aan “slagers die het eigen vlees keuren” weg te nemen.

### *Conflicterende belangen van de NOvA*

Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat het toezicht bij de NOvA moet worden ondergebracht om afhankelijkheid van de Staat (“staatstoezicht”) te voorkomen. Het risico van afhankelijkheid van de onder toezicht gestelden zou dan maar op de koop toe moeten worden genomen, en binnen de NOvA met schotten worden ondervangen. Het is echter goed mogelijk een toezichthouder in het leven te roepen die voldoet aan beide uitgangspunten.

De NOvA is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie die doet aan belangenbehartiging en tevens aan regelgeving op grond van de Advocatenwet (Aw). Met belangenbehartiging wordt hier bedoeld de bevordering van belangen anders dan de normen die gelden voor de beroepsgroep. Denk bijvoorbeeld aan marktafscherming tegen innovatieve juridische dienstverleners.<sup>1</sup> In 2020 is in opdracht van de minister door Pro Facto, het onafhankelijke adviesbureau van de Rijksuniversiteit Groningen, een wetsevaluatie uitgevoerd.<sup>2</sup> Die gaat uitgebreid in op de conflicterende belangen bij de NOvA. Zowel in andere landen als in Nederland is het niet gebruikelijk om belangenbehartiging, wettelijke regelgeving en toezicht te vermengen binnen één organisatie.

### *Zuivere rollen in andere landen*

Zo zijn voor de advocatuur in Duitsland en Engeland de belangenbehartiging enerzijds en de wettelijke regelgeving en het wettelijk toezicht anderzijds, strikt van elkaar gescheiden.

In Duitsland berust belangenbehartiging bij de Deutsche Anwaltsverein ([DAV](#)). Het lidmaatschap ervan is vrijwillig, ruim een derde van de advocaten is lid. Strikt gescheiden daarvan berusten regelgeving en toezicht bij de 28 regionale Rechtsanwaltskammern (RAKn) waar alle advocaten verplicht lid van zijn. Samen vormen zij de landelijke Bundesrechtsanwaltskammer ([BRAK](#)).

In Engeland zijn verschillende organisaties werkzaam in het complexe veld van juridische dienstverlening. Voor advocaten (solicitors) wordt het toezicht uitgeoefend door de Solicitors Regulation Authority ([SRA](#)). In 2004 adviseerde het onafhankelijke Clementi Report om beroepsorganisaties die actief waren met zowel belangenbehartiging als regelgeving en toezicht te splitsen. Op die basis is de SRA opgericht als een bij wet volstrekt gescheiden en onafhankelijke organisatie binnen de Law Society. De SRA kent een separate juridische entiteit, rapporteert aan de onafhankelijke Legal Services Board ([LSB](#)) buiten de Law Society, en heeft een bestuur dat in meerderheid bestaat uit niet-advocaten.

In zijn advies uit 2010, waar de minister in het Kameroverleg aan refereerde, merkt Docters van Leeuwen<sup>3</sup> op dat in Engeland de scheiding tussen representatie en toezicht het verst is doorgevoerd, en dat het Engelse systeem het dichtst in de buurt komt van zijn voorstellen voor Nederland.

### *Zuivere rollen in Nederland*

Er bestaan in Nederland zes publiekrechtelijke beroepsorganisaties waarvan, naast de NOvA, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) er één is. In 2020 concludeerden de Monitoring Commissie Accountancy en de Commissie Toekomst Accountancysector dat belangenbehartiging door de NBA zich niet goed verhoudt in combinatie met uitvoering van de

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de analyse van Maurits Barendrecht over versterking van de rechtsstaat door vernieuwing van de juridische dienstverlening en van de conflictoplossende instituties: “[Conflicten hanteerbaar maken](#)”, Nederlands Juristenblad, 21 oktober 2022, pp. 2562-72.

<sup>2</sup> [Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur](#), Pro facta, 5 augustus 2020.

