

De minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. F.M. Weerwind

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Verzending per e-mail

Den Haag, 4 april 2023

telefoonnummer: 070-335 35 05
e-mail: secretariaat@collegevantoezichtnova.nl

Betreft: versterking toezicht advocatuur

Geachte heer Weerwind,

Het college van toezicht advocatuur (CvT) heeft de Minister eerder geïnformeerd over de versterking van het toezicht op de advocatuur, laatstelijk in reactie op de brief van de Minister d.d. 26 september 2022, met een statement d.d. 27 september 2022. Het CvT wil in deze fase van beleidsvorming met name ingaan op de “blik van buiten” (BvB), met tevens enkele opmerkingen over de samenstelling en de inbedding van de Landelijke Toezichtautoriteit Advocatuur (LTA). Tenslotte volgen enkele opmerkingen over de lokale inbedding van het toezicht. De Algemeen Deken, die qualitate qua lid is van het CvT, heeft in de brief namens de algemene raad van de NOvA d.d. 10 maart 2023 over de versterking van het toezicht op de advocatuur reeds een visie gegeven. De Algemeen Deken volstaat met de verwijzing naar deze visie en zal deze brief om die reden niet ondertekenen. Deze brief wordt derhalve door de Kroonleden van het CvT geschreven en ondertekend.

Blik van buiten

Met de BvB beoogt de Minister tegenwicht te bieden aan het risico dat het toezicht op de advocatuur zich te veel naar binnen keert. De Kroonleden zijn van mening dat een BvB inderdaad kan bijdragen aan het vinden van de juiste balans tussen onafhankelijkheid van de beroepsgroep en van onafhankelijkheid van de Staat.

De Minister stelt voor de BvB de volgende taken en bevoegdheden voor:

- BvB kijkt naar de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie van de LTA als onafhankelijke toezichthouder op de advocatuur.
- BvB kijkt naar het beleid van de LTA, in het bijzonder over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig onder meer de Advocatenwet en de Wwft.
- BvB kijkt naar de verantwoording over de opzet, de werking en de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de LTA.
- BvB kijkt naar het proces van begroting en financiële verantwoording.

- BvB wordt gehoord bij het vaststellen van het functieprofiel van de voorzitter en de leden van de LTA.
- BvB zal worden gehoord bij de voordracht voor de benoeming van de leden van de LTA.
- BvB zal worden gehoord bij het vaststellen van een meerjarenbeleidsplan door de LTA.
- BvB zal worden gehoord over het vaststellen van de jaarrekening en de begroting door de LTA.
- BvB zal worden gehoord bij het vaststellen van het jaarverslag door de LTA.
- In die gevallen waarin de BvB wordt gehoord, reageert de LTA op de bevindingen en maakt die reactie openbaar.
- LTA moet BvB informeren over gebeurtenissen die het aanzien van het toezicht kunnen schaden.

Voorts is in dit kader nog vermeld dat voorgesteld wordt dat de BvB jaarlijks een werkplan vaststelt, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval verslag wordt gedaan van het eigen beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden. Het verslag wordt toegezonden aan de minister voor Rechtsbescherming, de LTA, de AR en het CvA. Het verslag wordt bovendien algemeen verkrijgbaar gesteld.

De Kroonleden achten deze taken en bevoegdheden een goed vertrekpunt. De BvB is aldus bij alle belangrijke zaken betrokken en openbaarmaking dwingt de LTA en andere NOvA-organen tot verantwoorde beslissingen. Een rol ten aanzien van openbaarmaking zal bijvoorbeeld een Raad van Commissarissen niet innemen. Toch menen de Kroonleden dat de positionering van de BvB op onderdelen versterkt moet worden om afhankelijkheid van de beroepsgroep verder te reduceren. Bij verschil van inzicht op bovengenoemde punten zijn namelijk in het voorstel van de Minister andere organen van de beroepsgroep bepalend. Naar het oordeel van de Kroonleden zou de BvB een sterkere rol moeten hebben bij tenminste benoeming en ontslag van LTA-leden en bij de vaststelling van jaarrekening en begroting. Gezien de constellatie waarin de Minister zijn voorstellen heeft geschetst, kunnen de Kroonleden zich vinden in een samenstelling van de BvB op basis van benoeming bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming. Ook achten de Kroonleden het passend dat de Minister de begroting en jaarrekening van de BvB goedkeurt.

