



COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

# WERKPLAN 2025

COLLEGE VAN TOEZICHT  
ADVOCATUUR

## VOORWOORD

Als systeemtoezichthouder ziet het college van toezicht (het college) sinds 2015 toe op de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken. Naast de eigen beleidsregels<sup>1</sup> betreft het college bij de uitvoering van het systeemtoezicht de aanbevelingen van de evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur.<sup>2</sup> Ter uitvoering van zijn taak bezoekt het college ook in 2025 alle lokale deken. Uit deze jaarlijkse bezoeken destilleert het college bevindingen en aanbevelingen die worden teruggekoppeld aan de deken om het toezicht en de klachtbehandeling verder te professionaliseren, uniformeren en versterken. Verder overlegt het college periodiek met het dekenbeeraad. In de dekenbezoeken en het overleg met het dekenbeeraad in 2025 wil het college extra aandacht besteden aan werking van het risico-gestuurde toezicht en de uniformiteit van de klachtprocedure en de gezichtspunten bij handhaving. Hiermee geeft het college tevens invulling aan zijn 'aanjaagfunctie' in de versterking van het toezicht op de advocatuur. Dit werkplan beschrijft het reguliere toezichtprogramma en de acties die het college dit jaar wil uitvoeren. Mogelijk komt het college tot aanvullende acties na publicatie van het jaarplan 2025 van het dekenbeeraad. De inhoud van dit werkplan is afgestemd op de bezetting van het college en het ondersteunend bestuurssecretariaat. Het college legt over zijn taak en activiteiten verantwoording af in periodieke voortgangsrapportages en het jaarverslag.

In juni 2023 heeft de minister voor Rechtsbescherming een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met zijn plannen om te komen tot één landelijke toezichthouder die eindverantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle advocaten. In de plannen van de minister verschuift dit toezicht van de lokale deken naar de nieuw op te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). De OTA wordt een orgaan van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) maar voert als toezichthouder zijn werk onafhankelijk van de advocatuur uit. Het college krijgt een andere rol en zal gaan bestaan uit drie door de Kroon benoemde leden. Daarbij zal dit college in het openbaar rapporteren over het beleid en de algemene gang van zaken van de OTA en o.a. de begroting voor de OTA goedkeuren.<sup>3</sup> In de komende periode moeten de plannen van de minister leiden tot een wetsvoorstel ter aanpassing van de Advocatenwet. Het college heeft geen 'aanjaagfunctie' ten aanzien van deze wetswijziging. Het college volgt wel (pro-)actief de ontwikkelingen dienaangaande en zal, waar nodig of gewenst, deelnemen aan het publieke debat hierover en inbreng leveren ten behoeve van het nieuwe toezichtmodel. Daarover wordt hierna onder 3.2.2. nog het een en ander opgemerkt.

Het college bestaat uit twee kroonleden, die zijn benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de minister voor Rechtsbescherming, en de deken van de algemene raad van de NOvA.

Voordat wordt ingegaan op de ontwikkelingen die aan dit werkplan ten grondslag liggen (paragraaf 3) en het reguliere toezichtprogramma en de aanvullende acties voor 2025 (paragraaf 4 en 5), volgt eerst een beschrijving van het toezichtmodel (paragraaf 1) en een korte organisatieschets en een toelichting op de financiën van het college (paragraaf 2).

College van toezicht advocatuur,

*Mevrouw mr. S. van Oers, algemeen deken van de NOvA*

*De heer mr. A.J. de Geus, kroonlid en fungerend voorzitter*

*Mevrouw mr. drs. N.M. Edelenbos, kroonlid*

Den Haag, 11 februari 2025

<sup>1</sup> Gepubliceerd op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/)

<sup>2</sup> Pro Facto, *Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur – Eindrapportage*, Groningen 5 augustus 2020

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 29 279, nr. 803 (minister voor Rechtsbescherming, Brief aan de Tweede Kamer over nadere uitwerking versterking toezicht advocatuur, 29 juni 2023).

# 1 | TOEZICHTMODEL

## 1.1 Systeemtoezicht

Het college heeft als taak om te borgen dat het toezicht en de klachtbehandeling door dekenen goed wordt uitgevoerd, dat wil zeggen: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Dat betreft zowel de vraag of het toezicht en de klachtbehandeling als geheel adequaat functioneren, als de vraag of een individuele deken adequaat functioneert. Daarvoor kijkt het college naar patronen in de taakuitoefening en niet naar de behandeling van individuele zaken. Deze taak is te karakteriseren als systeemtoezicht. Dit betekent eveneens dat het college geen beroepsinstantie is voor de wijze waarop een deken in een bepaald geval heeft opgetreden.