<sup>3</sup> A.W.H. Docters van Leeuwen, [Het bestaande is geen alternatief](#), maart 2010.

publieke toezichttaak.<sup>4</sup> Om die reden werd de minister van Financiën aangeraden deze rollen te scheiden en het toezicht op afstand te zetten van de NBA, onder te brengen bij een nieuwe toezichthouder, of onder te brengen bij de AFM. Dat advies volgde de minister op. Vanaf dit jaar is het toezicht op alle vergunninghouders ondergebracht bij de AFM.

### *Onafhankelijk van de Staat*

De minister voor Rechtsbescherming wil echter de nieuwe toezichthouder voor de advocatuur onderbrengen bij de NOvA. Daarvoor werden in het overleg met de Kamer twee argumenten genoemd. Het eerste was dat dit nodig zou zijn om onafhankelijkheid van de Staat te waarborgen. Ook zocht de minister draagvlak en zei hij ernaar te streven dat de NOvA de toezichthouder erkent en waardeert. Op dit tweede argument wordt hieronder ingegaan (paragraaf 3).

Op vragen van de Kamer waarom niet was gekozen voor een ZBO – onafhankelijk van de onder toezicht gestelden en de Staat – antwoordde de minister dat een ZBO niet onafhankelijk zou zijn van de Staat. Volgens de minister zou immers bij een ZBO de minister de bestuurders benoemen, de salarissen van de bestuurders vaststellen, en beleidsregels voor de toezichthouder opstellen. De Kamer vroeg of dat *per se* zo is, en stelde dat de wettelijk toezichthouder zodanig moet worden vormgegeven dat deze echt onafhankelijk is van de Staat en van de onder toezicht gestelden.

Voor onafhankelijkheid van de Staat is het zeker niet nodig de LTA onder te brengen bij de NOvA. Een ZBO kan onafhankelijk van zowel de Staat als de onder toezicht gestelden worden vormgegeven. Het is niet zo dat bij een ZBO de minister *per se* de bestuurders benoemt, de salarissen van de bestuurders vaststelt, en beleidsregels opstelt. Het is niet zo dat een ZBO automatisch en in alle opzichten onder de Kaderwet ZBO valt. Bij wet kunnen uitzonderingen worden gemaakt. Zo kan een ZBO op maat worden vormgegeven.

Voor deze situatie lijkt de oprichting van een stichting, waarvan een orgaan met ZBO status wordt bekleed, de meest geschikte oplossing.<sup>5</sup> Artikel 4 lid 2 van de Kaderwet biedt die mogelijkheid. Dan kan de governance op maat worden ingericht en de onafhankelijkheid van de Staat bij wet worden geborgd.<sup>6</sup> Het ligt voor de hand dat er een bestuur is en een raad van toezicht of raad van commissarissen (RvC) die het bestuur bijstaat met advies en toeziet op het goede functioneren van het orgaan. Ook kan de bevoegdheid tot het (her)benoemen of ontslaan van bestuurders en het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag worden belegd bij die RvC.

Leden van het bestuur van de LTA (al dan niet – in meerderheid – bestaand uit volledig van de beroepsuitoefening vrijgestelde advocaten) kunnen worden benoemd door de RvC van de LTA, desgewenst gehoord het dekenberaad of de algemene raad van de NOvA. Leden van de RvC kunnen worden benoemd door een commissie bestaand uit enkele leden vanuit bijvoorbeeld de Hoge Raad, de afdeling Bestuursrecht van de Raad van State, en/of de Rekenkamer.<sup>7</sup> Zo'n getrapte governance kan robuust worden uitgewerkt.

---

<sup>4</sup> Monitoring Commissie Accountancy, [Spiegel voor de accountancysector](#), 14 januari 2020; Commissie Toekomst Accountancysector, [Vertrouwen op controle](#), 15 januari 2020.

<sup>5</sup> Een voorbeeld is de AFM: een stichting en ZBO, bij wet op onderdelen uitgezonderd van de Kaderwet ZBO.

