

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

6 maart 2023

# VIJFDE VOORTGANGSRAPPORTAGE

VERSTERKING TOEZICHT  
ADVOCATUUR

# INLEIDING

## Wat is de aanleiding voor deze voortgangsrapportage?

De minister voor Rechtsbescherming (minister) heeft het college van toezicht advocatuur (het college) gevraagd hem vaker te informeren over verbeteringen in het toezicht op de advocatuur. Dit is de vijfde voortgangsrapportage waarmee het college aan dit verzoek voldoet. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college.<sup>1</sup> Voornoemd verzoek van de minister houdt verband met aanbevelingen 9<sup>2</sup> en 10<sup>3</sup> van Pro Facto naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Pro Facto Eindrapportage).<sup>4</sup>

Zoals toegelicht in eerdere voortgangsrapportages is de minister voornemens het toezicht op de advocatuur anders in te richten. Deze voortgangsrapportage bevat – gelijk aan de vierde rapportage – een overzicht van de huidige werking van het toezicht. Een nader perspectief op de hervorming van het toezicht op de advocatuur heeft het college gepubliceerd nadat de minister de Tweede Kamer over zijn voornemens informeerde.<sup>5</sup> Als de minister een nadere uitwerking van zijn voornemens publiceert, zal het college eveneens een perspectief publiceren.

## Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

### Toeziht in de arrondissementen

De dekens van de elf raden van de orden in de arrondissementen zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op alle advocaten. Zij houden toezicht op:

- de naleving door advocaten van de regelingen uit de Advocatenwet, de verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft);
- de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënten; en
- enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.

De lokale dekens kunnen bij overtreding van de regels een klacht indienen tegen een advocaat bij de tuchtrechter. Bij bepaalde overtredingen van de Advocatenwet of de Wwft kan de deken aan de betreffende advocaat een bestuurlijke boete en/of een last onder dwangsom opleggen.

### Toeziht op het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling (systeemtoezicht)

De wetgever heeft het college per 1 januari 2015 ingesteld om toe te zien op de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale dekens. Dit is een vorm van systeemtoezicht; het college heeft geen taak bij individuele klachten over advocaten of over dekens. Tevens heeft het college de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de dekens. Op deze wijze kan het college zorgdragen voor

<sup>1</sup> De eerdere voortgangsrapportages zijn te vinden op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/)

<sup>2</sup> Aanbeveling 9 aan de dekens/het dekenberaad: Ontwikkel en verbeter het toezicht, met specifieke aandacht voor de volgende onderwerpen: (i) De uniforme en effectieve inzet van het financiële en Wwft-toezichtsinstrumentarium; (ii) Een uniforme werkwijze voor de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren; (iii) De wijze waarop het dossieronderzoek plaatsvindt; (iv) De verplichting om deel te nemen aan kwaliteitstoetsen; (v) De inzet van het Awb-instrumentarium, bijvoorbeeld door ontwikkeling van een Tweewegenleer; (vi) Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels.

<sup>3</sup> Aanbeveling 10 aan het college: Bezie in hoeverre het toezicht door de dekens en het dekenberaad op bovenstaande punten de gewenste verbeteringen laat zien.

<sup>4</sup> Pro Facto, Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur – Eindrapportage, Groningen 5 augustus 2020.

<sup>5</sup> [20220927- Statement-CvT-inzake-LTA.pdf](https://www.collegevantoezichtnova.nl/20220927-Statement-CvT-inzake-LTA.pdf) ([collegevantoezichtnova.nl](http://collegevantoezichtnova.nl)).

een consistent toezichtbeleid. In het Toezichtkader en het Handhavingskader<sup>6</sup> is beschreven hoe het college zijn systeemtoezicht vormgeeft.

Het college is ingesteld om met een onafhankelijke blik van buiten te kijken naar het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale deken. Om die reden zijn twee van de drie leden van het college benoemd bij koninklijk besluit, waarvan het langstzittend kroonlid fungerend voorzitter is van het college. Zij mogen geen advocaat zijn. De deken van de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) - ook wel: algemeen deken - is ook lid van het college en wel advocaat. Het college is onafhankelijk gepositioneerd binnen de NOvA, onder meer door een eigen begroting en verantwoording, en een eigen secretariaat. Het college publiceert jaarlijks een werkplan met de speerpunten en zijn werkzaamheden voor het betreffende jaar.

