



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag



Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
JBOZ

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

T 070 370 79 11
F 070 370 79 00

Datum 6 juli 2016
Onderwerp Wob-verzoek van 16 mei 2016

Ons kenmerk
769484

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte ,

Naar aanleiding van uw Wob-verzoek d.d. 16 mei 2015 bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), vraagt u in uw brief, over de toezicht op de advocatuur het volgende:

"Toezending van een afschrift van de volgende documenten

1. Documenten die aantonen dat de leden van het College van Toezicht als advocaat in het tableau zijn toegevoegd en alle officiële documenten van de beëdigingen, zoals de Advocatenwet verplicht,
2. Documenten die aantonen dat de leden van het college van Toezicht voor 01-01-2015 uit het advocatentableau zijn geschrapt of geschorst,
3. Documenten die aantonen dat de voorzitter van het College van Toezicht zijn eigen proces mag beoordelen, daar hij controle uitvoert over eigen werk,
4. Belde delen van het document; Tussentijds verslag Advocatuur 2015,
5. Alle documenten en onderzoeken die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht geen directe en indirecte connecties heeft met de voorzitters en/of andere leden en werknemers binnenin de Orde van Advocaten, Raad van Discipline, Hof van Discipline e.o. Dit om onafhankelijk toezicht te kunnen waarborgen."

Wettelijk kader

Ik heb uw verzoek beoordeeld aan de hand van de Wob. Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Het recht om openbaarmaking op grond van de Wob dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker.

Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang de verzoeker. Wanneer deze belangenafweging leidt tot het oordeel dat de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk verstrekt moet worden, betekent dit dat niet alleen de verzoeker maar iedereen die dat wenst van deze informatie kennis kan nemen.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
JB02

Overwegingen

Ten aanzien van de eerste twee punten van uw verzoek overweeg ik het volgende.

Datum
6 juli 2016

Ons kenmerk
769484

Het gaat om documenten waaruit blijkt of en per wanneer de leden van het College van Toezicht advocaat zijn geworden en als advocaat van het tableau zijn geschrapt. Dergelijke documenten bevinden zich niet bij mijn ministerie of zijn openbaar. Voor het overige zijn de punten 1 en 2 van het Wob-verzoek doorgezonden naar het College van Toezicht, dat hierop een afzonderlijk besluit zal nemen. Wellicht ten overvloede wil ik u meegeven dat de huidige nevenfuncties van de leden van het college te vinden zijn op de website van het College van Toezicht: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/>.

Ten aanzien van punt 3 van uw verzoek geldt het volgende.

De voorzitter van het College van Toezicht is de landelijk deken. Gevraagd wordt om inzicht te geven in hoe de procedure tegen een (landelijk) deken eruit ziet indien een klacht tegen hem of haar wordt ingediend. Hiertoe heb ik als bijlage een wegwijsdocument opgenomen waarin enige uitleg wordt gegeven over de bevoegdheden van het College van Toezicht en de voorzitter van het College van Toezicht (regelingen hieromtrent kunnen eveneens worden gevonden in de Advocatenwet en in de wetsgeschiedenis van de herziening van deze wet), alsmede enkele relevante links naar informatie hierover op het internet. Eveneens treft u in de bijlage een beknopt overzicht van de wetsgeschiedenis met betrekking tot de aanpassing van de Advocatenwet.

Met betrekking tot punt 4 van uw verzoek overweeg ik het volgende.

Het Tussentijds verslag Advocatuur 2015 is als zodanig openbaar en te vinden op de website van het College van Toezicht: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/jaarverslag/>. Voor het overige is punt 4 doorgezonden naar het College van Toezicht, dat hierop een afzonderlijk besluit zal nemen.

Ten aanzien van het vijfde en laatste punt van uw verzoek wijs ik het volgende.

De vraag heeft betrekking op mogelijk ongeoorloofde banden van de leden resp. voorzitter van het College van Toezicht en het hof van discipline. Dergelijke documenten bevinden zich niet bij mijn ministerie of zijn openbaar. Voor het overige is punt 5 doorgezonden naar het College van Toezicht, dat hierop een afzonderlijk besluit zal nemen. Wat betreft de nevenfuncties van de leden van het College van Toezicht verwijs ik u hierbij (nogmaals) naar de website van het College van Toezicht: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/>.

Inventarisatie en toelichting aangetroffen documenten

Uw verzoek met betrekking tot de onder 3 genoemde informatie ziet op (digitale documenten van) de parlementaire behandeling die geleid heeft tot de totstandkoming van de Wet positie en toezicht advocatuur (Kamerstukken 32 382, Staatsblad 2014, 354). Deze informatie is reeds openbaar en de Wob is daarom op deze documenten niet van toepassing.

