

7 mei 2021

Eerste voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur

1. Inleiding

Op verzoek van de minister van Rechtsbescherming¹ zal het college van toezicht de komende periode afzonderlijk rapporteren over de voortgang van de versterking van het toezicht op de advocatuur in het licht van de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Wpta). Dit is de eerste tussentijdse rapportage.

Referentiekader voor de beoordeling van de gemaakte voortgang zijn de aanbevelingen uit de Eindrapportage Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur (Pro Facto, 5 augustus 2020), de beleidsreactie (21 september 2020) en antwoorden op Kamervragen (27 januari 2021) van de minister, de gezamenlijke visie van de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten en het dekenberaad (15 januari 2021) en de kijk van het college zelf (Jaarverslag CvT 2020, 21 februari 2021).

Gekozen is voor een voortgangsrapportage aan de hand van drie thema's: governancestructuur van het toezicht; onafhankelijkheid van de toezichthouder; en werking van het toezicht. Deze thema's stonden centraal in het evaluatierapport Wpta van Pro Facto.

2. Governancestructuur van het toezicht

De evaluatie levert de opdracht om het toezicht op de advocatuur wezenlijk te versterken. De noodzaak daartoe wordt door het college ten volle onderschreven. In samenspraak met de algemene raad en de dekens is de door Pro Facto aangeraden governance vertaald in een model dat op 31 maart 2021 door, en voor rekening van het college aan het ministerie is toegestuurd (bijlage 1).

Volgens dit model zal het nieuwe dekenberaad als bestuursorgaan onderdeel van de NOvA uitmaken en als de wettelijk toezichthouder worden aangewezen. In de Advocatenwet wordt vastgelegd dat de dekens door het dekenberaad als Awb toezichthouder zullen worden aangewezen. De dekens zijn niet langer bestuursorgaan. Elk van de dekens zal binnen het door het dekenberaad verleende, generieke mandaat het lokale toezicht uitoefenen zoals nader toegelicht in de bijlage bij deze voortgangsrapportage. Ter borging van hun gezaghebbende positie worden de kenmerken van de door het dekenberaad te treffen mandaatregeling in de wet vastgelegd.

Het goede van deze benadering is de combinatie van een dekenberaad als effectief bestuursorgaan en de deken als gezagvol toezichthouder namens het dekenberaad in het arrondissement. Dit is conform de door de minister, de algemene raad en het dekenberaad positief beoordeelde marsroute

¹ Zie Antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake de evaluatie Wpta, 27 januari 2021, kenmerk 3187746.

als aanbevolen door Pro Facto. Een verdere professionalisering van de ondersteuning maakt hier deel van uit. Dit dient te leiden tot duurzame borging van de onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit van het toezicht. Daarmee kan een toekomstbestendig fundament worden gelegd voor zelfregulerend, wettelijk toezicht op de advocatuur.

De analyse van Pro Facto en de daarop gebaseerde aanbevelingen leveren naar het oordeel van het college een goed begaanbare weg voor versterking van het toezicht op de advocatuur. Voor die weg is steun uitgesproken door de minister en de sector. Dit is vertaald in een governancestructuur die elders beproefd is en gereed is voor wetgeving. Als systeemtoezichthouder bepleit het college dat de nieuwe structuur zo spoedig mogelijk tot stand wordt gebracht. In het huidige model, dat tegen zijn grenzen aanloopt, kan de benodigde verbetering van het toezicht op de advocatuur onvoldoende worden gerealiseerd. In het vervolg van de rapportage wordt hier nader op ingegaan.