De deken is als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht belast met het toezicht op de advocaten in het eigen arrondissement ten aanzien van de regelgeving in de Advocatenwet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki). Daartoe behoort ook toezicht op de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Toezicht heeft tot doel de naleving van wettelijke regels te bevorderen en te waarborgen. Het kan ertoe leiden dat de deken een overtreding of tekortkoming constateert. De deken bepaalt dan of handhavend wordt opgetreden of niet. Alle dekenen van de orden in de arrondissementen gezamenlijk vormen het dekenberaad. Dat is het overlegorgaan waarin de dekenen met elkaar overleggen over de wijze waarop zij hun toezichttaken en -bevoegdheden uitoefenen en klachten behandelen. Dat betreft onder meer de afstemming van hun toezichtbeleid.

## 1.2 Effectief toezicht

Het waarborgen van de kernwaarden in de advocatuur is het hogere doel waar dekenen en het college van toezicht gezamenlijk voor staan. Om dat hogere doel te bereiken is effectief toezicht een voorwaarde. Er is geen eenduidige definitie voor effectiviteit van toezicht. Van belang is dat de verleiding om regels te overtreden wordt verkleind en dat de pakkans in geval van overtredend gedrag wordt vergroot. Dat laatste heeft een uitstralend effect op de gehele beroepsgroep. Voorwaarden om te komen tot effectief toezicht zijn:

1. wet- en regelgeving;
2. waarvan de normen duidelijk zijn voor onder toezichtgestelden<sup>4</sup>;
3. waarop preventief toezicht wordt gehouden;
4. adequaat opvolging wordt gegeven aan signalen;
5. waar handhavend wordt opgetreden in geval van niet-naleving;
6. en waar na handhaving normconform gedrag wordt vertoond.

Tegelijk kan ook handelen dat voldoet aan de geldende wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de kernwaarden in de advocatuur onwenselijk zijn, omdat het niet aan de ethische normen voldoet. Toezichtvraagstukken dienen mede in dat licht te worden gezien om het aanzien en de kwaliteit van de beroepsgroep te bewaken.

<sup>4</sup> De op de dekenen van toepassing zijnde normen zijn uitgewerkt in de algemene beleidsregel van het college, waartoe ook het toezichtkader als bijlage behoort. Deze documenten zijn gepubliceerd op de website van het college: [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels).

### 1.3 Handhaving

Het college zoekt bij de taakuitoefening altijd naar een passende balans tussen enerzijds het stimuleren van de kwaliteit van het toezicht en de klachtbehandeling door dekens, en anderzijds het optreden indien toezicht en klachtbehandeling niet aan de gestelde normen voldoet. Stimulering vormt de basis. Het college en de dekens hebben een gezamenlijk hoger doel en een gedeelde intrinsieke motivatie om hieraan bij te dragen. Het aantal dekens waarop toezicht wordt gehouden is bovendien overzichtelijk. Dit maakt het voor het college goed mogelijk om met hen gezamenlijk het gesprek over goed toezicht te voeren. Ook kan het college individueel gerichte feedback geven. Optreden kan echter ook noodzakelijk zijn. Het college moet doortastend zijn en kunnen sanctioneren indien het toezicht of de klachtbehandeling niet aan de gestelde normen voldoet. Dit is een voorwaarde van toezicht en bovendien noodzakelijk voor geloofwaardig toezicht.

In het Toezichtkader en Handhavingskader<sup>5</sup> is uitgebreid beschreven hoe het college zijn systeemtoezicht vormgeeft.

<sup>5</sup> Gepubliceerd op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels/)

## 2 | COLLEGE VAN TOEZICHT: organisatie en financiën 2024

Het college bestaat uit twee kroonleden en de algemeen deken van de NOvA. De kroonleden worden op grond van art. 36a lid 2 Advocatenwet benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister voor Rechtsbescherming. Deze voordracht volgt op een aanbeveling van de algemene raad. De vergoeding voor de door de kroonleden verrichte werkzaamheden alsmede voor hun reis- en verblijfskosten, wordt op grond van art. 36a lid 4 Advocatenwet vastgesteld door de algemene raad. Bij de uitvoering van zijn taken wordt het college ondersteund door een bestuurssecretariaat. De bezetting van dit bestuurssecretariaat wordt sinds medio 2024 vast ingevuld.

Het college moet zijn capaciteit telkens efficiënt inzetten om het systeemtoezicht vorm te geven. Hierdoor moet het college keuzes maken en prioriteiten stellen in zijn werkzaamheden. Om continuïteit van het college en het ondersteunende secretariaat zoveel mogelijk te garanderen is er aandacht voor kennismanagement en het borgen van het institutionele geheugen. De visie en koers, besluitvorming en afwegingen, worden vastgelegd in beslisdocumenten en verslagen zodat op een later moment en door anderen geleerd kan worden van eerdere ervaringen van het college.