De onder 1, 2, 4 en 5 gevraagde informatie, voor zover deze niet openbaar is, berust bij het College van Toezicht. Het verzoek wordt op die onderdelen dan ook aan dit orgaan doorgezonden. Voor zover deze informatie reeds openbaar is, is de Wob, zoals gezegd, niet van toepassing. Wel wil ik u volledigheidshalve informeren dat het Tableau van de Orde van Advocaten openbaar is. U kunt op de site van de Orde van

Advocaten (<https://www.advocatenorde.nl/vind-uw-advocaat/>) informatie vinden over wie als advocaat op het Tableau Ingeschreven staat. Daarnaast wil ik u meegeven dat tuchtrechtelijke uitspraken geanonimiseerd terug te vinden zijn op: <https://www.rechtspraak.nl/Hoe-werkt-het-recht/Oplossen-zonder-rechter/Tuchtrechtspraak/Paginas/default.aspx>. De huidige nevenfuncties van de leden van het College van Toezicht zijn openbaar en terug te vinden op <http://www.collegevantoezichtnova.nl/organisatie/nevenfuncties/>.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
JB02

Datum
6 juli 2016

Ons kenmerk
769484

Hoogachtend,
De Minister van Veiligheid en Justitie,
namens deze,



Coördinerend specialistisch adviseur
Juridische Zaken

Overzicht wetsgeschiedenis van 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, Staatsblad 2014, nr. 354)

Oorsprong wetsvoorstel

De oorspronkelijke aanleiding van het wetsvoorstel is het rapport van de Commissie advocatuur. Die commissie had tot taak advies uit te brengen aan de regering over de vraag welke positie de advocatuur in het maatschappelijke bestel en de inrichting van het rechtsbestel behoort in te nemen. Op het rapport van de commissie volgde een standpunt van de regering, dat op 13 oktober 2006 werd uitgebracht. In het standpunt van de regering werd een wetsvoorstel aangekondigd, waarin aanbevelingen van de commissie verwerkt zouden worden. Het rapport van de commissie bevatte geen aanbevelingen over een nieuw toezichtsmodel op advocaten. Ook het standpunt van de regering uit 2006 gaat niet in op een nieuw toezichtsmodel. De herziening van het toezicht is pas een paar jaar later opgekomen.

Het wetsvoorstel had zoals gezegd tot doel om de aanbevelingen van de commissie advocatuur te vertalen naar de wet. Dat werd een aanpassing van de Advocatenwet. De Advocatenwet zoals deze luidde op het moment dat het wetsvoorstel in gang werd gezet vindt u hier.

Zoals hierboven al is aangegeven, ging dit wetsvoorstel toen nog niet over het toezicht op de advocatuur. Het wetsvoorstel had toen ook nog een andere naam. Het heette: "Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde".

De belangrijkste onderwerpen die op dat moment in het wetsvoorstel werden geregeld, waren:

- Het in de Advocatenwet opnemen van de kernwaarden van de advocatuur. Kernwaarden zijn beginselen of gedragsnormen waaraan de advocatuur moet voldoen.
- Het in de Advocatenwet opnemen van de mogelijkheid om advocaten die in de praktijk eigenlijk niet het beroep van advocaat uitoefenen van het tableau te schrappen.
- Het in de wet opnemen van een nieuw orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (de NOvA): de raad van advies, waaraan advies moet worden gevraagd over verordeningen van de NOvA. Verordeningen zijn interne regels voor advocaten.
- Om de drempel voor klagers zo laag mogelijk te houden, krijgt de NOvA de opdracht via een verordening regels te maken over klachten- of geschillenregelingen. Advocaten worden verplicht om een dergelijke regeling te hanteren of zich daarbij aan te sluiten.

Consultatie

Voordat een wetsvoorstel een echte wet wordt, moet een heel proces worden doorlopen. Dit proces staat in de Grondwet beschreven.

Van dit proces kan niet worden afgeweken. Hieronder wordt beschreven hoe deze procedure is gevolgd met betrekking tot de uiteindelijke Wet positie en toezicht advocatuur. Wanneer een wetsvoorstel in gang wordt gezet, wordt deze eerst in consultatie gebracht. Tegenwoordig worden bijna alle wetsvoorstellen via www.internetconsultatie.nl in consultatie gebracht. Iedereen kan er dan op reageren. Het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet is in maart 2008 in consultatie gegaan.

Er was toen nog geen voorziening voor Internetconsultatie, maar werd rechtstreeks toegezonden aan verschillende partijen, zoals de NOvA en de Hoge Raad.

