

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

26 november 2024

NEGENDE
VOORTGANGSRAPPORTAGE
VERSTERKING
TOEZICHT ADVOCATUUR

COLLEGE VAN TOEZICHT
ADVOCATUUR

INLEIDING

Wat is de aanleiding voor deze voortgangsrapportage?

De minister voor Rechtsbescherming (minister, nu staatssecretaris voor Rechtsbescherming) heeft het college van toezicht advocatuur (het college) gevraagd hem vaker te informeren over verbeteringen in het toezicht op de advocatuur. Dit is de negende voortgangsrapportage waarmee het college aan dit verzoek voldoet. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college.¹ Het 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, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki);
- 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, de Wwft of de Wki 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 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 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: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2020/09/20200805-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 Handhavingkader. 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 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 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

Nieuw kroonlid en algemeen deken

Het college bestaat conform artikel 36a Advocatenwet uit twee kroonleden en de algemeen deken:

- mr. A.J. de Geus (kroonlid)
- mr. drs. N.M. Edelenbos (kroonlid)
- mr. S. van Oers (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. Conform de Advocatenwet is mevrouw mr. N.M. Edelenbos benoemd als kroonlid. Per 1 september 2024 is de algemeen deken de heer mr. R.R. Crince le Roy afgetreden. Mevrouw mr. S. van Oers neemt sinds 1 september 2024 als algemeen deken deel aan het college.

Financiële verantwoording 2023 gepubliceerd

Het college van toezicht advocatuur publiceerde op 27 juni 2024 de financiële verantwoording 2023⁶, zoals goedgekeurd door de minister voor Rechtsbescherming op 26 juni 2024. In deze verantwoording wordt de realisatie 2023 in vergelijking met de begroting 2023 gepresenteerd. Daaruit blijkt dat het college in 2023 een overschrijding van minder dan een half procent op de totale begroting heeft gemaakt. Voor een inhoudelijke toelichting op de werkzaamheden van het college wordt verwezen naar het jaarverslag 2023.⁷

⁶ Financiële verantwoording 2023, gepubliceerd op: <https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2024/06/20240425-Financiele-verantwoording-2023.pdf>

⁷ Dat is gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/jaarverslag

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.

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. 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 uitgevoerd. 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.

Naar aanleiding van deze dekenbezoekronde signaleert het college dat de dekenen wederom stappen hebben gezet om tot een meer uniforme werkwijze, aanpak en vastlegging van het toezicht en de klachtbehandeling te komen. Dit draagt bij aan de professionaliteit en consistentie van het toezicht en de klachtbehandeling. Met name wordt de samenwerking binnen het dekenberaad en de pogingen om tot verdere uniformering te komen positief gewaardeerd door de dekenen. Het college moedigt de dekenen aan om met name in de klachtprocedures, de registratie van handelingen en in de relevante gezichtspunten voor handhaving stappen te zetten om te komen tot verdere uniformering.

Tegelijk signaleert het college ook dat het gezag van de deken door druk vanuit de media, de politiek en de maatschappij in toenemende mate onder druk komt te staan. Het dekenaat vraagt veel van dekenen. Daarbij speelt mee dat de capaciteit van veel bureaus kwetsbaar is, met name vanwege de belasting die klachtbehandeling en verzoeken tot aanwijzing van een advocaat (artikel 13 Advocatenwet-verzoeken) met zich brengen. Klachten worden complexer en het gedrag van klagers wordt agressiever. Veiligheid van en druk op bureaumedewerkers is om die reden een onderwerp van aandacht. Bureaumedewerkers volgen ook weerbaarheidstrainingen.

In het toezicht wordt door de dekenen meer de nadruk gelegd op risico-gestuurd toezicht, zowel voor het financiële als het niet-financiële toezicht. Dit blijkt in de praktijk ook daadwerkelijk bij te dragen aan effectiever toezicht. Het college moedigt de dekenen aan om nog meer in te zetten op risico-gestuurd toezicht. Dit kan nog effectiever worden door het aanhalen van contacten met niet-traditionele ketenpartners om relevante signalen te verkrijgen. Hierbij denkt het college bijvoorbeeld aan het juridisch loket, de politie en burgemeesters.

In de dekenbezoekronde heeft het college een groot aantal *best practices* waargenomen die nog niet algemeen worden toegepast. Deze zijn gedeeld met de dekenen en het college moedigt de dekenen aan om regelmatig in dekenberaad-verband *best practices* met elkaar te delen.

Stakeholdergesprekken

In het najaar 2024 voert het college gesprekken met toezichthouders en stakeholders. Gesproken wordt onder andere met vertegenwoordigers van de FIU-Nederland, het Bureau Financieel Toezicht en de Nationale Ombudsman. Daarnaast spreekt het college met het College van Afgevaardigden van de Nederlandse Orde van Advocaten, en de unit Dekenaal & Financieel Toezicht Advocatuur van het dekenberaad. In deze stakeholdergesprekken ontvangt het college informatie, inzichten en signalen over de advocatuur of de actuele ontwikkelingen in het toezicht in andere sectoren of beroepsgroepen. Trends en ontwikkelingen in andere branches kunnen zo gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur. Dit jaar ligt de nadruk ook op datagedreven toezicht en de vraag wanneer toezicht effectief is.