Tezamen met zijn bestuurssecretariaat vormt het college een zelfstandig en onafhankelijk orgaan binnen de NOvA. Het college maakt gebruik van facilitaire voorzieningen en stafdiensten van het bureau van de NOvA.

Het college stelt een eigen begroting en een jaarrekening vast die ingevolge artikel 45e Advocatenwet goedkeuring behoeven van de minister voor Rechtsbescherming (gelet op de portefeuillevdeling zal dat thans de staatssecretaris voor Rechtsbescherming zijn), gehoord de algemene raad van de NOvA. Indien gedurende het kalenderjaar aanmerkelijke verschillen (dreigen te) ontstaan tussen de werkelijke en begrote baten en lasten van het college is het college gehouden de algemene raad en de minister onverwijld op de hoogte te brengen onder vermelding van de oorzaak en de verwachte omvang van de verschillen. Indien dat niet mogelijk is vanwege de toezichtstaken van het college, kan het college met een summiere omschrijving volstaan.

## 3 | ONTWIKKELINGEN

In en om de advocatuur zijn ontwikkelingen gaande die veranderingen, consequenties en risico's met zich kunnen brengen voor de beroepsuitoefening van advocaten of voor het toezicht op de advocatuur. Hieronder signaleert het college relevante ontwikkelingen, consequenties en risico's vanuit zijn perspectief als systeemtoezichthouder die van invloed (kunnen) zijn op het toezicht op de advocatuur.

### 3.1. Externe ontwikkelingen

#### 3.1.1. Gezag advocatuur en gezag deken als toezichthouder

De advocatuur ligt in toenemende mate onder het maatschappelijke en politieke vergrootglas. Integriteit is een van de advocatuurlijke kernwaarden. Het is veelomvattend en raakt onder meer gedrag en cultuur binnen advocatenkantoren, evenals weerbaarheid om ondermijning te voorkomen. Incidenten die zich op deze onderwerpen voordoen worden in de media en in de politiek breed uitgemeten en leiden tot discussies over de juiste vorm van toezicht op de advocatuur. Als de advocatuur onvoldoende bestand zou blijken tegen ondermijnende pogingen vanuit de georganiseerde criminaliteit, volgt als vanzelf een debat over de omvang van het verschoningsrecht. Dat recht is essentieel voor een goed functionerende onafhankelijke advocatuur in een democratische rechtsstaat.

Deze kwesties raken in de eerste plaats de deken. Zij houden toezicht op individuele advocaten, onder meer in welke mate zij voldoen aan de integriteitseisen die hun gesteld worden. In voorgaande jaren heeft het college aandacht gevraagd voor een eenduidige definitie van integriteit. Het dekenberaad heeft daarop de visie integriteit en kwaliteit opgesteld. Een dergelijke visie draagt bij aan uniformiteit en consistentie in het toezicht. Tegelijk dient ook effectief en transparant toezicht te worden gehouden op integriteit. Net als in overige onderdelen van de maatschappij ziet het college dat acceptatie van het gezag van deken en van het college zelf geen gegeven is. Individuele toezichtcasus mogen zich in toenemende media- en politieke belangstelling verheugen. Er wordt steeds vaker om uitleg gevraagd, terwijl deken daartoe niet altijd kunnen overgaan vanwege de geheimhouding en het verschoningsrecht.

#### 3.1.2. Uitbreiding takenpakket deken via Wet internationale sanctiemaatregelen en Wet kwaliteit incassodienstverlening

##### Wet internationale sanctiemaatregelen (Wis)

Naar aanleiding van de invasie van Rusland in Oekraïne zijn door de Europese Unie (EU) sancties tegen Rusland opgelegd die in de eerste plaats Russische bedrijven en personen zelf raken. Deze sanctiepakketten hebben ook gevolgen voor de advocatuur in Nederland. 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 heeft in samenwerking met een groot aantal collega-ministers, waaronder die van Justitie en Veiligheid, een wetsvoorstel in voorbereiding dat ziet op de modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel. Dit wetsvoorstel is in juli/augustus 2024 in consultatie geweest<sup>6</sup>, nadat eerder al een pre-consultatie was uitgevoerd.<sup>7</sup> 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 autoriteit wordt. Deze deken zal toezicht gaan houden op de

<sup>6</sup> De consultatie is te vinden op: <https://www.internetconsultatie.nl/sanctiemaatregelen/b1>.

