

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

26 maart 2024

ACHTSTE
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 achtste 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

Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

Toezicht in de arrondissementen

De dekens van de elf raden van de orden in de arrondissementen zijn verantwoordelijk 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. Ook heeft het college de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de dekens. Op deze wijze kan het college zorgdragen voor een consistent toezichtbeleid. In het Toezichtkader en het Handhavingskader 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 dekens. Om die reden zijn twee van de drie leden

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, gepubliceerd op: Eindrapport-evaluatie-Wet-positie-en-toezicht-advocatuur.pdf

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

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 Toezicht- en Handavingskader. Het college legt 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 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 beslissingen en publicaties van het dekenberaad.

Het handavingsinstrumentarium 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 klachten over een lokale deken te behandelen, is het voor het college nuttig 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.

ONTWIKKELINGEN ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

Ontslag op eigen verzoek Kroonlid

Het college bestaat conform artikel 36a Advocatenwet uit twee Kroonleden en de algemeen deken. De Kroonleden zijn benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de minister voor Rechtsbescherming. Per 1 april 2024 is op eigen verzoek ontslag verleend aan Kroonlid mevrouw Van Wijk-Russchen. De minister zal conform de Advocatenwet in deze vacature voorzien.

Secretariaat van het college

In 2022 en 2023 werd het college ondersteund door een secretariaat dat merendeels bestond uit medewerkers die parttime en op interim-basis werkzaam waren voor het college. De interim-aanstelling gaf het college de mogelijkheid te anticiperen op de voorgenomen hervorming van het toezicht op de advocatuur. Uit de brief van de minister van 29 juni 2023⁶ volgt dat ook in de nieuwe organisatie een college van toezicht blijft bestaan, zij het in een andere rol, functie en samenstelling. Dit maakt dat het college begin 2024 stapsgewijs de overgang heeft gemaakt van flexibele medewerkers naar een vaste bezetting van het secretariaat.

Begroting 2024 goedgekeurd en gepubliceerd

Het college heeft zijn begroting⁷ opgesteld en voor goedkeuring voorgelegd aan de minister. Op 1 december 2023 heeft de minister - met inachtneming van de kennisgeving van de algemene raad op 17 november 2023 - de begroting goedgekeurd, waarna deze op 21 december 2023 door het college is gepubliceerd op de website van het college.

Daarvoor publiceerde het college van toezicht op 19 december 2023 de financiële verantwoording 2022⁸, zoals goedgekeurd door de Minister voor Rechtsbescherming op 15 november 2023. Hierin geeft het college aan dat het college in 2022 binnen de begroting is gebleven.

⁶ Kamerstukken 29279, nr. 803 van 29 juni 2023 / Kamerbrief-Nadere-uitwerking-versterking-toezicht-advocatuur-20230629.pdf (collegevantoezichtnova.nl)

⁷ Begroting 2024 gepubliceerd op: Begroting / financiële verantwoording (collegevantoezichtnova.nl)

⁸ Financiële verantwoording 2022 gepubliceerd op: Begroting / financiële verantwoording (collegevantoezichtnova.nl)

WERKING VAN HET TOEZICHT EN DE KLACHTBEHANDELING

De lokale dekenen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in hun arrondissement. Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekenen. In deze voortgangsrapportage wordt onderscheid gemaakt tussen de werking van het toezicht enerzijds en overige systeemrelevante aspecten anderzijds.

Werkplan 2024

Op 6 februari 2024 stuurde het college zijn werkplan⁹ aan de minister. Op dezelfde dag is het werkplan gepubliceerd op de website. In het werkplan beschrijft het college de belangrijkste werkzaamheden in 2024.

Het college wil dit jaar bijvoorbeeld extra aandacht besteden aan de effectiviteit van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekenen. Los van planbare activiteiten kunnen er tussentijds ontwikkelingen zijn die direct aandacht behoeven van het college. Uiteindelijk is het doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van advocaten in het belang van rechtzoekenden te bewaken en te bevorderen.

Werking van het toezicht

Dekenbezoekronde 2024

Jaarlijks bezoekt het college alle lokale dekenen tijdens de dekenbezoekronde. Hiermee vormt het college zich een beeld over de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de dekenen. De deken moet op veel terreinen thuis zijn en over een brede set vaardigheden (kunnen) beschikken. Met de dekenbezoekronde geeft het college van toezicht invulling aan zijn rol als systeem-toezichthouder. Het college gaat na of de dekenen gemaakte beleidskeuzes in de praktijk consistent uitvoeren en of de dekenen goed toezicht uitoefenen. Het college heeft bij het toezicht op de werking van de klachtbehandeling ook aandacht gevraagd voor continuïteit van het dekenaat en de opleiding van de dekenen. Vertrekpunt bij de dekenbezoekronde zijn de thema's die het college heeft opgenomen in het werkplan en de criteria uit het Toezichtkader: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent.