3. Onafhankelijkheid van de toezichthouder

In de advocatuurlijke regelgeving is de onafhankelijkheid van het toezicht thans niet structureel geborgd. Dat betreft zowel de positie van de deken als toezichthouder, als de inzet van andere leden van de lokale raad van de orde bij de feitelijke toezichtuitoefening. Het evaluatierapport Wpta van Pro Facto doet aanbevelingen om knelpunten weg te nemen: benoeming van de deken door dekenberaad of college van toezicht, beëindiging van de inzet van leden van de lokale orde in het toezicht, vervanging van de deken bij conflicterend belang, landelijke financiering van het deken-toezicht, positionering van het dekenberaad als bestuursorgaan met eindverantwoordelijkheid voor het uitgeoefende toezicht.

In zijn beleidsreactie onderschrijft de minister dat de onafhankelijkheid van het deken-toezicht versterking behoeft, en toont hij zich positief over de aanbevelingen om bestaande knelpunten door middel van wetwijziging weg te nemen. Vooruitlopend op wetwijziging rekent de minister er blijkens zijn beleidsreactie op dat, wanneer de onafhankelijkheid in de huidige situatie in het geding raakt, het toezicht van het college voor enig tegenwicht zorgt. Daartoe heeft het college de volgende aanvullende initiatieven genomen.

Het college hanteert onafhankelijkheid van de deken als een van de te toetsen toezichtcriteria (Toezichtkader, 25 januari 2019; Handhavingskader, 15 oktober 2020). Voor 2021 heeft het college dit als toezichtaccent benoemd. Inmiddels is hierover overleg gaande met het voltallige dekenberaad. De uitgangspunten van het college zijn daarbij als volgt.

Onder onafhankelijkheid wordt verstaan dat de toezichthouder het toezicht uitoefent zonder afhankelijkheid van, of persoonlijk belang bij, de onder toezicht staande personen en instellingen.² In het geval van de deken betreft dat: advocaten, advocatenkantoren en (leden van) de lokale orde van advocaten. Hoofdzakelijk is dat de deken onafhankelijk handelt en onafhankelijk kan functioneren. Voor de geloofwaardigheid en het gezag van het toezicht is eveneens van belang dat de schijn van afhankelijkheid wordt vermeden. Beide dimensies dienen duurzaam te zijn geborgd.

² Op de onafhankelijkheid van de advocatuur jegens de Staat wordt hier niet ingegaan, die is geborgd in de wettelijke inrichting van het toezicht.

Zo goed mogelijk gebruikmakend van de bestaande instrumenten zal in kaart worden gebracht hoe de onafhankelijkheid in de praktijk is geregeld en wat het risico is op ongewenste belangenverstremming (Werkplan CvT 2021, 17 december 2020). Ter voorbereiding van de jaarlijkse ronde van dekenbezoeken heeft het college van elk van de deken een feitenopgave gevraagd van de belangen van de deken bij het advocatenkantoor waaraan de deken verbonden is/was; idem voor leden van de raad van de orde die actief zijn in het toezicht; en idem voor de eventuele belangen van het ordebureau bij onder toezicht gestelde advocaten(kantoren). Transparantie ten overstaan van het college is een eerste stap om onafhankelijkheid te kunnen beoordelen en bewaken. Na verzameling en bestudering van relevante gegevens en informatie over dit onderwerp zal het college bezien of er, in afwachting van wetwijziging, nadere initiatieven nodig en mogelijk zijn. Ook de deken zullen hierover hun gedachten laten gaan.

4. Werking van het toezicht

In het evaluatierapport Wpta doet Pro Facto aanbevelingen aan de deken, het dekenberaad en het college om de werking van het toezicht in de praktijk te versterken. Als knelpunten ziet Pro Facto dat het toezicht tekortschiet onder meer op risicogestuurdheid en daarmee effectiviteit, uniformiteit, en transparantie en verantwoording. In deze paragraaf wordt tegen deze achtergrond gerapporteerd over ontwikkelingen die zich het afgelopen kwartaal hebben voorgedaan.