<sup>6</sup> Hoofdstuk 2 van de Kaderwet is niet van toepassing op stichtingen. Hoofdstuk 3 bevat een aantal bepalingen die buiten toepassing zouden moeten worden verklaard, wellicht in het bijzonder artikelen 20, 21, 21a, 22, 23. Hoofdstuk 4 afdeling 1 is ook niet van toepassing. Afdeling 2 gaat over de jaarrekening en lijkt niet problematisch evenmin als de rest van de wet.

<sup>7</sup> Voor een benadering langs deze lijnen bestaat een precedent bijvoorbeeld bij het toezicht op de veiligheidsdiensten, de [CTIVD](#). Een en ander moet uiteraard worden afgestemd op het toezicht op de advocatuur, dat volledig onafhankelijk moet zijn van de Staat.

### *Onafhankelijk van de onder toezicht gestelden*

Alleen op deze wijze kan een wezenlijk onderdeel van de zelfstandigheid ten opzichte van de onder toezicht gestelden – de toezichthouder wordt *niet* benoemd/verkozen door degenen op wie toezicht wordt gehouden – worden bereikt. Zou men kiezen voor benoeming door het college van afgevaardigden van de NOvA (zoals de brief van 26 september voorstelt), dan is het nog steeds de advocatuur die zijn eigen toezichthouder benoemt. Dat is ook nu het geval: de toezichthouder, de lokale deken, wordt verkozen door degenen op wie hij toezicht moet houden (de advocaten in de lokale orde, verenigd in de algemene vergadering). De wetsevaluatie door Pro Facto wijst er terecht op dat dat een ongewenste situatie is; hetgeen de brief van 26 september 2022 voorstelt is strijdig met dit uitgangspunt.

Inrichting van de LTA als een van de Staat onafhankelijke ZBO, biedt aldus de mogelijkheid deze eveneens onafhankelijk van belangenbehartiging en regelgeving door de beroepsgroep te positioneren. Daarbij gaat het om onafhankelijkheid niet alleen *de jure* maar ook *de facto*.<sup>8</sup> Dat lukt niet bij positionering als orgaan van de NOvA. Dan zou voor de LTA niet alleen de schijn, maar ook de praktijk van afhankelijkheid zijn ingebakken.<sup>9</sup>

De onafhankelijkheid van de LTA moet goed worden uitgewerkt en in de wet worden vastgelegd. Het gaat immers om wettelijk toezicht. De minister is verantwoordelijk voor de adequate werking ervan. Niet alleen op papier maar ook in de werkelijkheid. Ook gedurende de transitieperiode, die aanbreekt zodra de Kamer groen licht geeft voor de plannen van de minister, zal de NOvA afstand moeten houden van het door de dekens uitgeoefende toezicht en van de inrichting van de nieuwe toezichthouder. Als systeemverantwoordelijke zal de minister daarop moeten letten. Ter vergelijking: om de noodzakelijke hervorming binnen de accountancy te faciliteren stelde de minister van Financiën een onafhankelijke kwartiermaker aan.

### 2. Lokale inbedding / positionering klachtbehandeling

In de brief van 26 september 2022 koos de minister voor een afbakening van het terrein van de LTA waarbij de klachtbehandeling wordt afgescheiden en blijft berusten bij de lokale dekens. In het overleg met de Kamer lichtte de minister deze keuze toe door te betogen dat toezicht preventief is en klachtbehandeling reactief. Dat onderscheid is echter niet steekhoudend en kan niet dienen als basis voor een nieuwe toezichthouder. Terecht werd er van de zijde van de Kamer op gewezen dat toezicht en klachtbehandeling vaak gaan over dezelfde wettelijke normen. In het plan van de minister worden dezelfde normen bestuursrechtelijk gehandhaafd door de LTA en tuchtrechtelijk door de lokale dekens. De Kamer vraagt zich af of dat nou wel zo gelukkig is. Volgens lokale dekens ontstaat op deze manier dubbel toezicht.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Chris Fonteijn en Annetje Ottow, 'Independence of Competition Authorities— Independence in Heart, Mind and Law' in Dirk Arts *et al.* (eds), *Mundi et Europae Civis: Liber Amicorum Jacques Steenbergen* (Larcier 2014).