Jaarlijks bezoekt het college de individuele lokale deken tijdens de bezoekeronde. Hiermee vormt het college zich een beeld over de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken. De deken moet op veel terreinen thuis zijn en over een brede set vaardigheden (kunnen) beschikken. De bezoekeronde is een manier voor het college om beter te begrijpen hoe de deken deze veeleisende rol zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent uitvoeren. Ter voorbereiding op de bezoekeronde wordt een informatie-uitvraag gedaan aan de deken om feitelijk inzicht te krijgen in het uitgeoefende toezicht en de klachtbehandeling. Daarnaast bereidt het college vragen en bespreekpunten voor die in de gesprekken met de deken aan de orde worden gesteld. Deze bespreekpunten zijn gebaseerd op o.a. een analyse van het jaarplan en het jaarverslag van het dekenberaad en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke uitspraken en publicaties van het dekenberaad.

Het handhavingsinstrumentarium van het college omvat op grond van de Advocatenwet meerdere mogelijkheden. De algemeen deken kan aanwijzingen geven aan een lokale deken over de uitoefening van het toezicht, nadat de algemeen deken de andere twee leden van het college heeft gehoord. Het college kan het hof van discipline, indien zich in de Advocatenwet genoemde omstandigheden voordoen, verzoeken om een deken te schorsen in, of te ontheffen van de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Aan de jaarlijkse vergadering van een orde in het arrondissement kan het college verzoeken om een deken te ontslaan en een andere deken te kiezen, bijvoorbeeld indien de deken tekortschiet in de taakuitoefening.

## Signalen

Hoewel het college van toezicht niet bevoegd is om klachten over een lokale deken te behandelen, kan het voor het college nuttig zijn om informatie te verkrijgen over de wijze waarop een deken klachten behandelt of het toezicht uitoefent. Als dergelijke informatie wordt verstrekt, kwalificeert het college dat als een signaal. Het college gebruikt deze signalen bij zijn taak als systeemtoezichthouder, omdat zij inzicht (kunnen) geven in de wijze waarop de deken toezicht houden en klachten over advocaten behandelen. Signalen kunnen daarnaast laten zien op welke punten er verbetering mogelijk is en kunnen bijdragen aan een goede uitoefening van de klachtbehandeling en het toezicht door de deken.

<sup>6</sup> Gepubliceerd op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/)

# ONTWIKKELINGEN ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

## Samenstelling van het college

Bij Koninklijk Besluit is op 29 oktober 2022 op eigen verzoek ontslag verleend aan de heer dr. J.J.M. Kremers als kroonlid van het college. Na een wervingsprocedure is op 1 januari 2023 de heer mr. A.J. de Geus benoemd als kroonlid van het college. De heer De Geus was in de kabinetten Balkenende I, II en III minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002-2007). Daarna werkte hij bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en was hij bestuursvoorzitter van Bertelsmann Stiftung. Sinds 2020 is hij bestuursvoorzitter van de Goldschmeding Foundation. De heer De Geus was sinds 2020 voorzitter van de raad van advies van de NOvA. Deze nevenfunctie heeft hij met zijn toetreding tot het college per 31 december 2022 neergelegd.

## Samenstelling van het secretariaat

Op 15 november 2022 is mevrouw mr. drs. S.B.P. Smit-Bos aangesteld als secretaris-directeur van het secretariaat van het college. Zij volgt mevrouw mr. A. Bitloch op. De heer mr. M.L.E. Mulleneers is per 1 november 2022 aangesteld als senior beleidsmedewerker. Met de aanstelling van de heer H.W. Voshol BBA MPM per 1 januari 2023 als ambtelijk secretaris van het college is de samenstelling van het ondersteunend secretariaat, dat verder bestaat uit een secretaresse, compleet. Alle medewerkers zijn parttime werkzaam voor het college. Zowel mevrouw Smit-Bos als de heren Mulleneers en Voshol vervullen hun taken op interim-basis. De interim-aanstelling geeft het college de mogelijkheid te anticiperen op de ontwikkelingen vanwege de voorgenomen hervorming van het toezicht op de advocatuur.

## Begroting 2023 goedgekeurd en gepubliceerd

Het college heeft zijn begroting opgesteld en voor goedkeuring voorgelegd aan de minister. Op 21 november 2022 heeft de minister de begroting goedgekeurd, waarna deze op 1 december 2022 door het college is gepubliceerd op de website van het college.

## WERKING VAN HET TOEZICHT

De lokale dekens zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in hun arrondissement. Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens.