Financiële kengetallen

Om te komen tot het beoogde pro-actief, risicogestuurd toezicht is de uitvraag van financiële kengetallen van advocatenkantoren een speerpunt van de deken. Financieel toezicht is een essentieel onderdeel van het toezicht door de deken, aangezien financiële risico's de kwaliteit, onafhankelijkheid en integriteit van de advocaat kunnen ondermijnen. In 2016 zijn de deken gestart met de gefaseerde uitvraag van kengetallen, te beginnen met pilots in enkele arrondissementen om vervolgens landelijke dekking te realiseren in 2020. Dankzij het kengetallenproject is de professionaliteit van de financiële verantwoording door advocatenkantoren verbeterd. In 2020 heeft circa 70 procent van de kantoren de kengetallen tijdig aangeleverd, van 25 procent verscheen de opgave tot 4 maanden later. Door de deken zijn goede vorderingen gemaakt met risicoanalyse, die steeds meer een plaats inneemt in het toezicht. Vanaf dit jaar moet de dataset vollediger en sneller beschikbaar komen en de risicoanalyse worden verfijnd en verbreed.

Als gevolg van een uitspraak van de Raad van Discipline Amsterdam van 22 februari 2021 in een door de Amsterdamse deken aangehangig gemaakte tuchtzaak over de uitvraag van financiële kengetallen is onduidelijkheid ontstaan over (de reikwijdte van) de verplichting tot aanlevering van kengetallen. In deze uitspraak is het dekenbezwaar tegen de weigering van een advocatenkantoor om de financiële kengetallen aan te leveren ongegrond verklaard. De Amsterdamse deken en de betrokken advocaten zijn in beroep gegaan. Ook de algemeen deken heeft dekenappel ingesteld.

In de uitspraak van de Raad van Discipline speelt de formulering van de aankondiging van de uitvraag een belangrijke rol. Deze formulering,³ die het belang van de uitvraag lijkt te relativiseren, is slechts in enkele arrondissementen gebruikt. Deze gang van zaken illustreert het belang van een uniforme handelwijze bij een gezamenlijk project als de uitvraag van financiële kengetallen. Met het door het college voorgestelde governance-model wordt de noodzakelijke uniformiteit in de aanpak van de elf dekens zeker gesteld wat de effectiviteit van het risicogestuurd toezicht ten goede zal komen.

Het beroep bij het Hof van Discipline beoogt mogelijke verwarring over het belang van de uitvraag van financiële kengetallen weg te nemen alsook bij te dragen aan de ontwikkeling van de tweewegenleer tuchtrecht-bestuursrecht (conform aanbeveling van Pro Facto).

De uitspraak op beroep wordt in 2021 verwacht. Hopelijk wordt vertraging van de uitvraag 2021 vermeden en blijvende schade aan dit speerpunt van risicogestuurd toezicht voorkomen.

Inzage college in individuele toezichtdossiers

In de evaluatie Wpta is geconstateerd dat het college voor zijn toezicht desgewenst inzage heeft in individuele toezichtdossiers. Anders is het immers voor het college niet mogelijk om de werking van het door de deken uitgeoefende toezicht te beoordelen, hoe dit in de praktijk functioneert en of het effectief is. In het evaluatierapport beveelt Pro Facto aan om hier werk van te maken, hetgeen door de minister in zijn beleidsreactie wordt onderschreven.

In het Handhavingskader kondigde het college vorig jaar aan in samenspraak met de dekens een procedure te zullen uitwerken die recht doet aan de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie, althans voor zover daarvan in het toezichtdossier sprake is. Met de dekens is overleg gaande over de wijze waarop de inzage concreet gestalte zal krijgen. In het evaluatierapport wijst Pro Facto erop dat de dekens deze individuele toezichtdossiers – met inachtneming en borging van de geheimhoudingsplicht – op grond van artikel 45i van de Advocatenwet desgevraagd aan het college kunnen en moeten verstrekken. Het college zal bij de uitoefening van zijn wettelijke taak waar relevant gebruik gaan maken van opgevraagde individuele toezichtdossiers.