<sup>9</sup> Zie de gang van zaken bij het huidige college van toezicht. De wet stelt dat dit college onafhankelijk moet zijn van de overige organen van de NOvA. In de praktijk is daarvan echter geen sprake. Zo staat weliswaar in de wet (artikel 36a lid 5 Aw) dat de ondersteuning van het college wordt benoemd en ontslagen door het college en uitsluitend verantwoording is verschuldigd aan het college. De ondersteuning heeft echter een arbeidscontract met de NOvA en is derhalve in de praktijk daarvan afhankelijk. In de brief van 26 september 2022 worden door de minister waarborgen voor de LTA genoemd die vergelijkbaar zijn met de waarborgen die thans gelden – maar niet effectief zijn gebleken – voor het college van toezicht.

In de brief van de minister van 26 september 2022 ontbreekt een exacte afbakening van het werkerrein van de LTA. Onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling is problematisch, niet alleen vanwege de risico's van dubbel en daarmee kostbaar maar ineffectief toezicht maar ook omdat een nieuwe toezichthouder niet valt op te tuigen en van uitstekend personeel te voorzien als onduidelijk is waar deze organisatie over zal gaan. De lokale inbedding van het toezicht, in de evaluatie van Pro Facto voor de minister zo geroemd als een te koesteren waarde die de afgelopen jaren werd opgebouwd, is gebaat bij een duidelijke afbakening en een duidelijke rol voor de lokale toezichthouders die de minister voor ogen heeft onder auspiciën van de LTA.

#### *Klachtbehandeling hoort thuis bij de LTA*

In het overleg met de Kamer stelde de minister dat klachtbehandeling niet primair ziet op de naleving en/of overtreding van regels, maar veeleer op de bejegening van een cliënt, de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van een declaratie. Een klacht over een advocaat die de regels overtreedt en waarbij handhaving aan de orde is, die zou volgens de minister nadrukkelijk bij het toezicht thuishoren en meteen door de lokale deken moeten worden doorspeeld naar de LTA zodat de LTA als toezichthouder daarop kan acteren. De Kamer wees erop dat het in dat geval de voorkeur zou hebben dat dan ook in één hand te leggen, bij de LTA. In reactie zegde de minister toe hierover in gesprek te gaan met de lokale deken.

Anders dan de minister, nemen de lokale dekenen zelf minder afstand van de aanbevelingen van Pro Facto. In het voorstel van het dekenberaad<sup>10</sup> blijven het toezicht en de klachtbehandeling – net als bij Pro Facto – in één hand, onder eindverantwoordelijkheid van de LTA. De behandeling van klachten waar overtreding van advocatuurlijke normen aan de orde is, hoort thuis bij deze toezichthouder. Het ligt voor de hand dat landelijk wordt toegezien op de uniformiteit van de klachtbehandeling, en dat arrondissementoverschrijdende klachten en klachten met grote impact landelijk worden behandeld. Overige klachten blijven dan bij de lokale toezichthouder, wiens rol in dit voorstel wordt afgesplitst van die van voorzitter van de lokale orde. Voor de lokale toezichthouders, onder verantwoordelijkheid van de LTA, levert dat een overtuigende taak. Zij onderhouden ook de contacten met de decentrale ketenpartners (onder meer: rechtbanken, gerechtshoven en OM) om klachten en signalen te vernemen. Zo behoudt de LTA een sterke lokale inbedding. De acht grootste advocatenkantoren van het land staan achter dit afgewogen voorstel van het dekenberaad.<sup>11</sup>

### 3. Beleidsvoorbereiding en draagvlak

Hierboven zijn enkele inhoudelijke overwegingen aangereikt over de onafhankelijkheid van de LTA en de positionering van de klachtbehandeling. Het zijn geen uitgewerkte voorstellen en dat wordt hier ook niet beoogd.