### *Dekenbezoekronde 2022*

In 2022 vonden de dekenbezoeken plaats in september/oktober in plaats van voor de zomervakantie, zoals gebruikelijk. Alle bezoeken zijn afgelegd door twee collegeleden; door het vroegtijdig vertrek van de heer Kremers veelal door de resterende twee leden van het college. Gesproken is met de deken en de adjunct-secretaris van het bureau van de lokale orde. Tevoren heeft het college een informatie-uitvraag gedaan bij alle dekens en de verstrekte informatie is betrokken bij de voorbereiding van het bezoek. Nadien is per bezoek een verslag opgesteld, dat is afgestemd met de deken. Na alle bezoeken heeft het college bevindingen en aanbevelingen gedestilleerd om het toezicht en de klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken. Deze bevindingen en aanbevelingen zijn zoveel mogelijk geclusterd naar de onderwerpen uit aanbeveling 9 van de Pro Facto Eindrapportage. De bevindingen en aanbevelingen zijn besproken met het dekenberaad op 25 januari 2023. Nadat de feedback van het dekenberaad is verwerkt, zijn de bevindingen en aanbevelingen vastgesteld in de vergadering van het college op 1 februari 2023. Hierna volgt een samenvatting van deze aanbevelingen en bevindingen.

### *Uniforme en effectieve inzet van toezichtinstrumentarium*

Per 1 januari 2023 worden de toezichtonderzoeken advocatuur op het gebied van Wwft, derdengelden en contante betalingen in opdracht van de lokale dekens centraal uitgevoerd door de landelijke unit Financieel Toezicht Advocatuur (FTA). Naar aanleiding van de bezoekronde 2022 heeft het college de aanbeveling gedaan een uniforme werkwijze te ontwikkelen die alle dekens gaan hanteren bij voorbereiding, aansturing en opvolging van onderzoeken die door de unit FTA worden uitgevoerd. Ook is de aanbeveling gedaan om te toetsen in hoeverre dekens op uniforme wijze opvolging geven aan de onderzoeken die vanaf 1 januari 2023 centraal worden uitgevoerd door de unit FTA en daarover te rapporteren in het jaarverslag van het dekenberaad. Verder constateerde het college in deze bezoekronde onder meer dat de (wijze van) selectie voor kantoorbezoeken of dekenonderzoeken per deken verschilt. Het college heeft de aanbeveling gedaan een uniforme wijze van selectie te ontwikkelen voor selectie van kantoren voor kantoorbezoeken en (thema)onderzoeken, en daarbij de uitkomsten van het hierna genoemde adviestraject inzake risicogestuurd toezicht te betrekken.

### *Wijze waarop dossieronderzoek plaatsvindt*

In de bezoekronde 2022 bleek dat de vastlegging door dekens van dossieronderzoek en overige toezichtactiviteiten verschilt. Het college heeft aan het dekenberaad de aanbeveling gedaan hiervoor een uniforme werkwijze te ontwikkelen. Daarnaast is de aanbeveling gedaan om een uniforme werkwijze te ontwikkelen voor dossieronderzoek en toezichtactiviteiten ten aanzien van advocatenkantoren met vestigingen in verschillende arrondissementen en/of het buitenland, inclusief afspraken over informatie-uitwisseling en samenwerking tussen betrokken dekens.

### *Uniforme werkwijze voor omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren*

Klachtbehandeling is een belangrijke taak van dekens en vereist veel capaciteit van medewerkers op de bureaus van de lokale orden. Het college constateerde in de bezoekronde dat de aanpak van de dekens

bij de behandeling van klachten in de praktijk verschilt. Daarom heeft het college de aanbeveling gedaan te zorgen voor verdere uniformering van de behandeling van klachten door de dekens, en het formuleren van een klachtbehandelingsbeleid.

### *Inzet van Awb-instrumentarium*

Op het gebied van handhaving constateerde het college in de bezoekronde 2022 dat dekens alleen bij overtredingen met betrekking tot de Centrale Controle op de Verordening (CCV), financiële kengetallen en toegang tot kantoor in bepaalde gevallen bestuursrechtelijk optreden. In plaats daarvan verkiezen veel dekens het tuchtrecht wat volgens hen een snellere en minder kostbare route zou zijn. Het college heeft de aanbeveling gedaan verder invulling te geven aan de ingezette ontwikkeling aangaande de tweewegenleer ten aanzien van de inzet van bestuursrecht respectievelijk tuchtrecht indien handhaving aan de orde is. Ook heeft het college aan het dekenberaad de aanbeveling gedaan de ontwikkeling van de organisatie van kennis ten aanzien van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium te continueren in 2023.