Incident bij groot kantoor

Bij een groot advocatenkantoor in Den Haag is omvangrijke fraude geconstateerd, gepleegd door de (enig) statutair bestuurder van het kantoor. Weliswaar was deze bestuurder notaris en niet advocaat, toch roept de casus indringende vragen op over de governance en controlemechanismen binnen het kantoor en het toezicht uit hoofde van onder meer de Wwft dat daar in belangrijke mate op leunt.

Blijkens een bericht voor de media (10 maart 2021) heeft de Raad van de Haagse Orde een commissie van drie personen uit zijn midden in het leven geroepen die het onderzoek naar dit

³ Deze luidde: “Ook al komt het gelukkig slechts sporadisch voor dat advocatenkantoren failliet gaan of advocaten onder druk van hun financiële situatie verkeerde afwegingen maken en de integriteit schenden, is – onder het motto voorkomen blijft beter dan genezen – structureel toezicht op de financiële positie van kantoren geboden”.

incident leidt. Met de lokale orde als zodanig heeft het college van toezicht geen formele relatie. De leden van die raad zijn geen toezichthouders. Voorts staat in het bericht dat de deken deel uitmaakt van de commissie en uit hoofde van de wet verantwoordelijk is voor het onderzoek. In de huidige governancestructuur bestaat geen mogelijkheid van vervanging van de deken bij conflicterend belang. Een deken uit een ander arrondissement zal het onderzoek begeleiden en toetsen.

Na afronding van het onderzoek zal het college, conform de verantwoordingsprincipes vastgelegd in het Handhavingskader, naar aanleiding van dit ernstig incident een eigen beoordeling maken hoe het toezicht in het betreffende arrondissement heeft gefunctioneerd en of er bredere lessen zijn voor het toezicht mede in het licht van de evaluatie Wpta.

5. Tot slot

Vorig jaar heeft het college het een risico genoemd dat de discussie over de veranderende rol van het dekenberaad als vervolg op de evaluatie Wpta afleidend en vertragend kan doorwerken op de uitvoering en verdere professionalisering van het toezicht (Werkplan CvT 2021). Dat risico is nog steeds aanwezig. Het college is bezorgd over mogelijke vertraging in de implementatie van de aanbevelingen van Pro Facto, en pleit met nadruk voor een zo spoedig mogelijk tot stand brengen van de nieuwe structuur.

Positionering dekenberaad en deken n.a.v. evaluatie Wpta

Doel van dit memo is een model aan te reiken voor een toekomstbestendige positionering van het dekenberaad en de lokale dekenen als toezichthouders op de advocatuur. Dit is van belang voor de geloofwaardigheid en de houdbaarheid van het toezichtmodel. Er is brede overeenstemming dat dit model waardevol is, maar tevens dat versterking ervan mogelijk en noodzakelijk is. Nodig is een positionering van het dekenberaad en de dekenen die een overtuigende en efficiënte *governance* oplevert en die werkt in de praktijk. Om dat mogelijk te maken kan gebruik worden gemaakt van wetswijziging in vervolg op de evaluatie Wpta.

1. Ontwikkeling en opdracht

In de periode tot vorig jaar is het nieuwe toezicht conform de Wpta 2015 op de rails gezet. Dat is een aanzienlijke inspanning geweest van alle betrokkenen, niet in de laatste plaats van de elf lokale dekenen en hun medewerkers door wie het toezicht op de advocaten wordt uitgevoerd.

In 2020 is het toezicht een volgende fase van professionalisering ingegaan. Het college van toezicht heeft een handhavingskader vastgesteld. Daarmee zijn, voortbouwend op de normen vastgelegd in het Toezichtkader (2019), ook de monitoring, de handhaving en de verantwoording over het systeemtoezicht op de advocatuur van een systematisch kader voorzien. Het Handhavingskader markeert wat van professioneel dekentoezicht wordt verwacht.