Samenstelling LTA

Waar de Minister stelt dat het bestuur van de LTA zal bestaan uit drie vrijgestelde advocaten, zien de Kroonleden het belang van advocaten en tevens niet-advocaten in de LTA, zoals in diverse uitingen herhaald. Dit geeft de mogelijkheid om complementaire noodzakelijke c.q. nuttige expertise toe te voegen, hetgeen de kwaliteit en de legitimiteit van de LTA ten goede komt. De verhouding tussen advocaten en niet-advocaten is voor de Kroonleden minder van belang, het gaat immers om complementaire competenties en vaardigheden. Hoewel hiermee bestuurders van buiten naar binnen worden gehaald, zien de Kroonleden dit overigens niet als een alternatief voor de BvB. De BvB heeft door samenstelling, taken en bevoegdheden een zekere afstandelijkheid tot de dagelijkse gang van zaken, die de Kroonleden nodig achten om de benodigde "checks and balances" aan te brengen.

De feitelijke werkzaamheden op gezag van de LTA zullen worden uitgevoerd door functionele toezichthouders. Het is aan de LTA om de organisatie hiervan in te richten en de juiste mensen te benoemen. De Kroonleden achten het van belang dat toezichthouders met verschillende achtergronden in dienst treden van de LTA. Niet alleen gegeven de uiteenlopende aard van de werkzaamheden (bijvoorbeeld toezicht op de Wwft en de data-analyse die daarop volgt, toezicht op grote kantoren, sociale advocatuur), maar ook om zo diversiteit in de organisatie te creëren die moet zorgen voor een breder perspectief op de uitvoering van goed toezicht en moet leiden tot tegenspraak. Dit kan gerealiseerd worden door in de wet, net als nu, te regelen dat advocaten zich ten opzichte van de toezichthouders niet kunnen beroepen op hun wettelijke geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht. Daarnaast moet in de wet geregeld worden dat de LTA en deze toezichthouders beschikken over een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht. Op die manier wordt de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie gewaarborgd, maar ook dat deze toezichthouders hun werk kunnen doen, net zoals het CvT dat nu ook moet kunnen doen.

Inbedding LTA

De Minister schrijft in genoemde brief dat de LTA een orgaan wordt van de NOvA, dat opereert onafhankelijk van de andere organen van de NOvA. De argumentatie hiervoor is het zoeken van een balans: *“De advocatuur moet onafhankelijk van de overheid functioneren. Tegelijkertijd heb ik als Minister van Rechtsbescherming een stelselverantwoordelijkheid voor een goed functionerende advocatuur, inclusief het toezicht daarop.”* De Minister benoemt het risico van inbedding in de NOvA: *“... er (zullen) bepaalde afhankelijkheden van andere organen van de NOvA zijn, maar die zullen tot een minimum worden beperkt. Indien er bepaalde afhankelijkheden zijn, zullen er voldoende ‘checks and balances’ worden ingebouwd.”* De Kroonleden achten op drie punten versterking van deze ‘checks and balances’ noodzakelijk:

- Het voorstel om de leden van de LTA te laten benoemen en ontslaan door het college van afgevaardigden (CvA) (weliswaar gehoord de BvB) geeft een brede vertegenwoordiging van de beroepsgroep een bepalende stem betreffende de samenstelling, kwaliteit en onafhankelijkheid van de LTA. De Kroonleden achten dit onjuist, ook ten aanzien van de betrouwbaarheid die bij dergelijke trajecten een belangrijke rol speelt. De Kroonleden bepleiten om de benoeming door de AR te doen plaatsvinden, echter op voordracht van de BvB, zodat de eerder genoemde checks and balances wederzijds ook hierbij goed in acht worden genomen.
- Bij de vaststelling van de jaarrekening en de begroting moet de LTA de juiste balans vinden tussen enerzijds het belang van de LTA zelf om voldoende middelen te hebben voor de adequate uitoefening van het toezicht, en anderzijds het belang van een sobere huishouding, om de beroepsgroep en daarmee ook indirect de toegang tot het recht niet onnodig te belasten. Deze afweging mag uiteindelijk niet bij de LTA zelf liggen. De Kroonleden achten het “horen” van de BvB, zoals de Minister voorstelt, in dit verband te zwak en bepleit dat begroting en jaarrekening goedkeuring behoeven van de BvB.
- De medewerkers van het bureau dat de LTA zal ondersteunen zullen in dienst zijn van de NOvA. De Kroonleden achten van belang dat het werkgeversgezag jegens deze medewerkers uitsluitend door de LTA wordt uitgeoefend. Om afhankelijkheid van de beroepsgroep verder tot een minimum te beperken is het verkieslijk om het bureau dat de LTA fysiek te huisvesten buiten het bureau van de NOvA en met eigen bedrijfsmiddelen toe te rusten.

