



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

[Redacted]

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
JBOZ

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

T 070 370 79 11
F 070 370 79 00

Ons kenmerk
69-1569

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 10 november 2015

Onderwerp Uw verzoek d.d. 17 juli 2015 mbt het toezicht op de advocatuur

Geachte [Redacted]

Naar aanleiding van uw Wob-verzoek d.d. 17 juli 2015 en in vervolg op mijn brieven van 28 juli (kenmerk 671296) waarin ik de ontvangst van uw verzoek heb bevestigd en van 17 augustus (kenmerk 676058) waarin ik de beslistermijn heb verdaagd, bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (verder te noemen: Wob), vraagt u in uw brief het volgende:

"Alle documenten en onderzoeken gaande over klachten met betrekking tot advocatuur en rechter, vanaf het jaar 2000;

- Alle wetsvoorstellen, moties en amendementen gaande over het vernieuwde toezicht advocatuur en de Wet positie en toezicht advocatuur,
- Documenten die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht als advocaat in het tableau zijn toegevoegd en alle officiële documenten van de beëdigingen,
- Documenten die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht voor 01-01-2015 uit het advocatentableau zijn geschrapt of geschorst
- Documenten die aantonen dat de voorzitter van de Raad van Toezicht zijn eigen proces mag beoordelen,
- Alle (e-mail)correspondentie met ministeries, andere instanties, etc. over de Wet positie en toezicht Advocatuur,
- Alle documenten en onderzoeken die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht geen directe en indirecte connecties heeft met de voorzitters en/of andere leden en werknemers binnenin de Orde van Advocaten, Raad van Discipline, Hof van Discipline e.o. Dit om onafhankelijk toezicht te kunnen waarborgen."

Voorafgaand aan onderhavige brief heeft een telefoongesprek met u plaatsgevonden op 14 augustus, alsmede een gesprek op het Ministerie van Veiligheid en Justitie op 6 oktober 2015. Op 14 september 2015 is uw verzoek, voor zover betrekking hebbende op de Raad van Toezicht na overleg met de Nederlandse orde van advocaten, doorgezonden naar de raden van de orden van advocaten in de arrondissementen (de raden van de lokale orden). Tijdens het

gesprek van 6 oktober bleek dat het deelverzoek niet betrekking had op de raden, maar op het College van Toezicht advocatuur. Het deelverzoek, zoals hieronder aangegeven, wordt daarom alsnog aan het College doorgezonden. In dit gesprek is voorts met u een aantal afspraken gemaakt die hieronder zullen worden genoemd. Daarbij wordt bij wijze van extra service ook informatie voor u op een rij gezet waartoe de Wob op zichzelf niet verplicht, maar waarvoor in dit bijzondere geval in overleg met u is besloten, om u ter wille te zijn, gelet op uw verzoek. In mijn emailbericht van 14 oktober heb ik u tevens - reeds openbare - digitale informatie toegestuurd.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
BJZ

Datum
10 november 2015

Ons kenmerk
694599

Toelichting verzoek

In het kader van het gesprek over uw verzoek op 6 oktober jl. tussen u en mijn medewerkers is uw verzoek als volgt nader toegelicht en aangevuld:

1. Alle documenten en onderzoeken gaande over klachten met betrekking tot advocatuur en rechter, vanaf het jaar 2000

Afgesproken is dat de tussenrapportage (en eindrapportage zodra deze is uitgebracht) van het College van Toezicht, waarin naar verwachting ook zal worden ingegaan op het systeemtoezicht op de dekens, u zal worden toegezonden. De eindrapportage zal aan u worden verzonden zodra deze beschikbaar is.

2. Alle wetsvoorstellen, moties en amendementen gaande over het vernieuwde toezicht advocatuur en de Wet positie en toezicht advocatuur

Het gaat hier om (digitale versies van) officiële documenten, voor zover verschenen als Kamerstukken, in het kader van de parlementaire behandeling die geleid heeft tot de totstandkoming van de Wet positie en toezicht advocatuur (Kamerstukken 32 382, Staatsblad 2014, 354). Om u ter wille te zijn is in overleg met u afgesproken dat een document wordt opgesteld met een uitleg van de context en hyperlinks naar de verschillende relevante documenten ('wegwijs' document). Zie ook onder punt 5 en 6.