Tegelijk zijn in 2020 de grenzen in zicht gekomen van hetgeen binnen de huidige inrichting van het toezicht kan worden waargemaakt. De advocatuur kent, gelet op de bijzondere positie in de rechtsstaat, een eigen, wettelijk vastgelegd onafhankelijk toezichtmodel. Dit legt de verantwoordelijkheid bij de advocatuur zelf om het toezicht te blijven doorontwikkelen om aan hedendaagse standaarden te voldoen. Dat is ook de boodschap van de in 2020 in opdracht van de minister door Pro Facto uitgevoerde evaluatie van de eerste vijf jaar Wpta: de sector moet het 'verdienen'.

Op de volgende aspecten wordt hier nader ingegaan: de slagvaardigheid van het dekenberaad; de slagvaardigheid van de lokale deken als toezichthouder; en de professionele ondersteuning van het toezicht alsmede de bekostiging ervan.

1.1. Slagvaardigheid van het dekenberaad

Het dekenberaad is opgericht in 2012 en heeft sindsdien een ontwikkeling doorgemaakt. De dekenen komen maandelijks bijeen om informatie uit te wisselen over specifieke casussen en beleid. In 2019 heeft het dekenberaad de onderlinge samenwerking tussen dekenen een nieuwe impuls gegeven, o.m. met als doel te komen tot risicogestuurd toezicht door middel van het gebruik van financiële kengetallen. Ook is ter ondersteuning van het dekenberaad de unit DTA opgericht.

Tegelijk is gebleken dat de huidige informele samenwerking niet de slagvaardigheid oplevert die nodig is. Dat geldt ten aanzien van zowel de ontwikkeling en vaststelling van beleidsregels als de realisatie van gezamenlijke operationele activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van data en ICT. In de huidige constellatie is het onvoldoende mogelijk om te voldoen aan de eisen die gesteld worden aan het toezicht. En om gelijke tred te houden met de dynamiek van het onder toezicht staande veld die differentiatie van toezicht nodig maakt (bijvoorbeeld tussen grote 'Zuidas' en eenmanskantoren, of tussen de commerciële civiele (proces)praktijk en de sociale (straf)advocatuur). Dat is niet verrassend of verwijtbaar voor een vrijwillig samenwerkingsverband zonder bevoegdheden en met beperkte ondersteuning.

1.2. Slagvaardigheid van de deken

Ook de rol van de deken heeft sinds 2015 een ontwikkeling doorgemaakt. De eisen gesteld aan het dekontoezicht zijn nader geëxpliciteerd (Handhavingskader): voldoende beschikbaarheid; inzet van risicosturing gebaseerd op kwantitatieve analysemethoden; onafhankelijkheid ten opzichte van onder toezicht gestelden (eigen kantoor, raad van de orde, andere lokale partijen); transparantie en effectiviteit inclusief professionele planning en verantwoording. Volwaardige samenwerking wordt verwacht met aanpalende autoriteiten in de sfeer van de Wwft. Stuk voor stuk elementen die bepalend zijn voor de effectiviteit en het gezag van het toezicht uitgeoefend door de deken.

De slagvaardigheid van de deken is thans onvoldoende om aan die uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Dat geldt in alle arrondissementen – kleine en grote. Deels weerspiegelt dit de behoefte aan gespecialiseerde ondersteuning die slechts landelijk tegen acceptabele kosten te realiseren is. Deels ook betreft het de positie van de deken zelf: deze is afhankelijk van de lokale orde voor remuneratie en (her)verkiezing, kan niet worden vervangen bij conflicterend belang, en ondervindt druk op tijdsbesteding. Al met al bestaat risico van druk op gezag – lokaal, in de keten en bij aanpalende autoriteiten - en risico voor de beschikbaarheid van geschikte kandidaten voor de positie van deken in de toekomst.