<sup>7</sup> 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)

bedrijfsvoering van advocaten om te verzekeren dat deze geschikt is om de naleving van geldende sanctiemaatregelen te waarborgen. Dit toezicht zal risico-gestuurd plaats dienen te vinden. Met de keuze om dit toezicht bij een deken te beleggen, wordt voorgesorteerd op de komst van de OTA. Het college zal als systeemtoezichthouder toezicht houden op het door deze deken uitgeoefende toezicht, in gelijke mate als waarin dat thans gebeurt voor de Advocatenwet, de Wwft en de Wet kwaliteit incassodienstverlening.

Naast dit systeemtoezicht, 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.

Afhankelijk van het verloop van de behandeling van het wetsvoorstel zal het college hier in 2025 nader aandacht aan besteden.

### **Wet kwaliteit incassodienstverlening**

Daarnaast is op 1 april 2024 de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) in werking getreden. 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. De Wki is in de dekenbezoekronde 2024 al aan de orde gekomen, maar werd destijds nog geïmplementeerd door het dekenberaad. In 2025 zal het college deze implementatie van de Wki bespreken met het dekenberaad en de Wki meenemen als onderdeel van de dekenbezoekronde.

## **3.2. Ontwikkelingen rondom toezicht en systeemtoezicht op de advocatuur**

### **3.2.1. Toerusting van deken als toezichthouder en klachtbehandelaar**

De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht en de klachtbehandeling stelt hoge eisen aan de deken. Het toezicht wordt lokaal door de deken, meestal eenhoofdig, uitgevoerd, waarbij deze wordt ondersteund door zijn bureau. De grote hoeveelheid klachten en Woo-verzoeken (vaak van veelklagers) en het toenemende aantal verzoeken tot aanwijzing van een advocaat (artikel 13 Advocatenwet), zet de capaciteit van de bureaus onder druk. Daarbij bleek het niet altijd eenvoudig om voldoende capaciteit vrij te maken voor het afleggen van toezichtgerelateerde kantoorbezoeken, terwijl het college in zijn Toezichtkader aangeeft dat jaarlijks ongeveer 10% van de kantoren uit het arrondissement dienen te worden bezocht. In het verleden gebeurde dat nogal eens door de leden van de raad van de orde, maar

in vervolg op de aanbevelingen uit de Pro Facto evaluatie en naar aanleiding van de bezoekreunde 2023 heeft het college in 2023 de aanbeveling gedaan om toezichtactiviteiten niet meer te beleggen bij leden van de lokale raad van de orde.

Naar aanleiding van de bevindingen van de dekenbezoekreunde 2024 ziet het college aanleiding deze aanbeveling te nuanceren. Het college acht toezichtactiviteiten nog steeds strikt voorbehouden aan de deken. Daarin hebben de leden van de raad van de orde geen rol. In de praktijk blijkt de door het college in het Toezichtkader gehanteerde norm voor dekenen van 10% kantoorbezoeken per arrondissement per jaar uitdagend, onder meer vanwege de beperkte capaciteit van de deken die zelf deze bezoeken dient af te leggen. Uit de dekenbezoekreunde 2024 volgt dat vooral risico-gestuurde toezichtactiviteiten, waaronder risico-gestuurde kantoorbezoeken tot relevante bevindingen leiden. Dat betekent niet dat aselechte kantoorbezoeken geen waarde hebben, maar zij zijn vanuit het perspectief van toezicht en klachtbehandeling minder van belang. Zij zijn van vooral waarde voor de verbinding met de balie. Om die reden heeft het college de norm van 10% kantoorbezoeken als volgt genuanceerd: 10% van de kantoren uit het arrondissement ontvangen van het bureau van de orde de vragenlijst die bestemd is voor kantoorbezoeken en kantooronderzoeken. Dit is een lijst met toezicht-gerelateerde vragen. De antwoorden op die vragen worden vervolgens geanalyseerd door de medewerkers van het bureau van de orde. Waar daartoe aanleiding is, gaat de deken vervolgens op kantoorbezoek. Als er vanuit het oogpunt van risico-gestuurd toezicht geen aanleiding is voor de deken om als toezichthouder een kantoorbezoek af te leggen, kan er in overleg met de deken voor worden gekozen om een of meerdere leden van de raden van de orde een kantoorbezoek te laten afleggen. Daarnaast is het mogelijk dat dekenen bij een (toezichtgerelateerd) kantoorbezoek leden van de raden van de orde als expert op een bepaald rechtsgebied meeneemen. Daarbij geldt dat conform artikel 45a, tweede lid van de Advocatenwet inzicht in informatie die valt onder de geheimhoudingsplicht van de deken gerespecteerd dient te worden. Bovendien kan hebben te gelden dat als een lid van de raad van de orde onvoldoende distantie heeft tot een bepaald kantoor, het beter kan zijn om een lid van een raad van de orde van een ander arrondissement, of een andere expert, mee te nemen.