Ook in 2024 heeft het college een dekenbezoekronde gepland. De bezoeken worden in samenwerking met de dekenen voorbereid. Het college doet dit onder andere door een informatie-uitvraag bij de dekenen, en een analyse van jaarplan en jaarverslag van het dekenberaad, en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke uitspraken en publicaties van het dekenberaad.

In deze ronde en in het overleg met het dekenberaad in 2024 wil het college extra aandacht besteden aan de effectiviteit van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekenen:

⁹ Werkplan 2024 gepubliceerd op: [Werkplan \(collegevantoezichtnova.nl\)](https://www.collegevantoezichtnova.nl)

- **effectieve werking van het dekenale toezicht.**

Het college beziet de wijze waarop het toezicht per arrondissement werkt, de effectiviteit daarvan en hoe dekenen het toezichtinstrumentarium toepassen. Ook wordt ingegaan op de inrichting en planning van kantooronderzoeken in het kader van het toezicht en de afweging van een deken om bestuursrechtelijk te handhaven. Hierbij betreft het college de reactie van de deken op de informatie-uitvraag en casuïstiek op basis van afgeronde toezichtdossiers;

- **effectieve klachtbehandeling.**

In deze bezoekeronde staat het college stil bij de effectiviteit van de klachtbehandeling. Het college betreft hierbij de reactie van dekenen op de informatie-uitvraag, casuïstiek op basis van afgeronde dossiers alsmede klachten, signalen en tuchtrechtspraak;

- **jaarplan van het dekenberaad en actuele ontwikkelingen.**

In deze bezoekeronde besteedt het college aandacht aan de wijze waarop een deken het jaarplan van het dekenberaad uitvoert ter uniformering, professionalisering en versterking van toezicht en klachtbehandeling, en prioritering die daarbij wordt toegepast. Ook komen dilemma's aan bod die de deken in het afgelopen jaar heeft ervaren.

Bij deze aandachtspunten wordt ook met de dekenen besproken hoe opvolging is of wordt gegeven aan relevante aanbevelingen naar aanleiding van de dekenbezoekeronde in 2023. In de vorige rapportage is hier uitgebreid over gerapporteerd.

Uit de bezoekeronde destilleert het college bevindingen en aanbevelingen die worden teruggekoppeld aan de dekenen om het toezicht en de klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken.

Stakeholdergesprekken

In het najaar 2023 voerde het college gesprekken met andere toezichthouders, stakeholders en het College van Afgevaardigden. Gesproken is onder andere met vertegenwoordigers van de FIU-Nederland (Finance Intelligence Unit), het Bureau Financieel Toezicht, de Nationale Ombudsman, de minister voor Rechtsbescherming, de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-generaal. Er is kennis gemaakt met de voorzitter van het Hof van Discipline en de voorzitters van de Raden van Discipline. In deze stakeholdergesprekken ontving 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 konden gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur.

In alle gesprekken is onder andere het begrip 'veelklagers' besproken. Dit zijn partijen die op verschillende plaatsen in het rechtsbestel meerdere Awb-klachten of tuchtklachten indienen. Het college wil graag leren hoe anderen daarmee omgaan vanuit een perspectief van rechtszekerheid enerzijds en het niet onnodig belasten van de ambtelijke organisatie anderzijds.

Aangezien niet met alle stakeholders jaarlijks een gesprek plaatsvindt, is de verwachting dat in 2024 met een beperkt aantal partijen een gesprek zal plaatsvinden.

Aanpassing Toezichtkader

In het Toezichtkader¹⁰ zijn de criteria uitgewerkt die ten grondslag liggen aan het systeemtoezicht van het college: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Het college heeft het Toezichtkader op enkele punten geactualiseerd zodat dit de huidige taakopvatting, standpunten en actuele werkzaamheden van het college reflecteert. De hierin opgenomen toezichtcriteria blijven het uitgangspunt en wijzigen niet materieel.

In het geactualiseerde Toezichtkader wordt een nadere invulling gegeven aan de normen zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent en verduidelijkt dat de toetsing hieraan door het college plaatsvindt vanuit het perspectief van systeemtoezichthouder.