1.3. Ondersteuning van het toezicht

Er is behoefte aan meer gespecialiseerde ondersteuning voor het toezicht. Een aanzet is geleverd met de unit FTA, door de NOvA beschikbaar gesteld voor de ondersteuning van dekens en dekenberaad op het terrein van financieel toezicht. Maar de behoefte aan gespecialiseerde ondersteuning gaat verder: data en ICT; kwantitatieve analyse; systematische uitwisseling en bredere integratie van informatie uit signalen, financiële kengetallen en andere informatiebronnen; juridische ondersteuning bijvoorbeeld in het bestuursrechtelijke handhavingstraject.

Beschikbaarheid van deze ondersteuning is niet alleen, en niet in de eerste plaats, van belang voor de uniformiteit van het toezicht. Het is nodig voor de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht in elk van de arrondissementen.

1.4. Kosten van het toezicht

Als keerzijde van deze toenemende behoefte is het zaak de kosten van het toezicht in de hand te houden. Zonder kostenefficiëntie dreigt de financiële last van het toezicht immers onnodig op te lopen, dan wel de beschikbare ondersteuning achter te blijven. Dat betekent: dubbel werk voorkomen en mogelijkheden tot synergie en

specialisatie opzoeken en benutten. Net als bij de dekenen is ook hier een aandachtspunt de beschikbaarheid van uitstekende medewerkers nu en in de toekomst.

2. Voorgestane aanpak

Aldus luidt de opdracht de slagvaardigheid van het dekenberaad en van de dekenen te versterken en toekomstbestendig te maken, en daarbij de middelen efficiënt in te zetten.

2.1. Evaluatie Wpta en standpunten advocatuur

In de evaluatie Wpta door Pro Facto, de beleidsreactie van de minister, en de standpunten van de NOvA en het dekenberaad zijn de lijnen uitgezet om hieraan het hoofd te bieden: versterking van het dekenberaad door positionering ervan als het bestuursorgaan verantwoordelijk voor het toezicht op de advocatuur en binnen de constellatie van de NOvA; versterking van de onafhankelijke positie van de deken ten opzichte van de onder toezicht gestelden; en verdere professionalisering van de ondersteuning mede door stroomlijning van de financiering.

2.2. CvT

Naar het oordeel van het college is langs die lijnen een adequate aanpak mogelijk. Dat zal een aanpak moeten zijn die oplevert: een effectief dekenberaad en slagvaardige dekenen, met ondersteuning die beide niveaus ten goede komt maar ook kostenefficiënt is en voor uitstekende medewerkers nu en in de toekomst een aantrekkelijke werkomgeving biedt.

Er gelden twee ankerpunten. Eerste ankerpunt is het dekenberaad als bestuursorgaan conform het evaluatierapport van Pro Facto, de beleidsreactie van de minister, en de standpunten van de Algemene Raad en het dekenberaad alsmede het CvT.

Tweede ankerpunt is de positionering van de deken als toezichthouder in het arrondissement en als lid van het dekenberaad. Als lid van het dekenberaad als bestuursorgaan functioneert de deken zonder last of ruggespraak. In die rol is de deken benoemd als gezaghebbend functionaris, niet als vertegenwoordiger van de belangen van het arrondissement (uiteraard wel met een antenne voor wat er leeft in het arrondissement).

Doel is duurzame borging van de onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit van het toezicht. Volgens het evaluatierapport van Pro Facto is toezichtuniformiteit de belangrijkste reden om dit conform de genoemde ankerpunten te organiseren. Dat kan worden bereikt door in het dekenberaad ten minste toezichtbeleid vast te stellen. Verder wordt de professionaliteit van het toezicht verbeterd door een uniforme en effectieve inzet van het financiële en Wwft instrumentarium, en door uniformering ten aanzien van de klachtbehandeling en het dossieronderzoek. Dat zal een duurzame en geloofwaardige basis vormen voor zelfregulering -- nu en in de toekomst.

3. Dekenberaad als bestuursorgaan

De algemene taakstelling van het bestuursorgaan dekenberaad zou dan als volgt kunnen luiden:

Het dekenberaad is belast met het bevorderen van het goed functioneren van het toezicht op de advocatuur (Aw en Wwft) en klachtbehandeling. Daaronder wordt in elk geval verstaan de borging van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit.