Een deken dient op veel terreinen thuis te zijn en over een brede set vaardigheden te (kunnen) beschikken. De variatie aan advocaten en kantoren is doorgaans groot: van eenmanszaak tot groot of internationaal kantoor tot kantoren met een gemengd karakter. Een deken buigt zich daardoor over verschillende, vaak complexe vraagstukken, zoals op het gebied van deskundigheid, integriteit, financiën en Wwft. In combinatie met een uitdijend takenpakket en een toenemende maatschappelijke, politieke en media-druk op de dekenen (zie hiervoor onder 3.1), ziet het college nog steeds als belangrijk aandachtspunt de vraag of dekenen voldoende zijn toegerust om hun taken goed uit te oefenen en verdere professionalisering te realiseren. In dat kader is van belang dat de dekenen het opvangen van signalen (bij DJI), de uitvoering van onderzoeken naar de naleving van de Wwft, op het gebied van derdengelden en contante betalingen en onderwerpen ten aanzien van bestuursrechtelijke handhaving steeds verder centraliseren. Dat draagt bij aan de uniformering van toezicht en aan het voor dekenen behapbaar houden van de dekenale toezichttaak. Tegelijk dient dan ook regelmatig gewogen te worden in hoeverre de centrale ondersteuning (bijvoorbeeld de financieel specialisten van de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur (LOTA)) voldoende geëquipeerd voor de grote variatie aan onderzoeken die zij dient te verrichten.



### 3.2.2. Toezicht en systeemtoezicht in de komende periode

In de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 29 juni 2023<sup>8</sup> zijn de contouren voor het toekomstig toezichtmodel geschetst. In dat model zou het toezicht worden gecentraliseerd bij een centrale Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur (OTA) en blijft de klachtbehandeling lokaal belegd bij de dekens. Op 18 juni 2024 heeft de Tweede Kamer tijdens de bespreking van een nieuw toezichtmodel 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 2024<sup>9</sup> reageert de staatssecretaris voor Rechtsbescherming hierop. Omdat de laatstgenoemde motie aanzienlijk afwijkt van de voorgestelde contouren voor een nieuw toezichtmodel, zoals kenbaar is gemaakt in de brief van 29 juni 2023, 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 2023<sup>10</sup> 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 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.

Gedurende de transitie naar één landelijke toezichthouder advocatuur blijven de dekens eindverantwoordelijk voor het toezicht op de advocatuur en blijft het college als systeemtoezichthouder actief. Om het toezicht, in aanloop naar de OTA, verder te uniformeren en professionaliseren heeft het college naar aanleiding van de bezoeken 2022, 2023 en 2024 verschillende aanbevelingen aan de dekens c.q. het dekenberaad gedaan.<sup>11</sup> Het college monitort de opvolging van deze aanbevelingen en bespreekt dat periodiek met de dekens. Tegelijkertijd continueert het college zijn systeemtoezicht werkzaamheden, zoals beschreven in het vervolg van dit werkplan.

<sup>8</sup> Vergaderjaar 2022-2023, Kamerstukken II, 29 279, nr. 803

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

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

<sup>11</sup> Een samenvatting van de aanbevelingen is opgenomen in de zevende voortgangsrapportage, die is gepubliceerd op <https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/>

### **3.3. Hoe gaat het college met deze ontwikkelingen om?**

De hiervoor genoemde ontwikkelingen zullen (waar nodig) leiden tot een actualisering van het Toezicht- en Handhavingskader en van het reguliere toezichtprogramma van het college en het uitvoeren van acties als onderdeel daarvan (zie paragraaf 4). Daarnaast zal het college in 2025 enkele aanvullende acties ondernemen (paragraaf 5). Per actie worden kort de doelstelling en het beoogde effect weergegeven.

## 4 | REGULIER TOEZICHTPROGRAMMA

Het college voert jaarlijks een aantal vaste activiteiten uit om een actueel beeld te hebben van hoe het toezicht en de klachtbehandeling ervoor staat, en om de verdere professionalisering en uniformering van het toezicht te stimuleren. Dit toezichtprogramma vloeit voort uit het Handhavingskader en daarbij betreft het college ook aanbeveling 9 uit de Pro Facto evaluatie.

### 4.1. Bezoekronde 2025

Jaarlijks bezoekt het college alle lokale dekens 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 dekens. 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 dekens gemaakte beleidskeuzes in de praktijk consistent uitvoeren en of de dekens goed toezicht uitoefenen. Vertrekpunt hierbij zijn de thema's die het college heeft opgenomen in dit werkplan en de criteria uit het Toezichtkader: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Ter voorbereiding op de bezoekronde 2025 zal, zoals gebruikelijk, een informatie-uitvraag worden gedaan aan de dekens om feitelijk inzicht te krijgen in het uitgeoefende toezicht. Daarnaast zal het college vragen en besprekpunten voorbereiden die in de gesprekken met de dekens aan de orde worden gesteld. Deze besprekpunten zijn gebaseerd op o.a. een analyse van jaarplan en jaarverslag (inclusief de daarbij behorende cijfers) van het dekenberaad (en eventueel van de lokale orde), de reactie op de informatie-uitvraag en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke uitspraken en publicaties van het dekenberaad.