Op het wetsvoorstel, zoals dat in consultatie is gegaan, is door verschillende partijen schriftelijk gereageerd. De NOvA was één van deze partijen. Alle ontvangen adviezen zijn openbaar. U kunt ze via [deze link](#) raadplegen (in de linkerkolom van de webpagina). De inhoud van de adviezen wordt besproken in paragraaf 6 (vanaf pag. 12) van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. U kunt deze memorie van toelichting [hier](#) vinden.

Raad van State

Wanneer de consultatiereacties in het wetsvoorstel en de toelichting op het wetsvoorstel zijn verwerkt gaat het wetsvoorstel, via de Ministerraad, voor advies naar de Raad van State. De Raad van State is het hoogste adviescollege van de Nederlandse regering. In zijn advies geeft de Raad van State een beoordeling van het wetsvoorstel. Soms wijst de Raad van State daarbij op technische fouten in het wetsvoorstel. Als de Raad van State advies heeft uitgebracht, moet de regering daarop reageren. Dat doet de regering in een document dat het "nader rapport" wordt genoemd. Het advies en het nader rapport kunnen voor de minister aanleiding zijn om het wetsvoorstel of de toelichting op het wetsvoorstel (de memorie van toelichting) te veranderen.

Ook bij dit wetsvoorstel is het op deze manier gegaan. Op 1 december 2009 heeft de toenmalige minister van Justitie (Hirsch Ballin) het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd. Op 11 februari 2010 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht. Vervolgens heeft de Minister van Justitie op 26 april 2010 zijn nader rapport (de reactie op het advies) uitgebracht. Het advies en het nader rapport worden openbaar gemaakt en zijn [hier](#) via internet te raadplegen. Het advies en nader rapport worden altijd in één document verwerkt. Daardoor kan iedereen direct na een onderdeel van het advies van de Raad van State de reactie van de Minister lezen. Ook de Raad van State heeft in deze fase van de procedure van dit wetsvoorstel nog niets gezegd over een nieuw toezichtmodel voor advocaten. Ook het nader rapport gaat er niet op in.

Indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer

Nadat de regering het nader rapport bij het advies van de Raad van State heeft geschreven, kan het wetsvoorstel voor behandeling worden ingediend bij de Tweede Kamer. Dat gebeurt via een koninklijke boodschap. Een wetsvoorstel wordt ingediend door de regering. De Koning of Koningin is het hoofd van de regering, dus gaat dit via een koninklijke boodschap. Op 7 mei 2010 heeft de regering het wetsvoorstel op deze manier ingediend bij de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden tegelijkertijd met de koninklijke boodschap aan de Tweede Kamer gestuurd. Zij zijn [hier](#) (wettekst) en [hier](#) (toelichting) te vinden.

Verslag van de Tweede Kamer

De volgende stap in het gebruikelijke wetgevingsproces is het opstellen van een verslag door de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel. In het verslag kunnen de Kamerleden schriftelijk vragen stellen aan de regering over het wetsvoorstel en standpunten innemen op onderwerpen die in het wetsvoorstel worden geregeld. Ook wordt vaak gevraagd om keuzes van de regering nog eens nader uit te leggen. Op 13 juli 2010 heeft de Tweede

Kamer het verslag bij de wijziging van de Advocatenwet vastgesteld. In dat verslag wordt nog niet inhoudelijk ingegaan op een nieuw toezichtmodel, ofwel de Tweede Kamerleden vragen nog niets over het een toezichtmodel. Dat stond toen immers nog niet in het wetsvoorstel. Wel had de toenmalige minister van Justitie vlak vóórdat de Tweede Kamer het verslag vaststelde een beleidsbrief aan de Tweede Kamer geschreven, waarin plannen voor een nieuw toezichtssysteem worden beschreven (zie daarover hieronder). Sommige Kamerleden stellen in het verslag de vraag op welke termijn een wetsvoorstel tot aanpassing van het toezicht kon worden verwacht. Er wordt dus niets gevraagd over hoe het toezicht eruit komt te zien maar wel wanneer het er komt.

Eerste beleidsbrief

Hierboven is al iets gezegd over een beleidsbrief van de toenmalige Minister van Justitie over het nieuwe toezicht. Die beleidsbrief werd op 10 maart 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd, en ging over een visie op het toezicht op de drie wettelijk geregelde vrije juridische beroepen: advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. In die brief werd onder andere aangekondigd dat het toezicht op advocaten verbeterd moest worden, gelet op geconstateerde misstanden binnen de advocatuur. De Minister was in die brief voorstander van een volwaardig stelsel van toezicht dat zich kenmerkt door volledigheid, transparantie, onafhankelijkheid en daadkracht.