Sinds de genoemde brief van de Minister heeft een debat plaatsgevonden met de Tweede Kamer en er is ook openlijk discussie gevoerd over de juiste balans tussen onafhankelijkheid van de Staat en onafhankelijkheid van de beroepsgroep. Daarbij is de inbedding in een ZBO naar voren gebracht als alternatief dat de LTA onafhankelijk maakt van de beroepsgroep. Om anderzijds de afhankelijkheid van de overheid tot een minimum te beperken zou de LTA een speciaal ZBO moeten worden met een minimum aan beïnvloedingsinstrumenten voor de Minister. Met name zouden de in de Kaderwet ZBO genoemde inlichtingenplicht, beleidsregels en schorsing/vernietiging niet van toepassing moeten zijn. De Kroonleden zien de beide inbeddingsvarianten (in PBO NOvA of in ZBO) als mogelijk:

- Het voordeel van inbedding in de NOvA is dat de LTA onafhankelijk is van de Staat en dat daarmee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk en inrichting van het toezicht. Het nadeel is dat een zekere afhankelijkheid van de beroepsgroep blijft bestaan.
- Het voordeel van inbedding in een ZBO is dat de LTA onafhankelijk is van de beroepsgroep en dat daarmee de mogelijkheid ontstaat om te anticiperen op eventuele toekomstige ontwikkelingen in samenvoeging van toezichtstaken. Het nadeel is dat een zekere afhankelijkheid van de Staat blijft bestaan, terwijl overheden vaak partij zijn in rechtszaken jegens burgers.

De beoordeling van deze voor- en nadelen inclusief de termijn-aspecten achten de Kroonleden een politieke afweging. Welke inbedding de wetgever ook kiest, voor de Kroonleden is van belang dat de BvB voldoende onafhankelijk en stevig geïncorporeerd en toegerust is jegens de LTA. Dat kan ingeval

van inbedding in de NOvA door het orgaan BvB in te richten, en te versterken zoals de Kroonleden bepleiten, en in geval van inbedding door de BvB vorm te geven als een ZBO met een raad van commissarissen of raad van toezicht. In deze laatste constellatie is het vanuit de beoogde stevigheid van de BvB en kostenbeheersing voor de Kroonleden ook nog een optie te kiezen voor een Bestuur/directie model waarbij alle bestuurders niet-uitvoerend zijn. De dagelijkse leiding wordt daarbij overgelaten aan een directie die door het bestuur wordt benoemd (en kan worden ontslagen).

Lokale inbedding toezicht

De Kroonleden achten van het grootste belang dat voor iedereen helder moet zijn bij welke instantie men terecht kan met een klacht of signaal. Het is aan de LTA om lokale c.q. regionale toezichthouders aan te stellen die nauwe contacten met de dekens onderhouden, om de interactie en de samenwerking te borgen. Eveneens is het aan de LTA om bij de aanstelling van toezichthouders rekening te houden met verschillende expertises (bijvoorbeeld Wwft). Deze toezichthouders kunnen ook huidige, dan dus oud-dekens zijn die zich daarvoor kwalificeren en geïnteresseerd zijn in een van de beroepsgroep onafhankelijke functie onder gezag van de LTA. Dit geeft ook continuïteit in kennis en draagvlak.

Transitieperiode

De Kroonleden zien een transitieperiode aanbreken waarin wetgeving zal worden voorbereid en behandeld. De Kroonleden achten het zinvol dat in deze periode in samenspraak met degenen die verantwoordelijk zijn voor het huidige toezicht voorbereidingen worden getroffen voor een goede werking van en een naadloze overgang naar het nieuwe stelsel. Deze voorbereidingen hebben deels een bedrijfsmatig en deels een bestuurlijk / procesmatig karakter. Het CvT is als onafhankelijk orgaan beschikbaar om, desgevraagd door de Minister, deze voorbereidingen doelmatig, transparant, verantwoord en efficiënt in te (doen) richten.

Hoogachtend,

De Kroonleden van het
college van toezicht advocatuur,



mevrouw R. van Wijk-Russchen RBA



de heer mr. A.J. de Geus