In de bezoekronde 2025 wil het college extra aandacht geven aan:

- a) effectieve werking van het risico-gestuurde toezicht. Het college beziet de wijze waarop het risico-gestuurde toezicht per arrondissement werkt, de daarbij gehanteerde criteria, de effectiviteit daarvan, inclusief datagedreven toezicht vs. toezicht op basis van signalen, en hoe dekens het toezichtinstrumentarium in dat verband toepassen. Het college zal letten op een adequate en alerte opvolging van signalen en de effecten daarvan op de beroepsgroep, ook in relatie tot een goede samenwerking met ketenpartners. Ook wordt ingegaan op de inrichting en planning van kantooronderzoeken in brede zin en in het kader van het toezicht. Hierbij betreft het college de reactie van de deken op de informatie-uitvraag en casuïstiek op basis van afgeronde toezicht-dossiers;
- b) uniformiteit van de klachtprocedure en gezichtspunten bij handhaving. In deze bezoekronde staat het college stil bij de uniformiteit van de klachtprocedure en gezichtspunten bij handhaving. Onder meer zal aan de orde komen welke stappen er in de procedure worden gezet, hoe deze worden geregistreerd en welke gezichtspunten worden betrokken bij de keuze voor een handhavingvorm. Het college betreft hierbij de reactie van dekens op de informatie-uitvraag, casuïstiek op basis van afgeronde dossiers alsmede klachten, signalen en tuchtrechtrechtspraak;
- c) jaarplan van het dekenberaad en actuele ontwikkelingen. In deze bezoekronde besteedt het college aandacht aan de wijze waarop een deken de in het jaarplan van het dekenberaad vastgestelde prioriteiten uitvoert ter uniformering, professionalisering en versterking van toezicht en klachtbehandeling, en op welke wijze de dekens dit proces evalueren. Ook komen dilemma's aan bod die de deken in het afgelopen jaar heeft ervaren.

Bij deze aandachtspunten wordt tevens met de dekens besproken hoe opvolging is of wordt gegeven aan relevante aanbevelingen naar aanleiding van dekenbezoekronde 2024.<sup>12</sup>

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

**Actie 1:** Voorbereiden en uitvoeren van de bezoekronde 2025 met inachtneming van voornoemde aandachtspunten.

**Actie 2:** Formulieren van bevindingen en aanbevelingen op basis van de bezoekronde 2025, deze terugkoppelen aan de dekens en de opvolging van aanbevelingen monitoren.

**Doelstelling:** Een bezoekronde waarin wordt voortgebouwd op de bevindingen en aanbevelingen uit de vorige bezoekronde.

**Beoogd effect:** Bijdrage aan verdere professionalisering en uniformering van het toezicht, en consistentie van handelen door dekens.

## 4.2. Periodiek overleg met dekenberaad

Het college heeft periodiek overleg met het dekenberaad. Dat overleg draagt bij aan een uniform en professioneel toezicht op de advocatuur. Bovendien stelt dit periodieke contact met het dekenberaad het college in staat om na te gaan wat er leeft onder de deken en kunnen de dekens en het college over en weer informatie en signalen uitwisselen. Er vindt in 2025 in ieder geval twee keer een sessie plaats van het college met het voltallig dekenberaad. Daarnaast zal het college vier keer een overleg hebben met het dagelijks bestuur van het dekenberaad. Gespreksonderwerpen worden in onderling overleg bepaald. Het college geeft een terugkoppeling van bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de jaarlijkse bezoekronde. Nadien wordt de opvolging van deze aanbevelingen besproken. Ook is het college in dialoog met het dekenberaad over de ambities, speerpunten en prioriteiten die de dekens stellen voor hun toezicht op de advocatuur en de klachtbehandeling. In 2025 wil het college extra aandacht besteden aan risico-gestuurd toezicht, de verdere uniformering van de klachtprocedure en handhaving en aan het gezag van de deken. Vanzelfsprekend komen tevens actuele ontwikkelingen aan de orde, waaronder de transitie van het toezicht op de advocatuur die zal leiden tot één landelijke toezichthouder en de modernisering van de sanctiewetgeving.