Nota naar aanleiding van het verslag

Op de vragen en standpunten die de Tweede Kamer heeft gesteld in het verslag bij een wetsvoorstel, moet de regering schriftelijk reageren. Die reactie wordt de nota naar aanleiding van het verslag genoemd. De nota naar aanleiding van het verslag bij de herziening van de Advocatenwet is op 15 november 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd. Inmiddels was er een nieuw kabinet aangetreden (Rutte I). De nota naar aanleiding van het verslag is daarom ondertekend door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, dhr. Teeven. Over het nieuwe toezichtmodel wordt hierin verder nog niet inhoudelijk ingegaan; daarover moest nog nadere besluitvorming binnen de regering plaatsvinden.

Nota van wijziging

Een wetsvoorstel dat is ingediend bij de Tweede Kamer, kan tussentijds worden aangepast door de regering. Dat gebeurt via een nota van wijziging. Bij de wet tot herziening van de Advocatenwet zijn in totaal 5 nota's van wijziging uitgebracht. De eerste nota van wijziging is in februari 2011 ingediend door de toenmalige staatssecretaris. Die eerste nota van wijziging ging nog niet over een nieuw toezichtmodel, maar was vooral om tegemoet te komen aan wensen en bezwaren van de Tweede Kamer die in het verslag aan de orde waren gekomen.

Tweede beleidsbrief

Rondom het moment waarop de staatssecretaris de eerste nota van wijziging bij de Tweede Kamer indiende, stuurde hij ook een tweede beleidsbrief aan de Tweede Kamer. Die tweede beleidsbrief, van 7 februari 2011, ging wel over het nieuwe toezicht op advocaten. In deze brief kondigt de staatssecretaris de volgende plannen voor een toezichtmodel aan:

- Er komt één (landelijk) toezichthoudend orgaan dat de verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op de advocatuur. Hiermee wordt de uniformiteit van het toezicht gewaarborgd.
- Dit toezichthoudend orgaan wordt een orgaan van de NOVA.
- Ten aanzien van de samenstelling en benoeming van de leden van dit orgaan zullen wettelijke voorzieningen worden getroffen om de onafhankelijkheid ten opzichte van de beroepsgroep te waarborgen. Zo kunnen bijvoorbeeld geen advocaten deel uitmaken van dat orgaan. Het toezichthoudend orgaan is ook bevoegd om in daartoe aangewezen gevallen eventuele bestuurlijke maatregelen op te leggen.
- Het feitelijke toezicht (dossieronderzoek etc.) worden uitgeoefend door de lokale dekens. Zij doen dit onder eindverantwoordelijkheid van het toezichthoudend orgaan.

In de brief van de Staatssecretaris werd verder het voornemen aangekondigd om in de loop van 2011 een wetsvoorstel in procedure te brengen, waarin het toezicht op de advocatuur volgens deze hoofdlijnen wordt geregeld. Er werd toen dus nog gedacht aan een afzonderlijk wetsvoorstel. Al snel daarna veranderde het plan iets: de staatssecretaris wilde het nieuwe toezichtmodel regelen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Advocatenwet, dat op dat moment al in de Tweede Kamer lag. Dit vertelde hij de Tweede Kamer bij brief van 22 februari 2011. Dus kwam er geen apart wetsvoorstel, maar een tweede nota van wijziging bij het bij de Tweede Kamer al ingediende wetsvoorstel.

Tweede nota van wijziging

Om het nieuwe toezicht in het wetsvoorstel op te nemen, ging de staatssecretaris dus aan de slag met een tweede nota van wijziging. Omdat het hier om een zeer ingrijpende wijziging van het liggende wetsvoorstel ging (er werd immers een heel nieuw toezichtsstelsel aan het wetsvoorstel toegevoegd), heeft de staatssecretaris besloten deze tweede nota van wijziging zorgvuldig voor te bereiden. Dat begon ermee dat een concept van de nota van wijziging in consultatie werd gebracht. Inmiddels was internetconsultatie al behoorlijk ingeburgerd, en dus werd het concept ook via internetconsultatie openbaar gemaakt. Iedereen kon erop reageren. De reacties die via internet hierop zijn binnengekomen kunt u hier raadplegen. Niet alle reacties op de consultatie kwamen via internet binnen; sommige organisaties reageerden via een brief. U kunt alle ingekomen schriftelijke reacties hier raadplegen (in de linkerkolom van de webpagina). In paragraaf 8 van het algemeen deel van de toelichting op de tweede nota van wijziging (vanaf pag. 44) kunt u de reactie van de staatssecretaris op de consultatiereacties lezen.

Na de consultatie heeft de staatssecretaris de tweede nota van wijziging voor advies toegezonden aan de Raad van State. Niet iedere nota van wijziging hoeft voor advies aan de Raad van State te worden gestuurd. In principe gebeurt dit alleen als het wetsvoorstel door de nota van wijziging ingrijpend wordt gewijzigd. Van zo'n ingrijpende wijziging was nu wel sprake: er werd immers een heel nieuw toezichtmodel ingevoerd.

