

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

20 juni 2023

ZESDE
VOORTGANGSRAPPORTAGE
VERSTERKING
TOEZICHT ADVOCATUUR

COLLEGE VAN 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 zesde voortgangsrapportage waarmee het college aan dit verzoek voldoet. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college.¹ Voornoemd verzoek van de minister houdt verband met aanbevelingen 9² en 10³ van Pro Facto naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Pro Facto Eindrapportage).⁴

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 en vijfde 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.⁵ De verwachting is dat de minister binnenkort met een nadere uitwerking komt. Het college zal hier vervolgens op reageren.

Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

Toezicht 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.

Toezicht 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

¹ De eerdere voortgangsrapportages zijn te vinden op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/

² 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 Advocatenwet-instrumentarium, bijvoorbeeld door ontwikkeling van een Tweewegenleer; (vi) Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels.

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

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

⁵ 20220927- Statement-CvT-inzake-LTA.pdf (collegevantoezichtnova.nl).

een consistent toezichtbeleid. In het Toezichtkader en het Handhavingskader⁶ 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 bezoekronde. 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 bezoekronde 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 bezoekronde 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 besprekpunten voor die in de gesprekken met de deken aan de orde worden gesteld. Deze besprekpunten 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 handhavinginstrumentarium 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, is het voor het college nuttig 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.

⁶ Gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/

ONTWIKKELINGEN ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

Jaarverslag 2022

Op 3 april 2023 heeft het college het jaarverslag 2022 aan de minister gezonden en op de website gepubliceerd.⁷ Het jaarverslag is het verslag van werkzaamheden, zoals bedoeld in artikel 45f lid 1 Advocatenwet.

In 2022 stond versterking van het toezicht op de advocatuur opnieuw centraal in de werkzaamheden van het college. Allereerst in de jaarlijkse bezoekeronde, waarbij het college alle dekens heeft bezocht. Na alle bezoeken heeft het college algemene bevindingen en aanbevelingen geformuleerd om het toezicht en de klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken. Deze zijn besproken met het dekenberaad en de opvolging daarvan komt aan bod in de bezoekeronde en het overleg met het dekenberaad in 2023. Daarnaast stond versterking van het toezicht op de advocatuur centraal in de twee voortgangsrapportages die het college publiceerde in juni en oktober 2022.

Financiële verslaglegging 2022

Het college stelt op grond van artikel 45e lid 1 Advocatenwet jaarlijks een jaarrekening en begroting vast die goedkeuring behoeven van de minister. De financiële verslaglegging van het college maakt integraal onderdeel uit van de jaarstukken van de NOvA die onderwerp zijn van accountantscontrole. De financiële verslaglegging van het college is gereed en voor goedkeuring voorgelegd aan de minister.

In 2022 waren de uitgaven van het college binnen de begroting. Als de minister goedkeuring heeft verleend wordt het financieel jaarverslag 2022 gepubliceerd op de website van het college.

⁷ Gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/jaarverslag/

WERKING VAN HET TOEZICHT EN DE KLACHTBEHANDELING

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. In deze voortgangsrapportage wordt onderscheid gemaakt tussen de werking van het toezicht enerzijds en overige systeemrelevante aspecten anderzijds.

Werking van het toezicht

Dekenbezoek 2023

Met de jaarlijkse dekenbezoekronde vormt het college zich een beeld over de werking van het toezicht bedoeld in artikel 45a lid 1 Advocatenwet en artikel 24 lid 2 Wwft en tevens de klachtbehandeling ingevolge artikel 46c Advocatenwet. De dekenbezoekronde 2023 vindt plaats in juni 2023. Bij deze bezoeken aan de dekens besteedt het college dit jaar extra aandacht 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 toezichtinstrumentarium 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.

Ter voorbereiding op het dekenbezoek heeft het college informatie uitgevraagd bij de dekens. Die uitvraag had – naast een kwantitatieve component die via het dekenberaad is aangeleverd – een kwalitatieve component. Het college heeft bij de dekens geanonimiseerde, representatieve beschrijvingen opgevraagd van afgeronde dossiers. In de beschrijving van de dossiers hebben de dekens o.a. toelichting gegeven op het eigen handelen en leerpunten die de deken hieruit heeft gehaald. Deze beschrijvingen vormen het vertrekpunt voor een verdiepend gesprek van het college met de dekens tijdens het bezoek.

Aan de hand van de dekenbezoeken formuleert het college bevindingen en aanbevelingen om het toezicht en de klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken.

Tuchtrechtelijke beslissingen

Het college krijgt op grond van de Advocatenwet alle beslissingen van de Raden van Discipline en het Hof van Discipline toegestuurd in het kader van de toezichthoudende taak. Het betreft hier uitspraken die inzicht geven in de werkwijze van de deken (klachtbehandeling en/of toezicht) en/of van de unit Financieel Toezicht Advocatuur die de dekens ondersteund in het toezicht. Het college neemt periodiek kennis van een selectie van deze tuchtrechtelijke beslissingen. De selectie betreft de (gedeeltelijk) gegrond verklaarde klachten tegen een deken, artikel 60ab, 60b of 60c Advocatenwet-verzoeken, opmerkelijke dekenbezwaren over bijvoorbeeld Wwft of integriteit en schrappingen of langdurige schorsingen van advocaten.

⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 29 911, nr. 353 (minister voor Rechtsbescherming, Brief aan de Tweede Kamer, 13 juni 2022) en Kamerstukken II, 2022-2023, 29279, nr. 733 (minister voor Rechtsbescherming, Brief aan de Tweede Kamer over versterking toezicht advocatuur, 26 september 2022).

Stakeholdergesprekken

In het najaar 2023 worden enkele gesprekken met andere systeemtoezichthouders en stakeholders ingepland. In deze stakeholdergesprekken ontvangt het college informatie, inzichten en signalen over de advocatuur of de actuele ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht in andere sectoren of beroepsgroepen. Ook trends en ontwikkelingen in andere branches kunnen zo gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur.

Systeem van toezicht

Woo-verzoeken

Het college is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en derhalve ook onder werking van de Wet open overheid (Woo). Momenteel loopt de behandeling van drie verschillende Woo-verzoeken. Van die drie zijn er twee ongegrond verklaard. Het college constateert dat meerdere personen veelvuldig schrijven en gebruik maken van de mogelijkheden die de Woo biedt. De behandeling van de Woo-verzoeken vraagt eveneens relatief veel tijd van het secretariaat.

Actuele ontwikkelingen

Het college heeft kennis genomen van de actuele ontwikkelingen in de advocatuur, waaronder de arrestatie van één van de advocaten in het Marengo-proces en de rapportage over het stelsel van bewaken en beveiligen. Het college constateert dat de beroepsgroep in de uitoefening van het vak onder druk staat. Deze druk vraagt een uiterste inspanning van de advocatuur om kwalitatieve dienstverlening te blijven verlenen. Het college leeft mee met de advocaten die onder deze druk hun werk uitoefenen. Deze actuele ontwikkelingen hebben ook een weerslag op de prioriteiten en het functioneren van het dekenale toezicht in de dagelijkse praktijk. Het college betreft deze ontwikkelingen bij de uitoefening van het systeemtoezicht.