Het bestuursorgaan heeft de volgende hoofdtaken:

- Ontwikkeling en vaststelling van toezichtbeleid.
- Aanwijzing van de deken voor de uitvoering van het toezicht in het arrondissement, vormgegeven zodanig dat de positie van de deken als toezichthouder wordt versterkt (inclusief regeling voor vervanging door andere deken o.m. in geval van conflicterend belang).
- Behandeling van bezwaar en beroep.
- Rol bij benoeming en ontslag van de deken ter ondersteuning van de onafhankelijkheid van de deken ten opzichte van de onder toezicht gestelden.
- Voorzien in professionele ondersteuning voor het dekenberaad en voor de dekens daar waar specialisatie nodig en synergie mogelijk zijn.
- Medebepaling van het toezichtbudget.

Het aangrijpingspunt van het CvT bij de dekens blijft bestaan, daar wordt een aanwijzingsrecht jegens het dekenberaad aan toegevoegd. Ten behoeve van de slagkracht van het dekenberaad als bestuursorgaan kan worden gekozen voor een structuur met een dagelijks bestuur en goed ondersteunde commissies (bijv. Toezichtcommissie, Bezwaarcommissie, Commissie Ondersteuning en Bekostiging).

Met de aanwijzing van het dekenberaad als wettelijk toezichthouder is dit bestuursorgaan toezichthouder in de zin van de Aw, maar nog niet in de zin van art 5:11 Awb. Volgens deze laatste bepaling wordt onder "toezichthouder" verstaan een natuurlijke persoon die "bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift". Van belang is dat zowel dekenberaad als dekens beschikken over een toezichtinstrumentarium, vooral voor het vorderen van inlichtingen en het doen van onderzoek. Om toch over toezichtbevoegdheden van titel 5.2 Awb te kunnen beschikken, kan daarvoor in de te wijzigen Aw een voorziening worden getroffen.

Denkbaar is de positie van de deken als toezichthouder te verankeren door in de wet op te nemen dat (i) het dekenberaad toezichthouders aanwijst aan wie de toezichtbevoegdheden uit de Aw toekomen, in elk geval bij generieke mandaatregeling de dekens; en dat (ii) deze bevoegdheden ook aan het dekenberaad als bestuursorgaan toekomen.

4. Dekens als toezichthouder

Ter borging van de onafhankelijke positie van de deken die zijn/haar taken als toezichthouder binnen voornoemd mandaat zonder last of ruggespraak moet kunnen

uitoefenen, kunnen in de wet de relevante bepalingen van de door het dekenberaad te treffen regeling worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld dat de deken:

- als toezichthouder in de zin van de Awb is belast met het houden van toezicht op de advocaten in het arrondissement (art 5:11 Awb) en in de zin van de Aw het toezicht op de advocaten uitoefent in het arrondissement (art 35 lid 4 Aw);
- klachten ontvangt en onderzoekt (art 46c Aw);
- dekenbezwaren en verzoeken tot spoedschorsing bij de Raad van Discipline indient dan wel aan het dekenberaad voorstelt¹ (art 46 f resp. 60ab Aw);
- boetes en lasten onder dwangsom oplegt dan wel voorstelt² (art 45g Aw);
- is belast met voorlichting en bemiddeling (art 35:1-3 Aw).

Ter bescherming van de verantwoordelijkheid van de deken voor de uitoefening van het toezicht in het arrondissement wordt in de generieke mandaatregeling en het bestuursreglement van het dekenberaad vastgelegd dat het dekenberaad binnen het verleende mandaat niet kan interveniëren in de uitoefening van het toezicht door de deken.³ Daar ziet het college op toe, hetgeen tevens kan worden vastgelegd in een convenant tussen het dekenberaad en het CvT. In hetzelfde kader kan ook een klachtfunctionaris worden ingesteld voor de klachtbehandeling ex artikel 9.1 Awb. Deze kan organisatorisch tussen het dekenberaad en de dekens worden gepositioneerd.