In het kader van ontwikkelingen die het toezicht op de advocatuur (zouden kunnen) raken, zou het college in 2025 graag een tweetal thema's meer diepgaand met het dekenberaad c.q. de dekens bespreken, voorafgegaan door een inleiding door een expert op deze onderwerpen. Dat betreft (i) de invloed van internationalisering en digitalisering op het risico van ondermijning en hoe daarmee om dient te worden gegaan in het toezicht; en (ii) het vertalen van gedragswetenschappelijke inzichten in toezicht en handhaving.

<sup>12</sup> Een deel van de aanbevelingen naar aanleiding van de dekenbezoekronde 2024 is gericht tot het dekenberaad. De opvolging daarvan zal het college met het dekenberaad bespreken.

### **Invloed internationalisering en digitalisering op risico ondermijning**

Ondermijning is een van de speerpunten van het dekenberaad en een onderwerp dat veel maatschappelijke en politieke aandacht krijgt. Om ondermijning effectief te bestrijden is het verkleinen van de prikkel tot ondermijnende activiteiten enerzijds en het vergroten van de pakkans in geval van ondermijning anderzijds van belang. Hiervoor zijn signalen relevant. Het ophalen van deze signalen en het uniformeren van het beleid om ondermijning effectief te bestrijden, heeft de aandacht van het dekenberaad.

De samenleving is steeds meer fysiek en digitaal met elkaar verweven, maar ook internationaal en nationaal. Dat betekent dat ook ondermijnende activiteiten zich niet alleen beperken tot de fysieke samenleving en zich evenmin beperken tot de landsgrenzen van Nederland. Het college wisselt graag met het dekenberaad dan wel de dekens van gedachten hoe optimaal toezicht kan worden gehouden op de digitale infrastructuur/systemen binnen de advocatuur en de orde bureaus en het op orde houden van de cybersecurity. Wordt er data gebruikt bij het (preventief) toezicht om inzicht te krijgen in aard, omvang en de werking van ondermijning? Welke middelen gebruik je in de relatie advocaat-cliënt en hoe vergroot je de digitale weerbaarheid?

### **Vertalen gedragswetenschappelijke inzichten in toezicht en handhaving**

Om effectief toezicht te kunnen houden waarbinnen de verleiding om regels te overtreden wordt verkleind en de pakkans wordt vergroot, is het van belang na te gaan met welke doelgroep je als toezichthouder te maken hebt en voor welke prikkels deze doelgroep gevoelig is. Veel andere toezichthouders maken al gebruik van inzichten uit de psychologie en gedragswetenschappen in toezicht en handhaving. Inzicht in menselijk gedrag en patronen binnen groepen vergroot het succes en de effectiviteit van een interventie. Om te bepalen hoe geïntervenieerd dient te worden, is inzicht in gedrag belangrijk. Het helpt begrijpen waarom regels niet worden nageleefd, waarom mensen en organisaties zich op een bepaalde manier gedragen en hoe dat gedrag beïnvloed kan worden. Daarmee zou normconform gedrag effectiever kunnen worden bereikt.

**Actie 3:** Twee keer overleg van het college met het (voltallig) dekenberaad, waaronder themasessies.

**Actie 4:** Vier keer overleg van het college met het dagelijks bestuur van het dekenberaad.

**Doelstelling:** Goede sessies waarin observaties, inzichten en concrete handvatten gedeeld worden. Bijdragen aan een goed contact tussen het college en de dekens, waarbinnen informatie en signalen kunnen worden gedeeld.

**Beoogd effect:** Bijdrage aan een effectieve toezichtcultuur, en verdere professionalisering en uniformering van het toezicht en klachtbehandeling met als hoger doel het waarborgen van de kernwaarden in de advocatuur.

## **4.3. Signaalopvolging**

Voorgaande activiteiten vinden op vaste momenten plaats. Niet alles is echter voorspelbaar of af te handelen op deze vaste momenten. Tussentijds kunnen er ontwikkelingen zijn die direct aandacht behoeven van het college. Het college verwacht in dit kader dat iedere deken het college tijdig en uit eigen bewe-

ging informeert over (urgente) zaken of situaties die een meer dan gebruikelijke impact op de uitoefening van het toezicht en/of de klachtbehandeling zouden kunnen hebben of daaraan schade kunnen berokkenen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om kwesties die media-aandacht hebben gekregen of waarvan valt te verwachten dat er media-aandacht voor zal ontstaan. Ook verwacht het college notificatie bij ongebruikelijke klachten, meldingen en patronen. Het college is zelf ook doorlopend alert op signalen die het college ontvangt, tuchtrechtelijke beslissingen, nieuwsfeiten en overige informatie ten behoeve van zijn toezicht. Het college screent hiervoor de nodige informatiebronnen. Daarnaast ontvangt het college rechtstreeks informatie van klagers over de behandeling van hun klacht, of van advocaten over het toezicht door de deken. Het college heeft geen wettelijke taak of bevoegdheid om klachten te behandelen over de handelwijze van dekenen in individuele gevallen, maar voor het college zijn dergelijke signalen een bron van informatie over de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekenen.