#### *Toetsbare beleidsvoorbereiding*

De wetsevaluatie door de onafhankelijke deskundigen van Pro Facto, die twee jaar geleden door de minister werd gepubliceerd, leverde een onderbouwde en daarmee toetsbare analyse. Sindsdien is de minister op belangrijke onderdelen een andere koers ingeslagen. Die nieuwe koers is tot stand gekomen in het voor de buitenwereld niet goed zichtbare, laat staan toetsbare verkeer tussen de

---

<sup>10</sup> Zie het [persbericht](#) van het dekenberaad van 23 juni 2022.

<sup>11</sup> Brief aan de Minister voor Rechtsbescherming over versterking toezicht advocatuur, 25 augustus 2022, Allen & Overy, Baker & McKenzie, De Brauw Blackstone Westbroek, Van Doorne, Houthoff, Loyens & Loeff, Nauta Dutilh, Stibbe.

NOvA en het ministerie. Een uitgewerkte inhoudelijke onderbouwing van de nieuwe koers is niet gepubliceerd. De minister zei naar andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk te hebben gekeken, maar geen internationaal vergelijkend onderzoek voor de Kamer beschikbaar te hebben.

Voor het aanzien van de beroepsgroep en van het overheidsbeleid voor deze beroepsgroep zou het goed zijn terug te keren naar een proces van onderbouwde en toetsbare beleidsvoorbereiding. De onderwerpen die hierboven zijn belicht, zijn er belangrijk genoeg voor. Voor de uitwerking van een overtuigende governance en taakafbakening voor de nieuwe toezichthouder ligt het voor de hand advies te vragen aan de staatscommissie Rechtsstaat of aan (een commissie van) onafhankelijke deskundigen. Namens de minister is gemeld dat overleg hierover gaande is met het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar het voortouw berust voor de staatscommissie Rechtsstaat.

### *Draagvlak*

De minister streeft naar draagvlak en richt zich naar de waardering van de NOvA voor zijn plannen. Het dekenberaad – de verzamelde lokale dekens – heeft zich echter uitgesproken voor een model dat wezenlijk afwijkt van dat van de NOvA. De dekens bepleiten een LTA onafhankelijk van de NOvA, met een lokale inbedding langs de bovengeschetste lijnen. Aangenomen mag worden dat deze dekens, door hun lokale achterban verkozen, de advocaten in ons land vertegenwoordigen. Ook de acht grootste advocatenkantoren van het land zijn voorstander van dat model van lokale inbedding van het toezicht. Voorzover de minister zich – gegeven zijn verantwoordelijkheid voor het behartigen van het algemeen belang – mede richt naar draagvlak, zijn er meerdere opvattingen vanuit de beroepsgroep die relevant zijn.

In deze brief hebben wij de inhoud voorop willen stellen.

Met hoogachting,

Prof. mr. dr. Maurits Barendrecht

Mr. Marnix Leijten

Mr. Diana van Everdingen

Mr. drs. Peter van der Meij

Mr. drs. Gerben Everts RA

Prof. dr. Leen Paape

Mr. Henk de Groot

Prof. mr. dr. Dirk Schoenmaker

Mr. Jan Ernst de Groot

Mr. Paul Sliepenbeek

Prof. mr. dr. Fred Hammerstein

Prof. dr. mr. Jonathan Soeharno

Mr. Evert Jan Henrichs

Prof. mr. dr. Ianika Tzankova

Mr. Sietze Hepkema

Mr. Hermine Voûte

Mr. Jaap de Keijzer

Prof. mr. dr. Femke de Vries

Dr. Jeroen Kremers

Prof. mr. dr. Jaap Winter

Mr. Till Kressin

Mr. Jan de Wit

Mr. Frederieke Leeftang

Cc: De Tweede Kamercommissie Binnenlandse Zaken, De Minister van Binnenlandse Zaken