3. Documenten die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht als advocaat in het tableau zijn toegevoegd en alle officiële documenten van de beëdigingen
4. Documenten die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht voor 01-01-2015 uit het advocatentableau zijn geschrapt of geschorst

Tijdens het gesprek op 6 oktober jl. werd duidelijk dat 'Raad van toezicht' gelezen moet worden als 'College van Toezicht.' Het gaat om documenten waaruit blijkt of en per wanneer de leden van het College van Toezicht advocaat zijn geworden en als advocaat van het tableau zijn geschrapt. We hebben in overleg met u afgesproken dat mijn medewerkers zullen bekijken of er op deze punten documenten zijn en dat hierover contact wordt opgenomen met de Orde. De huidige nevenfuncties staan op de website van het College van Toezicht. Voor het overige zal het verzoek doorgezonden worden naar het College van Toezicht, zoals ook met u besproken is.

5. Documenten die aantonen dat de voorzitter van de Raad van Toezicht zijn eigen proces mag beoordelen

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operatieve
Aangelegenheden
BJZ

Ook hier moet "Raad van Toezicht" gelezen worden als 'College van Toezicht'. De voorzitter van het College van Toezicht is de landelijk deken. Gevraagd wordt om inzicht te geven in hoe de procedure tegen een (landelijk) deken eruit ziet indien een klacht tegen hem of haar wordt ingediend. Met u is afgesproken om u nadere uitleg te geven over de bevoegdheden van het College van Toezicht en ook van de voorzitter van het College van Toezicht (dit staat in de Advocatenwet en in de wetsgeschiedenis van de recente herziening van die wet). Deze uitleg zal worden opgenomen in het onder 2 genoemde 'wegwijsdocument'.

Datum
10 november 2015

Ons kenmerk
694599

6. Alle (e-mail)correspondentie met ministeries, andere instanties, etc. over de Wet positie en toezicht Advocatuur

Met deze vraag gaf u aan dat u inzicht wenst te krijgen in de wijze waarop de wettelijke regeling van het toezichtsmodel er in de loop van de wetgevingsprocedure uit is gaan zien. U wees er daarbij op dat de toenmalige staatssecretaris aanvankelijk een strenger toezicht voor ogen had maar dat in de uiteindelijke wet een afgezwakte vorm van toezicht staat. Afgesproken is daarom het verzoek aldus in te vullen, dat u inzicht wordt gegeven in hoe het proces van het aanvankelijk door de staatssecretaris voorgestelde toezicht naar het uiteindelijke in de Advocatenwet geregelde toezichtsmodel tot stand is gekomen. U treft daarom als bijlage een document aan met een beschrijving van het wetgevingsproces van dit wetsvoorstel en de parlementaire behandeling van die wet (Kamerstukken 32 382, Staatsblad 2014, 354).

7. Alle documenten en onderzoeken die aantonen dat de leden van de Raad van Toezicht geen directe en indirecte connecties hebben met de voorzitters en/of andere leden en werknemers binnenin de Orde van Advocaten, Raad van Discipline, Hof van Discipline e.a. Dit om onafhankelijk toezicht te kunnen waarborgen.

"Raad van Toezicht" moet ook hier gelezen worden als 'College van Toezicht'. De vraag heeft betrekking op mogelijk ongeoorloofde banden van de leden resp. voorzitter van het College van Toezicht en het hof van discipline. Met u is afgesproken is dat er gekeken zal worden of er documenten zijn die op dergelijke verbanden wijzen, met name wat betreft nevenfuncties. Voor het overige zal u verzoek doorgezonden worden aan het College van Toezicht.

