

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

21 november 2023

ZEVENDE
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 zevende 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, vijfde en zesde rapportage – een overzicht van de huidige werking van het toezicht. Onder Actuele ontwikkelingen aan het einde van deze voortgangsrapportage wordt kort ingegaan op de hervorming van het toezicht op de advocatuur.

Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

Toeicht 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.

Toeicht 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-toezichtinstrumentarium; (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.

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.

een consistent toezichtbeleid. In het Toezichtkader en het Handhavingskader⁵ is beschreven hoe het college zijn systeemtoezicht in algemene zin 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. In het werkplan is beschreven hoe het college in het betreffende jaar uitvoering geeft aan het systeemtoezicht en daarmee aan voornoemd Toezichtkader en Handhavingskader. Achteraf legt het college daarover verantwoording af in het jaarverslag dat gepubliceerd wordt.

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 beslissingen 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, 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

⁵ Gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/

(kunnen) geven in de wijze waarop de dekens 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 dekens.

ONTWIKKELINGEN ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

Secretariaat van het college

In 2023 is het college ondersteund door een secretariaat dat merendeels bestaat uit medewerkers die parttime en op interim-basis werkzaam zijn voor het college. De interim-aanstelling gaf het college de mogelijkheid te anticiperen op de ontwikkelingen vanwege de voorgenomen hervorming van het toezicht op de advocatuur.⁶ Inmiddels is meer zicht op de richting hiervan. Uit de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 29 juni 2023 (zie bij Actuele ontwikkelingen hierna) volgt dat ook in de nieuwe constellatie een college van toezicht blijft bestaan, zij het in een andere rol, functie en samenstelling. Dit maakt dat het college thans in overweging heeft om vanaf begin 2024 (een groter deel van) de bezetting van het secretariaat vast in te vullen.

WERKING VAN HET TOEZICHT EN DE KLACHTBEHANDELING

Werking van het toezicht

Dekenbezoekronde 2023

De dekenbezoeken vonden dit jaar plaats in juni/begin juli en zijn afgelegd door twee collegeleden met een medewerker van het secretariaat voor vastlegging. Gesproken is met de deken en de adjunct-secretaris. Vooraf heeft het college bij alle dekens een informatie-uitvraag gedaan. De verstrekte informatie is betrokken bij de voorbereiding van het bezoek. Per bezoek is een verslag opgesteld. Na alle bezoeken heeft het college uit de verslagen en verstrekte informatie 'rode draden' gedestilleerd om toezicht en klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken. Dit is vertaald naar bevindingen en aanbevelingen, die zijn geclusterd naar de onderwerpen uit aanbeveling 9 van de Pro Facto eindrapportage d.d. 5 augustus 2020. Ook heeft het college enkele 'overige' bevindingen en aanbevelingen. Het college heeft dit besproken met het dekenberaad. Nadat de feedback van het dekenberaad is verwerkt, heeft het college de bevindingen en aanbevelingen vastgesteld op **21 november 2023**. Hierna volgt een samenvatting van de bevindingen en aanbevelingen.

- **Uniforme en effectieve inzet van toezichtinstrumentarium**

De selectie van kantoren voor een toezichtactiviteit is aan de orde geweest in het dekenberaad om te komen tot een uniforme aanpak. Het college heeft de aanbeveling gedaan om de afspraken over uniforme selectie te implementeren. Uit de dekenbezoekronde 2023 volgt verder dat versterken van risicosturing door veel dekens wordt omarmd, bijvoorbeeld om tot een slimmere kantorensselectie

⁶ Dit is toegelicht in de vijfde voortgangsrapportage, gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/

te komen. De dekenen zijn door een externe partij geadviseerd over de wijze waarop het toezicht qua risicosturing kan worden versterkt. Het college heeft aanbevolen om te concretiseren hoe de dekenen hieraan opvolging geven.

Bij een kantoorbezoek geven vrijwel alle dekenen de voorkeur aan een fysiek bezoek. Hiermee krijgt de deken een completer beeld van het kantoor en dit bevordert de laagdrempelig- en toegankelijkheid van de deken en het bureau van de lokale orde. Dekenen zien daarnaast de meerwaarde van een digitale uitvraag ter voorbereiding zodat bij het bezoek op enkele onderwerpen kan worden gefocust. In het dekenenberaad is gesproken over de aanpak van en werkwijze bij kantoorbezoeken. Naar aanleiding van dekenenbezoekronde 2023 heeft het college de aanbeveling gedaan te komen tot een uniforme aanpak en werkwijze, die de dekenen nadien toepassen bij kantoorbezoeken.