Stelsel 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 twee verschillende Woo-verzoeken. 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

Wijziging Sanctieregelgeving / Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen (Wis)

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 consultatie gehouden.⁸ Het concept-wetsvoorstel beschrijft het voornemen de Sanctiewet in te trekken en via een nieuwe wet internationale sanctiemaatregelen het toezicht op naleving van sanctiemaatregelen uit te breiden naar advocaten. De Algemene Raad van de NOvA wijst een deken aan die toezichthoudende

⁸ 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)

autoriteit wordt. Dit toezicht zal risico-gestuurd plaatsvinden. Met de keuze om dit toezicht bij een deken te beleggen, wordt voorgesorteerd op de komst van de OTA.

Naast de rol van systeemtoezichthouder, waarin het college toezicht houdt op het door de deken uitgeoefende toezicht, krijgt het college onder de voorgestelde Wis de taak om nadere bedrijfsvoeringsregels te stellen om de mate van naleving van sanctiemaatregelen te vergroten en te voorkomen dat schendingen van sanctiemaatregelen plaatsvinden. De nadere bedrijfsvoeringsregels zullen erop gericht zijn dat de beroepsgroep de bedrijfsvoering dusdanig inricht dat deze in staat is zich te houden aan de geldende sanctiemaatregelen, waarbij onder meer beleid en procedures, het onderzoeken en screenen van relaties, het in kaart brengen van de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de klant en nadere vereisten ten aanzien van het adequaat doen van bevestigingsmeldingen en andere meldplichten uit de Europese sanctieverordeningen een rol kunnen spelen. Om de belasting voor de advocatuur te beperken, wordt in het voorstel de verwachting uitgesproken dat het college bij het opstellen van deze nadere regels zoveel mogelijk aansluit bij de bedrijfsvoeringsregels uit de Wwft en bij de beleidsregels van andere toezichthouders.

Gelet op deze kaders verwacht het college binnen de bestaande bezetting aan deze voorgestelde taak te kunnen voldoen.

Toekomst toezicht advocatuur

Op 18 juni 2024 heeft de Tweede Kamer tijdens de bespreking van een nieuw toezichtsmodel advocatuur twee moties aangenomen. De eerste strekt ertoe de Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur na drie jaar te evalueren en daarin ook de wijze van klachtafhandeling mee te nemen. De tweede motie verzoekt de regering om bij de versterking en hervorming van het toezicht op de advocatuur zowel het toezicht, het klachtenonderzoek en het onderdeel van het tuchtrechtelijk toezicht op naleving van de kernwaarden, onder te brengen bij de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur. In een brief van 9 september 2024⁹ reageert de staatssecretaris voor Rechtsbescherming hierop. Omdat de laatstgenoemde motie aanzienlijk afwijkt van de voorgestelde contouren voor een nieuw toezichtsmodel, zoals kenbaar is gemaakt 29 juni 2023¹⁰, zal de staatssecretaris de komende periode met betrokken partijen binnen de advocatuur spreken over het toezicht en de wijze waarop met de motie moet worden omgegaan. Daardoor wordt de oorspronkelijke planning om het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Advocatenwet rondom de zomer 2024 in consultatie te geven, niet gehaald.

De kroonleden van het college gaven op 30 juni 2023¹¹ aan dat zij de visie op de versterking van het toezicht op de advocatuur in grote lijnen als positief waardeerden overeenkomstig hun aanbevelingen. Wel wezen zij erop dat de transitiefase de nodige aandacht vraagt. De kroonleden steunden de keuze voor een nieuwe Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur (OTA) waarvan het bestuur bestaat uit een diverse mix van (voormalig) advocaten en niet-advocaten, die benoemd worden door de Algemene Raad van de NOvA op bindende voordracht van een externe benoemingadviescommissie. Ook waardeerden de kroonleden het dat de OTA-begroting en jaarrekening goedkeuring behoeven van buitenstaanders, in casu het college in een nieuwe vorm. Ook de keuze voor één centraal meldpunt voor het indienen van

⁹ Vergaderjaar 2022-2023, Kamerstukken II, 31 753 en 29 279, nr. 289

¹⁰ Vergaderjaar 2022-2023, Kamerstukken II, 29 279, nr. 803

¹¹ <https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/persbericht-en-nieuws/>

klachten draagt bij aan de eenduidigheid en helderheid voor burgers en bedrijven en aldus aan de gewenste versterking van het toezicht op de advocatuur. Een zorgvuldige lokale inbedding blijft uiteraard wel van groot belang.

Het college steunt deze visie nog steeds. Het college zal de ontwikkelingen volgen en als daartoe aanleiding is zijn visie geven, met name als het gaat om de blik van buiten.