Op 25 mei 2012 bracht de Raad van State zijn advies op de tweede nota van wijziging uit. Ook op dit advies moest een reactie komen van de regering, een nader rapport dus. Op 10 juli 2012 werd dit nader rapport uitgebracht. Advies en nader rapport zijn hier

raadpleegbaar. De Raad van State was kritisch over de nieuwe toezichtsplannen. De Raad was niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van de instelling van een college van toezicht. Ook was de Raad van State niet overtuigd van de wenselijkheid dat college te positioneren als orgaan van de NOvA. Ook adviseerde de Raad van State af te zien van het voorstel om een klager rechtstreeks bij de tuchtrechter een klacht te laten indienen en de bestaande situatie te handhaven waarbij een klager zich in eerste instantie tot de lokale deken moet richten.

In het nader rapport verdedigde de staatssecretaris zijn plannen. Vastgehouden werd toen nog aan het nieuwe toezichtsmodel: een college van toezicht als eindverantwoordelijke voor het toezicht. In het college zouden geen advocaten mogen zitten. Ook aan de mogelijkheid voor klagers om rechtstreeks een klacht in te dienen bij de toezichthouder, dus zonder bemoeienis van de deken, werd toen nog door de staatssecretaris vastgehouden.

Vervolgens werd in juli 2012 de tweede nota van wijziging Ingediend bij de Tweede Kamer. Net als iedere nota van wijziging, paste de tweede nota van wijziging het wetsvoorstel aan zoals dat op dat moment in de Tweede Kamer lag. Het wetsvoorstel kwam daardoor dus anders te luiden.

In de tweede nota van wijziging was het nieuwe toezichtsmodel opgenomen. De belangrijkste onderdelen van de tweede nota van wijziging waren:

- Er werd gekozen voor één (landelijk) toezichthoudend orgaan, het college van toezicht, dat de eindverantwoordelijkheid kreeg voor het toezicht op de advocatuur.
- Er werden voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van het college ten opzichte van beroepsgroep te waarborgen (zoals door uitsluiting van advocaten van lidmaatschap van het college). Om de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid te waarborgen, werd voorzien in een benoeming van de leden van het college bij koninklijk besluit.
- De lokale dekens, van oudsher belast met (de verantwoordelijkheid voor) het toezicht op advocaten, werden als toezichthouders nog altijd belast met de feitelijke uitoefening van het toezicht (dossieronderzoek, etc.), maar dan onder eindverantwoordelijkheid van het college van toezicht.
- Het college werd belast met het bepalen van één uniform toezichtsbeleid. Ook kreeg het college de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan dekens bij de uitoefening van het toezicht.

De NOvA had ernstige bezwaren tegen deze wijzigingen en vond dat met dit voorstel de onafhankelijkheid van de advocatuur in gevaar kwam, en daarmee de rechtsbescherming van rechtzoekenden. Door de wijze van benoeming van de leden van het college van toezicht was volgens de NOvA sprake van extern toezicht, ofwel 'staatstoezicht' op de advocatuur, terwijl de bijzondere positie van de advocatuur meebrengt dat de overheid zich verre van de uitoefening van het toezicht moet houden. De NOvA maakte zich daarnaast ernstig zorgen over de kans dat de in advocatendossiers opgenomen vertrouwelijke cliëntengegevens via het toezicht buiten de advocatuur zouden kunnen geraken.

Nader verslag

Nadat de staatssecretaris de tweede nota van wijziging had ingediend, stelde de Tweede Kamer daarover nieuwe schriftelijke vragen. Dit wordt het nader verslag genoemd. In dit nader verslag was de Tweede Kamer erg kritisch op het voorstel voor het nieuwe toezicht, zoals beschreven in de tweede nota van wijziging. De Tweede Kamer verwees daarbij regelmatig naar de bezwaren die de NOvA had tegen de tweede nota van wijziging.

Nota naar aanleiding van het nader verslag

De staatssecretaris reageerde op 4 juni 2013 op de kritische vragen en opmerkingen van de Tweede Kamerleden via de nota naar aanleiding van het nader verslag. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de politiek tegen het wetsvoorstel zoals dat op dat moment luidde, bracht de staatssecretaris opnieuw wijzigingen aan in het wetsvoorstel. Dit was de derde nota van wijziging.