De dekenen bezoeken advocatenkantoren in het kader van toezicht. Na de vorige bezoekronde heeft het college aanbevolen om leden van de raad van de orde, in aanloop naar het nieuwe toezichtmodel, zoveel mogelijk buiten toezichtactiviteiten te houden indien de situatie (qua personeel en noodzakelijke expertise) dit toelaat. In de meeste gevallen worden leden van de raad nu niet meer ingezet voor kantoorbezoeken of andere toezichtactiviteiten. Wel betrekken bijna alle dekenen zo nodig leden van de raad vanwege specifieke expertise. En zij worden ingezet bij kantoorbezoeken met als doel kennismaking of stagiaireaangelegenheden. Naar aanleiding van deze dekenenbezoekronde heeft het college de aanbeveling gedaan toezichtactiviteiten niet meer te beleggen bij leden van de raad. Dit laat onverlet de mogelijkheid hen wel te betrekken bij klachtbehandeling.

Per 1 januari 2023 worden onderzoeken met betrekking tot de Wwft, derdengelden en contante betalingen in opdracht van de dekenen uitgevoerd door de unit Financieel Toezicht Advocatuur (unit FTA). Voor deze centrale onderzoeken zijn protocollen opgesteld. Enkele dekenen hebben suggesties om de inzet van de unit FTA te versterken. Verder volgt uit de bezoekronde 2023 dat verwachtingen van dekenen over (de inhoud van) een onderzoeksrapport dat de unit FTA opstelt uiteen lopen. Het college heeft de aanbeveling gedaan om dit te uniformeren, waarbij de dekenen op basis van het onderzoeksrapport uiteraard een eigen afweging maakt over een eventueel handhavingstraject.

Uit dekenenbezoekronde 2023 volgt dat coaching regelmatig wordt ingezet, meestal als de kwaliteit van dienstverlening door een advocaat ondermaats is. Dekenen benoemen dat coaching de meeste kans van slagen heeft als de betrokken advocaat hiervoor open staat en veranderingsbereid is. Er is op dit moment nog geen uniforme aanpak (bijvoorbeeld wanneer coaching wordt ingezet, wat de gewenste tijdsduur is, hoe rapportage en monitoring plaatsvindt). Soms wordt coaching door een deken 'opgelegd' als opmaat naar een dekenbezwaar in de vorm van een laatste waarschuwing.

- **Wijze waarop dossieronderzoek plaatsvindt**

Naar aanleiding van dekenenbezoekronde 2022 deed het college de aanbeveling om een uniforme werkwijze te ontwikkelen voor zorgvuldige vastlegging van dossieronderzoek en overige toezichtactiviteiten. Dit is nadien aan de orde geweest in het dekenenberaad. Het college dringt erop aan om de in het dekenenberaad gemaakte afspreken te implementeren.

- **Uniforme werkwijze voor omgang met klachten en indienen van dekenbezwaren**

Bij de lokale orde bureaus wordt de deken bij klachtbehandeling ondersteund door stafjuristen. In sommige arrondissementen hebben leden van de raad van de orde, naast de deken, hierbij een rol, omdat zij bijvoorbeeld worden ingezet bij bemiddelingsgesprekken. De commissie klacht- en tucht-recht van het dekenberaad heeft de afgelopen periode voorstellen gedaan aan de deken om klacht-behandeling verder te uniformeren, ter aanvulling op de extern gepubliceerde Leidraad dekenaal klachtonderzoek. Het college heeft aanbevolen deze voorstellen te implementeren.

In recente beslissingen heeft de tuchtrechter geoordeeld dat bij veel-klagers sprake kan zijn van 'misbruik van klachtrecht'.⁷ Dit biedt dekenen steun om procedures van veel-klagers⁸ sneller af te doen. De commissie klacht- en tucht-recht van het dekenberaad heeft daarnaast een uniforme aanpak met betrekking tot veel-klagers ontwikkeld en het initiatief genomen tot een landelijk overzicht met alle procedures op dit gebied.

Beslissingen van de tuchtrechter worden op de orde bureaus geanalyseerd, o.a. of en waarom afge-weken is van het dekenstandpunt. Deze analyse wordt betrokken bij de behandeling van toekomstige klachtdossiers. Het draagt daarmee bij aan uniforme klachtafhandeling.

- **Inzet van Awb-instrumentarium**

Dekens hebben sinds 2015 het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium ter beschikking, dit werd tot recent weinig ingezet. Inmiddels heeft het dekenberaad afgesproken bij niet tijdig indienen van de kengetallen of CCV een last onder dwangsom (LOD) op te leggen. Ook is een externe be-zwaarschriftencommissie ingesteld en zijn modellen ingericht. Blijkens het jaarverslag 2022 van het dekenberaad is door dekenen een beperkt aantal (voorgenomen) LOD's kenbaar gemaakt of opgelegd. In enkele gevallen is een LOD voorbereid, maar niet opgelegd omdat de gevraagde informatie alsnog is verstrekt. Het college heeft aanbevolen per dossier actief te overwegen of bestuursrechtelijke handhaving passend en opportuun is. Ook moedigt het college dekenen aan ervaringen uit te wisselen met andere toezichthouders over inzet van bestuursrechtelijke handhaving. In het dekenberaad be-spreken de dekenen sinds kort enige casuïstiek over handavingsdossiers. Deze kennisdeling levert een bijdrage aan verdergaande uniformering.