Aldus verandert er voor de deken in de dagelijkse taakuitvoering niets. Wel wordt door middel van de regeling duurzaam de onafhankelijkheid en continuïteit geborgd. Daarin legt het dekenberaad vast door wie het toezicht wordt uitgeoefend bij ontstentenis of belet, bij een (gepercipieerd) conflicterend belang, in arrondissement-overstijgende gevallen en in zwaardere of andere nader te omschrijven gevallen, en door wie toezichtbesluiten worden genomen.

De deken blijft als toezichthouder in het arrondissement het toezicht op advocaten uitoefenen. Institutioneel zal hij/zij dat namens het dekenberaad doen. De door het dekenberaad aan de dekens toe te delen bevoegdheden worden dusdanig ingericht dat de deken binnen het mandaat zonder last of ruggespraak namens het dekenberaad toezicht kan houden, met inachtneming van de door het dekenberaad vastgestelde beleidsregels en richtlijnen.

Een dergelijke vormgeving heeft als voordeel dat de deken (controversiële) toezichtbesluiten neemt namens een landelijk orgaan, maar wel rekening houdend met de lokale context. Daarmee zijn de lokale verankering van en de institutionele rugdekking voor de deken verzekerd. Bij die inrichting van het toezicht hoort ook een in de wet verankerde uitsluiting van tucht- en civielrechtelijke aansprakelijkheid van het dekenberaad en de door haar aangewezen toezichthouders (waaronder de deken) voor handelingen die zij verrichten in de uitoefening van hun toezichttaken.

¹ Toezichtbesluiten namens het bestuursorgaan worden genomen door de deken of, op voorstel van de deken, door het bestuursorgaan.

² Zie voetnoot 1.

³ Dit kan in (de toelichting op) de wet worden opgenomen.

Belanghebbenden kunnen bezwaar tegen dekenale besluiten maken bij het dekenberaad.⁴ Dan volgt een *ex nunc* toetsing die tot heroverweging zou kunnen leiden. Bij een feitelijke *mutatis mutandis* situatie, een zorgvuldige voorbereiding en besluitvorming binnen de in het dekenberaad afgesproken kaders, zullen de meeste besluiten na bezwaar in stand blijven. Met de behandeling van het bezwaar door het dekenberaad gebeurt dit niet meer lokaal, doch voorbereid door een gespecialiseerde juridische unit die het dekenberaad ondersteunt. Dat is kosten-efficiënt, en draagt bij aan de legitimiteit en aanvaardbaarheid van het toezichtmodel. Bij veel bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld gemeenten en provincies, maar ook de AFM en DNB zijn om die reden de bezwaarprocedures zo ingericht.

Voor de benoeming van de deken kan, met het oog op de onafhankelijkheid, worden gekozen voor benoeming door het dekenberaad op voordracht van de lokale orde en na positief advies van het college. Door het dekenberaad kan een dekenprofiel worden opgesteld dat na sondering van het college als leidraad dient voor de te maken voordracht. Over de geschiktheid van kandidaten kunnen het college en het dekenberaad in een vroeg stadium worden gepolst. Voorts kan worden gekozen voor de mogelijkheid voor zowel het dekenberaad als het college van toezicht om een deken bij het Hof van Discipline voor ontslag voor te dragen, alsmede de bevoegdheid voor beide om de deken te schorsen met beroep bij het Hof.

⁴ De deken oefent het toezicht uit namens het dekenberaad. Indien toezichtbesluiten worden genomen door het dekenberaad (op voorstel van de deken), wordt binnen het dekenberaad een separate commissie belast met de behandeling van bezwaarschriften zodat toezichtbesluiten en beslissingen op bezwaar gescheiden zijn.