### *Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels*

Het college constateerde dat dekens sterk het belang van integer handelen ervaren, maar ook dat dekens met 'integriteit' niet steeds hetzelfde bedoelen en/of dit verschillend interpreteren c.q. toepassen. Daartoe heeft het college aanbevelingen geformuleerd. Het dekenberaad is verzocht in samenwerking met de NOVA, als beleid- en regelgever, een afgebakende definitie van 'integriteit' te formuleren en te bepalen welke rol de deken als toezichthouder moet vervullen op dit gebied. Ook is verzocht om een praktische handreiking te ontwikkelen voor dekens om hierover het gesprek aan te gaan met advocaten(kantoren), eventueel aangevuld met een training.

### *Beeld over 'werking' dekenaal toezicht*

In 2022 heeft het college als onderdeel van de informatie-uitvraag alle dekens verzocht om toezending van drie geanonimiseerde toezichtdossiers of als alternatief het geanonimiseerde verslag/rapport over het onderzoek. Zoals toegelicht in de 4e voortgangsrapportage was dit aanleiding voor een (juridische) discussie over inzage in c.q. verstrekken van toezichtdossiers. Hieraan is gedeeltelijk voldaan. Deze uitkomst van de bezoekronde 2022 is op 25 januari jl. met het dekenberaad besproken. Als aanbeveling bepaalt het college hoe in de bezoekronde 2023 een beeld kan worden gevormd over de werking van het dekenaal toezicht rekening houdend met onder meer de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie.

### *Dekenbezoekronde 2023*

Dit jaar vindt de bezoekronde plaats in de maand juni. Ter voorbereiding zal, zoals gebruikelijk, een informatie-uitvraag worden gedaan aan de dekens om feitelijk inzicht te krijgen in het uitgeoefende toezicht. Conform het werkplan 2023 wil het college bij deze bezoekronde extra aandacht geven aan:

- a) opzet, bestaan en werking van het dekenale toezicht. Het college beziet de wijze waarop het toezicht per arrondissement is opgezet, bestaat en werkt en hoe dekens het toezichtsinstrumentarium toepassen. Hierbij betreft het college casuïstiek op basis van afgeronde toezichtdossiers;
- b) klachtbehandeling in de praktijk. In deze bezoekronde staat het college stil bij de wijze waarop dekens de klachtbehandeling invullen. Het college betreft hierbij casuïstiek op basis van afgeronde dossiers; en

c) actuele ontwikkelingen, alsmede dilemma's die de deken in het afgelopen jaar heeft ervaren.

Bij aandachtspunten a) en b) bespreekt het college met de deken ook hoe opvolging is of wordt gegeven aan relevante aanbevelingen naar aanleiding van de bezoekronde 2022.<sup>7</sup>

### Stand van zaken risicogestuurd toezicht

In de vierde voortgangsrapportage merkte het college op dat de deken samen met de NOvA aan een externe partij de opdracht hebben gegeven om te adviseren over de ontwikkeling van een risicogestuurde toezichtstrategie. Inmiddels is deze partij gestart met het adviestraject. In de eerste, inventariserende fase heeft het college zijn taak als systeemtoezichthouder toegelicht. Ook heeft het college observaties gedeeld over het toezicht door de deken, mede naar aanleiding van de dekenbezoekrondes. Eind 1e kwartaal 2023 worden de eerste inzichten verwacht. Waar mogelijk betreft het college deze uitkomsten bij de jaarlijkse bezoekronde in 2023. Afhankelijk van deze uitkomsten beziet het college ook welk vervolg wordt gegeven aan het opvragen van kwantitatieve toezichtinformatie bij de deken.

### Aanjaagfunctie van het college

In de Pro Facto Eindrapportage is verwezen naar de aanjaagfunctie of aanjagende rol van het college. Het college heeft recent met het dekenberaad gesproken over de invulling hiervan. Het college verstaat onder de aanjaagfunctie de bijdrage die geleverd wordt aan het uniformeren, professionaliseren en versterken van het dekenaal toezicht of het faciliteren van de kritische dialoog over de ontwikkeling van het toezicht. Het college heeft zijn taak in het huidige stelsel en betreft in de uitvoering daarvan relevante ontwikkelingen, zoals de hervorming van het toezicht op de advocatuur. Als daar aanleiding toe is kan het college een rol vervullen in het debat over deze ontwikkelingen.

<sup>7</sup> Een deel van de aanbevelingen naar aanleiding van de bezoekronde 2022 is gericht tot het dekenberaad. De opvolging daarvan zal het college met het dekenberaad bespreken.