Derde nota van wijziging

De derde nota van wijziging werd op 4 juni 2013 uitgebracht door de staatssecretaris. Met die derde nota van wijziging werd het wetsvoorstel dus opnieuw aangepast. In hoofdlijnen komen die aanpassingen op het volgende neer:

- De regeling dat klachten direct kunnen worden ingediend bij de tuchtrechter (dus niet verplicht via de deken) werd ingetrokken. De Tweede Kamer was erg tegen de mogelijkheid dat klachten rechtstreeks kunnen worden ingediend bij de tuchtrechter. Daardoor blijft de regeling zoals het altijd al was: klachten tegen advocaten moeten via de lokale deken naar de tuchtrechter.
- Van het college van toezicht kan ook één advocaat deel uitmaken, maar hij kan niet de voorzitter van het college van toezicht zijn.
- Door de NOvA aangedragen kandidaten voor benoeming in het college van toezicht kunnen door de Minister van Veiligheid en Justitie alleen wegens zwaarwegende en te motiveren gronden worden geweigerd.

Tweede Kamer nog altijd kritisch

Ook de aanpassingen die met de derde nota van wijziging werden doorgevoerd in het wetsvoorstel bleken nog niet voldoende voor de Tweede Kamer; de politiek bleef kritisch.

Op 9 oktober 2013 vond een gesprek plaats tussen de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer en dhr. R.J. Hoekstra in zijn functie van door de NOvA benoemde interim rapporteur toezicht advocatuur. Hoekstra gaf bij die gelegenheid aan dat er sinds 2012 veel was verbeterd in het toezicht op advocaten, maar dat er ook nog veel moest gebeuren. De Tweede Kamer besloot vervolgens de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden, in afwachting van de eindrapportage van Hoekstra over 2013.

Die eindrapportage van dhr. Hoekstra verscheen op 16 december 2013. Daarin concludeerde de interim rapporteur dat de omslag die de NOvA in 2012 had ingezet, in 2013 was doorgezet. De NOvA had daarmee volgens Hoekstra een gedegen en helder perspectief geboden op zichtbaar en consistent toezicht, met name ten aanzien van het financiële toezicht, het proactieve toezicht, de kwaliteitsbewaking en de verantwoording. Al sinds 2012 is binnen alle geledingen van de NOvA het besef doorgedrongen dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend moet veranderen, aldus dhr. Hoekstra.

De vierde nota van wijziging

De staatssecretaris greep de rapportage over 2013 aan om op 22 januari 2014 de vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel uit te brengen en nog verder tegemoet te komen aan de bezwaren van de Tweede Kamer tegen het wetsvoorstel. Met de vierde nota van wijziging werd het wetsvoorstel dus opnieuw aangepast. Met die aanpassing kreeg het nieuwe toezichtmodel voor advocaten zijn uiteindelijke vorm – het is dit model dat sinds 1 januari 2015 in de Advocatenwet is geregeld.

Het uiteindelijke toezichtsmodel

Het toezichtsmodel, zoals dat met de van de vierde nota van wijziging vorm heeft gekregen en sinds 1 januari 2015 geldt, ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten blijft berusten bij de lokale dekens (art. 45a).
- Om de effectiviteit van het werk van de lokale dekens te versterken, is aan hen de bevoegdheid toegekend om, in geval van overtreding van bepaalde beroepsnormen, een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen (art. 45g). Dekens mogen dus voor bepaalde overtredingen van beroepsnormen boetes opleggen aan advocaten.
- Het college van toezicht is belast met het toezicht op de werking van de toezichthoudende taken door de lokale dekens en de behandeling van klachten over advocaten door dekens (art. 45i). Het gaat dus om een vorm van systeemtoezicht. De keuze voor systeemtoezicht was nodig om de Tweede Kamer te laten instemmen met het wetsvoorstel.
- Het college stelt het toezichtsbeleid vast, dat door de lokale dekens moet worden uitgevoerd (art. 45h). Hiermee wordt de uniformiteit van het toezicht bevorderd, zodat een advocaat in Groningen op dezelfde manier wordt beoordeeld als een advocaat in Maastricht.
- Het college heeft de opdracht om periodiek te rapporteren over de taakuitoefening door dekens in het openbaar (art. 45f), waarmee de transparantie van het toezicht wordt gewaarborgd.
- Het college bestaat uit één advocaat en twee leden die geen advocaat, rechter of ambtenaar mogen zijn (art. 36b). Met deze samenstelling is de blik van buiten bij het toezicht op advocaten gewaarborgd.
- De deken van de algemene raad (ook wel de landelijk deken genoemd) is van rechtswege het advocaat-lid en voorzitter van het college (art. 36a). De landelijk deken wordt gekozen door en vanuit de advocatuur zelf (op dit punt wijzigde de Advocatenwet niet), terwijl de overige twee leden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. De kandidaten voor die twee posten kunnen uitsluitend door de NOVA worden aangedragen.
- Aan de landelijk deken is, als voorzitter van het college van toezicht, de bevoegdheid toegekend om aanwijzingen te geven aan de lokale dekens in het kader van de uitoefening van hun taken op het terrein van toezicht en klachtbehandeling (art. 45b). Voordat hij een aanwijzing mag geven, moet de landelijk deken hierover de mening van de twee andere leden van het college vragen.
- Alleen de lokale dekens mogen in individuele cliëntendossiers van advocaten kijken. De leden van het college van toezicht, inclusief de algemeen deken als voorzitter daarvan, hebben geen toegang tot cliëntendossiers. Dit is gedaan om