- **Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels**

Het dekenberaad heeft de afgelopen periode verschillende beleids- en werkwijze documenten ont-wikkeld (zoals 'Toezicht grotere kantoren, waaronder toezicht integriteit', aanpak m.b.t. veel-klagers en documenten m.b.t. bestuursrechtelijk handhaving). Al deze documenten dragen bij aan verdere uniformering van toezicht en klachtbehandeling. Het college heeft de dekenen aanbevolen te zorgen dat voor een passende wijze van borging van deze beleids- en werkwijzedocumenten op het bureau van de lokale orde.

Naar aanleiding van dekenbezoekronde 2022 deed het college de aanbeveling in samenwerking met de NOvA een afgebakende definitie van 'integriteit' te formuleren en vanuit toezichtperspectief te bepalen welke rol de deken als toezichthouder op dit gebied moet vervullen. Conform jaarplan 2023

⁷ RvD in het ressort Den Haag 24-04-2023, ECLI:NL:TADRSGR:2023:93.

⁸ Bedoeld worden klagers die het tucht-recht veelvuldig op een lichtvaardige manier inzetten.

van het dekenberaad wordt hieraan gewerkt. Het college heeft erop aan gedrongen dit te implementeren.

- **Continuïteit dekenaat**

In 2024 treedt in vier arrondissementen een nieuwe deken aan. Op dit moment wordt gewerkt aan tijdige opvolging en de overdracht voorbereid. Dit doen de dekenen ieder voor zich. Tijdens de dekenbezoeken hebben deze dekenen toegelicht hoe zij dit aanpakken en één deken stuurde het college een 'protocol inkomend deken'. Er is geen sprake van een uniform inwerkprogramma en geen basis-training 'deken' (naast inhoudelijke trainingen voor dekenen vanuit het dekenberaad die wel bestaan). Het college heeft de aanbeveling gedaan zorg te dragen voor een 'protocol inkomend deken' en dit toe te passen bij de overdracht aan een nieuwe deken.

Eén deken was voornemens de beoogd nieuwe deken t.z.t. aan het college voor te leggen om te vernemen dat geen bezwaren zijn tegen deze kandidaat. Hierop is geantwoord dat (i) de deken op grond van artikel 22 Advocatenwet wordt gekozen uit de leden van de lokale orde in de jaarlijkse vergadering van de orde en (ii) de Advocatenwet geen (voorafgaande) "toetsing" door het college van toezicht vereist van een deken.

Stakeholdergesprekken

In het najaar 2023 voert het college gesprekken met andere toezichthouders en stakeholders. Gesproken wordt o.a. met vertegenwoordigers van de FIU-Nederland, het Bureau Financieel Toezicht en de Nationale Ombudsman. In deze stakeholdergesprekken ontvangt het college informatie, inzichten en signalen over de advocatuur of de actuele ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht en/of de klachtbehandeling 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.

Aanpassing Toezichtkader

In het Toezichtkader⁹ zijn de criteria uitgewerkt die ten grondslag liggen aan het systeemtoezicht van het college: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Het college is voornemens het Toezichtkader op enkele punten te actualiseren zodat dit de huidige taak-opvatting, standpunten en actuele werkzaamheden van het college reflecteert. De hierin opgenomen toezichtcriteria blijven het uitgangspunt en wijzigen niet materieel.

Systeem van toezicht

Woo-verzoeken

Het college is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en valt 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. De behandeling van de Woo-verzoeken vraagt specifieke expertise en extra capaciteit, die in de huidige opzet en invulling niet binnen het secretariaat van het college aanwezig is. Voor de behandeling is dan ook specifieke expertise en

⁹ Gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/.

aanvullende capaciteit ingehuurd. Dit leidt naar verwachting tot een overschrijding op de begroting van het college over 2023.

Actuele ontwikkelingen

Op 29 juni 2023 heeft de minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer zijn visie gegeven op de versterking van het toezicht op de advocatuur. Het college waardeert de visie in grote lijnen als positief. Wel heeft het college erop gewezen dat de transitiefase de nodige aandacht vraagt. De reactie van de kroonleden en de brief die zij op 4 april 2023 aan de minister stuurden, zijn gepubliceerd op de website van het college.

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.¹⁰

¹⁰ <https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/persbericht-en-nieuws/>