

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

25 maart 2025

TIENDE
VOORTGANGSRAPPORTAGE
VERSTERKING
TOEZICHT ADVOCATUUR

COLLEGE VAN TOEZICHT
ADVOCATUUR

INLEIDING

Wat is de aanleiding voor deze voortgangsrapportage?

Conform de afspraken wordt de staatssecretaris voor Rechtsbescherming regelmatig geïnformeerd over verbeteringen in het toezicht op de advocatuur. Dit is de tiende voortgangsrapportage waarmee het college van toezicht advocatuur (het college) de staatssecretaris informeert. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college.¹ De afspraak te informeren over de voortgang in het toezicht houdt verband met aanbevelingen 9² en 10³ van Pro Facto in 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 [hier](#) te vinden.

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, [hier](#) gepubliceerd.

⁵ [Hier](#) gepubliceerd.

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.

ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

Samenstelling college

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)

Begroting 2024 goedgekeurd en gepubliceerd

Het college heeft zijn begroting⁶ opgesteld en voor goedkeuring voorgelegd aan de minister voor Justitie en Veiligheid. Op 16 januari 2025 heeft de minister - met inachtneming van de kennisgeving van de algemene raad - de begroting goedgekeurd, waarna deze op 30 januari 2025 door het college is gepubliceerd.

Jaarverslag 2024 gepubliceerd

Op 4 maart 2025 publiceerde het college zijn jaarverslag.

De focus lag dit jaar op de effectieve werking van het dekenale toezicht, de effectiviteit van de klachtbehandeling en het bevorderen van uniformiteit, professionalisering en versterking van het toezicht. Er zijn stappen gezet om tot een meer uniform toezicht en klachtbehandeling te komen. Omdat klachten en het gedrag rondom klachten complexer worden, beveelt het college aan de registratie van klachten verder te uniformeren, zodat trends beter zichtbaar worden. De voornaamste aanbeveling van het college is in 2025 nog meer in te zetten op risico-gestuurd toezicht, omdat dit de effectiviteit van het toezicht vergroot. Het college signaleert verder dat de dekens onder toenemende druk staan vanuit de maatschappij, de politiek en de media. Binnen het dekenberaad is een dekenopleiding ontwikkeld, bedoeld voor nieuw aantredende dekens. In 2024 zijn vier nieuwe dekens gestart en de eerste ervaringen met de dekenopleiding zijn positief.

⁶ Begroting 2024 [hier](#) gepubliceerd.

WERKING VAN HET TOEZICHT EN DE KLACHTBEHANDELING

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

Werkplan 2025

Op 11 februari 2024 stuurde het college zijn werkplan aan de minister. Op dezelfde dag is het werkplan gepubliceerd op de website. Het werkplan 2025 beschrijft het toezichtprogramma van het college van toezicht advocatuur voor 2025. Voor een groot deel verloopt dat via een vaste jaarlijkse cyclus.

Bezoekronde dekens

In 2025 zal het college als systeemtoezichthouder wederom alle lokale dekens bezoeken. De bezoeken worden in samenwerking met de dekens voorbereid. Het college doet dit onder andere door een informatie-uitvraag bij de dekens, en een analyse van jaarplan en jaarverslag van het dekenberaad, en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke uitspraken en publicaties van het dekenberaad. In de bezoekronde van 2025 zal het college zich in het bijzonder richten op de effectiviteit van het risico-gestuurde toezicht, de uniformiteit van de klachtprocedure en de manieren waarop de dekens handhaven. Het college zal vervolgens komen met bevindingen en aanbevelingen, die met de dekens worden besproken.

- **Nieuw toezichtmodel advocatuur**

De staatssecretaris voor Rechtsbescherming werkt aan een nieuw voorstel voor een nieuw toezichtmodel voor de advocatuur. Het college zal, als daartoe aanleiding is, zijn visie geven. Met name als het gaat om de onafhankelijke blik van buiten op toezicht en klachtbehandeling.

- **Modernisering sanctiestelsel**

De minister van Buitenlandse Zaken verwacht te komen met een voorstel tot modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel. In het voorstel wordt naar verwachting het toezicht op sancties bij de dekens belegd en krijgt het college de taak om nadere beleidsregels op te stellen. Het college volgt deze ontwikkelingen en zal, afhankelijk van het verloop van de behandeling van het wetsvoorstel, hier in 2025 nader aandacht aan besteden.

- **Thematische benadering**

In het kader van ontwikkelingen die het toezicht op de advocatuur zouden kunnen raken, wenst het college in 2025 een tweetal thema's meer diepgaand met het dekenberaad te bespreken. Het gaat om (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.

Uiteindelijk is het doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van advocaten in het belang van rechtzoekenden te bewaken en te bevorderen.

Stakeholdergesprekken

In het najaar 2024 voerde het college gesprekken met andere toezichthouders en stakeholders. Gesproken is met vertegenwoordigers van de FIU-Nederland, het Bureau Financieel Toezicht, de Nationale Ombudsman, de minister (nu staatssecretaris) voor Rechtsbescherming, en het College van Afgevaardigden. 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 kunnen zo gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur. De gesprekken zijn wederzijds als nuttig ervaren. De contactfrequentie is vastgesteld op eens per jaar of per twee jaar.

Er waren drie belangrijke punten die naar voren kwamen in de stakeholdergesprekken:

- Het toezicht op de advocatuur kan leren van stakeholders zoals de FIU, de Nationale Ombudsman en het BFT, die beschikken over een ruime hoeveelheid aan data en een team dat data kan analyseren. Met data-analyse wordt risico-gestuurd toezicht effectiever.
- Samen met andere toezichthouders kan het toezicht op de advocatuur optrekken in de vraag hoe we vast kunnen stellen dat toezicht effectief is. Signalen en bewustwording zijn hierin in ieder geval belangrijk.
- De Nationale Ombudsman werkt met vijf stappen in geval van aanhoudend en grensoverschrijdend klaaggedrag. Het toezicht op de advocatuur kan leren van deze manier van omgang met veelklagers.

Naar aanleiding van deze gesprekken zal het college aanvullend gesprekken plannen met de leden van de raden van de orden en het dekenberaad. Er worden opnieuw stakeholdergesprekken gepland om de te leren lessen verder uit te diepen.

Actualisatie Toezichtkader en Handhavingskader

In het Toezichtkader⁷ en Handhavingskader zijn de criteria uitgewerkt die ten grondslag liggen aan het systeemtoezicht van het college: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Het college wil het Toezichtkader en het Handhavingskader actualiseren zodat dit de huidige taakopvatting, standpunten en actuele werkzaamheden van het college reflecteert. Ook is het voornemer breder naar de tekst te kijken en de leesbaarheid te vergroten. De bestaande toezichtcriteria blijven het uitgangspunt en wijzigen niet materieel.

De dekens worden te zijner tijd via het dekenberaad geconsulteerd over het voorstel tot wijziging van het Toezichtkader en het Handhavingskader.

⁷ Zie toezichtskader [hier](#).

Stysteem 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

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. Vanuit die blik van buiten kijkt het college naar maatschappelijke ontwikkelingen met mogelijke impact op (het toezicht op) de advocatuur. Om deze reden wil het college zich samen met het dekenberaad verdiepen in de invloed van internationalisering en digitalisering op het risico van ondermijning en hoe daarmee om dient te worden gegaan in het toezicht, en wil het college zich verdiepen in het vertalen van gedragswetenschappelijke inzichten in toezicht en handhaving.