## 5 | AANVULLENDE ACTIES

### 5.1. Overleg met algemene raad van de NOvA

Het college en de algemene raad van de NOvA hebben afgesproken twee keer per jaar overleg te voeren. Enerzijds omdat het college en de NOvA gebruikmaken van gemeenschappelijke voorzieningen (zie paragraaf 2). Anderzijds over relevante ontwikkelingen aangaande het huidige en toekomstige toezicht op de advocatuur, het functioneren van het college en de rol van de NOvA als regelgever en beleidsmaker.

**Actie 5:** Twee keer overleg van het college met de algemene raad.

**Doelstelling:** Overleg over en delen van kennis met betrekking tot het huidige en toekomstige toezicht op de advocatuur, functioneren van beide organen en andere relevante ontwikkelingen.

**Beoogd effect:** Bijdrage aan professionele uitoefening van de taken van het college en rolvaste positionering van het college jegens de NOvA. Op de hoogte zijn van wat er leeft in de beroepsgroep, en welke onderwerpen het college mogelijk ook op de radar dient te hebben en vice versa.

### 5.2. Overleg met stakeholders

Ten behoeve van de uitvoering van het systeemtoezicht gaat het college graag periodiek in gesprek met andere relevante stakeholders zoals toezichthouders in andere domeinen en organen belast met de tuchtrechtspraak ten aanzien van advocaten. Het gaat om het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU NL), de Nationale Ombudsman, het College van Afgevaardigden, een selectie van de Raden van de Orde, de Raden van Discipline en het Hof van Discipline. In 2024 heeft het college met een groot aantal stakeholders een gesprek gevoerd. Aangezien niet met alle stakeholders jaarlijks een gesprek plaatsvindt, is de verwachting dat in 2025 met een beperkt aantal aanvullende partijen een gesprek zal plaatsvinden.

**Actie 6:** Plannen en voeren periodiek overleg van het college met relevante stakeholders.

**Doelstelling:** Overleg over relevante ontwikkelingen en leren van toezichthouders in andere domeinen en organen belast met tuchtrechtspraak.

**Beoogd effect:** Bijdrage aan de voorbereiding en uitvoering van het systeemtoezicht, alsmede bevorderen van samenwerking en interactie met andere stakeholders en toezichthouders. Op de hoogte zijn van wat er leeft bij stakeholders en het bijdragen aan een klimaat waarin laagdrempelig en met vertrouwen informatie en signalen over en weer kunnen worden gedeeld.

## 6 | VERANTWOORDING

Het college legt in het jaarverslag en periodieke voortgangsrapportages verantwoording af over de wijze waarop het zijn kerntaak uitoefent en de resultaten en effecten die dit oplevert. Het jaarverslag en de voortgangsrapportages worden aan de staatssecretaris voor Rechtsbescherming toegezonden en op de website van het college gepubliceerd. Ook worden de voortgangsrapportages na publicatie met de staatssecretaris besproken. De kerntaak van het college is om met een onafhankelijke blik van buiten te kijken naar het functioneren van toezicht en klachtbehandeling door de dekens. Het beoogde resultaat is dat dit functioneren effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent en zichtbaar is, met als gezamenlijk hoger doel het waarborgen van de kernwaarden in de advocatuur. Het college legt tevens verantwoording af over zijn verantwoordelijkheid als systeemtoezichthouder. Het college neemt vanuit die rol waar nodig stappen ter versterking en verdere professionalisering van het toezicht op de advocatuur. Daarbij bevordert het college gepaste verwachtingen bij externe stakeholders over het functioneren van het toezicht. Goed toezicht leidt immers niet tot een situatie die vrij is van incidenten.

**Actie 7:** Uitbrengen van jaarverslag 2024 en twee voortgangsrapportages over de versterking van het toezicht.

**Actie 8:** Bespreken van voortgangsrapportages over de versterking van het toezicht met de staatssecretaris voor Rechtsbescherming.

**Doelstelling:** Het zichtbaar maken van het functioneren van het toezicht op de advocatuur.

**Beoogd effect:** Vertrouwen in het toezicht op de advocatuur en in de advocatuur zelf.



## 7 | SLOT

Met bovenstaande aanpak beoogt het college bij te dragen aan de verdere versterking van het toezicht door de dekens en het dekenberaad op advocaten en een effectieve behandeling van klachten over advocaten. Uiteindelijk is het doel om de kernwaarden in de advocatuur te waarborgen en daarmee de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van advocaten in het belang van rechtzoekenden te bewaken en te bevorderen.