Over de onafhankelijkheid van deken is het volgende verduidelijkt. De lokale deken komt voort uit de beroepsgroep en zijn in de lokale orde verantwoordelijk voor het toezicht op en de behandeling van klachten over advocaten. Dit stelt hoge eisen aan hun onafhankelijkheid. In de praktijk werden leden van de raden van de lokale orde ook wel ingezet voor de uitvoering van de feitelijke toezichtwerkzaamheden die zijn opgedragen aan de lokale deken. Dat kan (de schijn van) een belangenconflict opleveren, omdat deze leden zelf ook onder toezicht van de lokale deken staan. Bovendien past hun inzet niet goed in het wettelijke systeem waarin een scheiding is gemaakt tussen de raad van orde en de deken. Aan de lokale deken zijn als enig toezichthouder/bestuursorgaan in het arrondissement specifieke rechten en plichten toegekend. Het Toezichtkader verduidelijkt daarom dat voor de ondersteuning van de lokale deken bij feitelijke toezichtwerkzaamheden medewerkers van de bureaus van de orden van advocaten worden ingezet en niet leden van de raden van de lokale orde. Bij de behandeling van een concrete klacht kunnen deze leden wel worden ingezet, bijvoorbeeld vanwege hun specifieke expertise. De lokale deken blijft echter steeds verantwoordelijk.

Soms is het nodig de behandeling van een klacht te verwijzen naar een andere lokale deken of een andere lokale deken bij het toezicht te betrekken. Bijvoorbeeld omdat de klacht of het toezicht de deken zelf raakt en deze daarmee de klacht niet onafhankelijk kan beoordelen. Het Toezichtkader vermeldt deze mogelijkheid, maar bepaalt dat de verwijzende deken ook dan steeds verantwoordelijk blijft.

De deken zijn via het dekenberaad geconsulteerd over het voorstel tot wijziging van het Toezichtkader. Het Toezichtkader treedt in werking op **1 april 2024**.

Systeem van toezicht

Woo-verzoeken

Het college is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en valt daarom ook onder werking van de Wet open overheid (Woo). Momenteel loopt de behandeling van vier verschil-

¹⁰ Gepubliceerd op 20240228-Toezichtkader-def.pdf (collegevantoezichtnova.nl)

lende Woo-verzoeken. Van deze vier zijn er twee ongegrond verklaard, waartegen bezwaar en beroep is ingesteld. De behandeling van de Woo-verzoeken vraagt specifieke expertise en extra capaciteit, die in de huidige opzet en invulling niet volledig binnen het secretariaat van het college aanwezig is. Voor de behandeling is dan ook specifieke expertise en aanvullende capaciteit ingehuurd.

Actuele ontwikkelingen

Inwerkingtreding Wet kwaliteit incassodienstverlening

Per 1 april 2024 treedt de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) in werking. Deze nieuwe wet bevat regels over de uitvoering van buitengerechtelijke incassowerkzaamheden. Dit zijn activiteiten ter verkrijging van voldoening buiten rechte van een vordering tot betaling van een geldsom. De Wki zal niet alleen gaan gelden voor incassobureaus, maar ook voor advocaten die incassodiensten verrichten. Daarbij zal de deken toezichthouden op de naleving van de Wki door advocaten. Het college zal zich beraden hoe zij dit gaat betrekken in het systeemtoezicht.

Wijziging Sanctieregelgeving

Op dit moment is er geen toezichthouder voor de naleving van de sanctie-regelgeving door de advocatuur. Dit gaat veranderen. De voor sancties verantwoordelijke minister van Buitenlandse zaken werkt aan modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel en heeft in juli/augustus 2023 een preconsultatie gehouden.¹¹ Het pre-consultatiedocument beschrijft verschillende onderwerpen om aan te passen, waaronder het voornemen het toezicht op de Sanctiewet uit te breiden naar advocaten. Bij de invulling van de sanctiewetgeving zal ook het toezicht daarop geregeld worden.

Deze actuele ontwikkelingen hebben ook een weerslag op de prioriteiten en het functioneren van het dekenale toezicht in de dagelijkse praktijk. Het college betreft de ontwikkelingen bij de uitoefening van het systeemtoezicht.

¹¹ De preconsultatie is te vinden op: <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiestelsel>. Zie ook Kamerstukken II, 2022-2023, 36200, nr. V-56 (minister van Buitenlandse zaken, Brief aan de Tweede Kamer over modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel, 4 november 2022)