de onafhankelijke positie van de advocatuur en de vertrouwelijkheid van cliëntengegevens te waarborgen.

Na deze aanpassingen was het nieuwe toezichtsmodel acceptabel voor de Tweede Kamer. Er werd door de staatssecretaris nog wel een vijfde nota van wijziging uitgebracht, maar dat was vooral om technische foutjes in het wetsvoorstel te verbeteren.

De Tweede Kamer heeft het recht van amendement. Dat betekent dat leden van de Tweede Kamer wijzigingsvoorstellen op een wetsvoorstel mogen indienen. Ook op het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet zijn enkele amendementen ingediend (deze zijn te raadplegen via overheid.nl, zie bijvoorbeeld hier), maar daarmee werd het nieuwe toezichtsmodel niet gewijzigd.

Op 8 april 2014 werd het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Er stemde niemand tegen. Bij die stemming is ook gestemd op de amendementen die door de Tweede Kamer zijn ingediend op het wetsvoorstel. Niet alle amendementen zijn daarbij aangenomen, maar wel enkele.

Behandeling in de Eerste Kamer

Nadat een wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer, gaat het door naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan, net als de Tweede Kamer, schriftelijke vragen en opmerkingen indienen. Dat heet het voorlopig verslag. Daarop moet de regering dan weer antwoorden met de memorie van antwoord. Als een wetsvoorstel in de Eerste Kamer ligt, kan de regering dit niet meer aanpassen met een nota van wijziging; dat kan alleen zolang het nog in de Tweede Kamer ligt. Een ander belangrijk verschil met de behandeling in de Tweede Kamer is dat de Eerste Kamer geen amendementen kan indienen. De Eerste Kamer kan het wetsvoorstel dus niet zelf ook nog aanpassen (wat de Tweede Kamer wel kan), maar kan alleen ja of nee tegen het wetsvoorstel zeggen.

De behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet in de Eerste Kamer verliep probleemloos: op 3 juni 2014 werd het voorlopig verslag uitgebracht. Op 8 juli 2014 bracht de staatssecretaris de memorie van antwoord uit. Op 30 september 2014 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen. De Eerste Kamer was het uiteindelijk eens met het nieuwe toezichtsmodel. Daarmee heeft de politiek gekozen voor het toezichtsmodel zoals dat nu in de Advocatenwet is vastgelegd.

College van Toezicht

In het overzicht wetsgeschiedenis is aangegeven hoe het uiteindelijke toezicht tot stand is gekomen. In dit stuk wordt de inrichting en werkwijze van het College van Toezicht nog eens op een rijtje gezet.

Doel College van Toezicht

Voor 1 januari 2015 werd het toezicht uitgeoefend door de Raad van Toezicht en de deken. Deze raad bestond alleen uit advocaten, waaronder de lokale deken. Deze vorm van toezicht bestond al meer dan 50 jaar en was verouderd. Vandaag de dag is een meer onafhankelijk toezicht aan de orde. Er moet een zekere mate van afstand zijn tussen de toezichthouder en de advocaat die wordt gecontroleerd. In het Overzicht wetgevingsgeschiedenis heeft u kunnen lezen dat er verschillende discussies speelden die er uiteindelijk toe geleid hebben dat het College van Toezicht een systeemtoezicht uitoefent. Het College functioneert als het ware als een paraplu die boven de deken en de advocaten hangt en ervoor zorgt dat er niet alleen- zoals vroeger- toezicht wordt uitgeoefend als er al problemen zijn maar ook vooraf toezicht wordt uitgeoefend door de deken. Het College bewaakt van een afstand dat er toezicht plaats vindt en dat het in het hele land uniform gebeurt. U kunt dit nalezen in het werkplan (art. 45f Advocatenwet), dat het College verplicht moet opstellen. Zie het werkplan via deze link: http://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2015/04/20150219-WERKPLAN_CvT_2015.pdf

Zoals in het Overzicht wetgevingsgeschiedenis staat wordt het echte toezicht uitgeoefend door de deken. Het College is het wakend oog.

Leden van het College van Toezicht

In artikel 36a van de Advocatenwet wordt geregeld wie er in het College van Toezicht kunnen zitten. De link naar de Advocatenwet is u gestuurd in het Overzicht wetsgeschiedenis.

Het College van Toezicht is een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Dit wil niet zeggen dat de andere organen van de NOvA invloed kunnen uitoefenen op de toezichtstaken van het College. Het College is op geen enkele manier verantwoording verschuldigd aan de NOvA. Zie onder het kopje "artikel 36a": https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4

Onderdeel van de onafhankelijkheid is dat het College bestaat uit 3 personen waarvan er 2 geen advocaat mogen zijn (art 36a). Uit de wet blijkt duidelijk dat in een dergelijk geval het niet mogelijk is om lid van het College te kunnen worden. Verder regelt de wet in het algemeen dat de leden van het College geen nevenfuncties mogen uitoefenen die niet verenigbaar zijn met de toezichthoudende rol van het College. Dit is de reden dat op de website van het College van Toezicht de nevenfuncties staan van de voorzitter en de leden. Dan is voor iedereen duidelijk wat de collegeleden nog meer doen. Zie hiervoor: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2015/10/20151006-nevenfuncties-leden-CvT.pdf>

De algemene raad van de NOvA doet een voordracht tot benoeming van deze leden. Bij het opstellen van deze voordracht mag de deken –die Immers ook voorzitter is van de algemene raad- niet meedoen. Voorkomen moet worden dat er bij het opstellen van de voordracht een vorm van belangenverstrengeling kan plaatsvinden. Zie ook paragraaf 18 van:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-18.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4

De onafhankelijkheid van de 2 leden wordt ook gewaarborgd doordat zij worden benoemd bij koninklijk besluit en niet door de NOvA. Dit betekent dat de Minister van Veiligheid en Justitie een kandidaat mag weigeren wegens zwaarwegende gronden.

Er zijn dus allerlei regels gesteld om de onafhankelijkheid van het College van Toezicht te garanderen.

Taken College van Toezicht

Zoals al eerder gezegd wordt het echte toezicht uitgeoefend door de deken. Het College houdt wel toezicht op hoe de deken hun werk doen. Dat kunt u ook lezen in het werkplan 2015 waarvan hierboven een link naar de tekst is gestuurd. U leest daar dat het College het ook belangrijk vindt dat advocaten niet alleen bij een klacht worden gecontroleerd maar dat dit ook plaatsvindt volgens een terugkerend controlepatroon.

De deken van de algemene raad kan aan de deken van de lokale orde, gehoord de 2 leden van het College van Toezicht, aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van het echte toezicht op de advocatuur (art. 45b). De wetgever geeft deze rol kernachtig weer door te zeggen dat het College daarmee een vorm van doorzettingsmacht krijgt die moet waarborgen dat het College zijn eindverantwoordelijkheid als toezichthouder kan waarmaken. Zie hiervoor bij de toelichting op 'artikel 45b' : https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4

Zie ook voor een voorbeeld waarom het geven van aanwijzingen zo belangrijk is onder het kopje 'artikel 45b': https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4

[true%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnoppgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%26bna%26onoppgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4)

Deze link verwijst naar het voorbeeld dat een deken niet eigenhandig kan besluiten het toezicht te verminderen en daarmee van het landelijk beleid af te wijken. Een aanwijzing draagt bij aan uniforme uitoefening van het toezicht.

In artikel 45c wordt geregeld dat dekens die zich in een situatie bevinden dat het niet langer verantwoord is te functioneren op verzoek van het College van Toezicht worden geschorst of ontheven in de taakuitoefening.

Het College van Toezicht kan ook aansturen op het ontslaan van een deken die onvoldoende functioneert (art 45d).

Opdat het College van Toezicht over voldoende financiële middelen kan beschikken om zijn werk goed te doen, moet de Minister van Veiligheid en Justitie toestemming geven aan de jaarrekening en de begroting (art 45e). Zie ook de toelichting bij artikel 45d:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnoppgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%26bna%26onoppgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4

Klachten over dekens

Hoofdregel is dat tuchtklachten tegen advocaten worden behandeld door de raad van discipline die gevestigd is in het rechtsgebied waar de desbetreffende advocaat kantoor houdt (art. 46a). Omdat het vreemd zou zijn dat klachten over dekens in het rechtsgebied van de deken zelf, worden behandeld is ook geregeld dat de raad van discipline in een ander arrondissement waar de deken kantoor houdt wordt aangewezen als gerecht dat de klacht tegen de betreffende deken behandelt (art 46a). Het onderzoek van de klacht naar de deken wordt natuurlijk niet door hemzelf gedaan maar door een andere deken (art 46c). Daarvoor zorgt de voorzitter van het Hof van Discipline.