Wettelijk kader

Ik heb uw verzoek beoordeeld aan de hand van de Wob. Uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van die informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Het recht om openbaarmaking op grond van de Wob dient het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering, welk belang de Wob vooronderstelt. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de oogmerken van de verzoeker. Bij

de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang de verzoeker. Wanneer deze belangenafweging leidt tot het oordeel dat de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk verstrekt moet worden, betekent dit dat niet alleen de verzoeker maar iedereen die dat wenst van deze informatie kennis kan nemen.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Juridische en
Operationele
Aangelegenheden
BJZ

Datum
10 november 2015

Ons kenmerk
694599

Inventarisatie en beoordeling aangetroffen documenten

Met betrekking tot de onder 1 genoemde documenten merk ik op dat met u is afgesproken dat de eindrapportage u zal worden toegezonden, zodra deze gereed is. Wat betreft de tussenrapportage merk ik op dat deze reeds openbaar is, Hierop is de Wob niet van toepassing. Om u van dienst te zijn treft u de tussenrapportage als bijlage bij deze brief aan (bijlage 1).

Uw verzoek met betrekking tot de onder 2, 5 en 6 genoemde informatie ziet op (digitale documenten van) de parlementaire behandeling die geleid heeft tot de totstandkoming van de Wet positie en toezicht advocatuur (Kamerstukken 32 382, Staatsblad 2014, 354). Deze informatie is reeds openbaar en de Wob is niet op deze documenten van toepassing. Wel ben ik van mening dat ik u kan helpen door deze informatie toe te lichten. Zoals met u besproken heb ik daarom een document opgesteld met een toelichting van de context en hyperlinks naar de verschillende relevante documenten. U treft dit document als bijlage bij deze brief aan (bijlage 2).

De onder 3, 4 en 7 gevraagde informatie, voor zover deze niet openbaar is, berust bij het College van Toezicht. Het verzoek wordt op die onderdelen aan dit orgaan doorgezonden. Wel wil ik u volledigheidshalve informeren dat het Tableau van de Orde van Advocaten openbaar is. U kunt op de site van de Orde van Advocaten (<https://www.advocatenorde.nl/vind-uw-advocaat>) informatie vinden over wie als advocaat op het Tableau ingeschreven staat. Daarnaast wil ik u meegeven dat tuchtrechtelijke uitspraken geanonimiseerd terug te vinden zijn op: <https://www.rechtspraak.nl/naar-de-rechter/oplossen-zonder-rechter/tuchtrechtspraak/Pages/default.aspx>. De huidige nevenfuncties van de leden van het College van Toezicht zijn openbaar en terug te vinden op www.collegevantoezichtnova.nl.

Hoogachtend,

De Minister van Veiligheid en Justitie,
Namens deze, 



COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

TUSSENTIJD'S VERSLAG

COLLEGE VAN TOEZICHT
van de Nederlandse orde van advocaten

7 september 2015

Den Haag, 7 september 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding en samenvatting	2
2. Taakopvatting en positionering van het college van toezicht	3
2.1 Wettelijke taak en bevoegdheden	3
2.2 Samenstelling van het college van toezicht	3
2.3 Taakopvatting van het college van toezicht	4
2.4 Functies van de algemeen deken	7
2.5 Onafhankelijke positionering van het college van toezicht	7
3. Werkplan 2015	8
3.1 Algemeen; toezichtkader	8
3.2 Toezichtthema's voor 2015	8
3.3 Bekendmaking van het Werkplan 2015	9
4. Werkzaamheden	10
4.1 Algemeen	10
4.2 Introductiebezoeken aan de dekens	10
4.3 Bezoek aan het dekenberaad	11
4.4 Periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad	11
4.5 Overleg met stakeholders en betrokkenen bij het toezicht	11
5. Beleidsregels	13
5.1 De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen	13
5.2 Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving van de dekens	13
5.3 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling	14
6. Signalen van rechtzoekenden en anderen	15
6.1 Omgang van het college van toezicht met signalen	15
7. Bevindingen	16
7.1 Jaarverslagen van de orden	16
7.2 Ondersteuning van de deken: het bureau	17
7.3 Kantoorbezoeken	18
7.4 Dekenbezwaren	18
7.5 Klachtbehandeling	19
8. Vooruitblik	21
8.1 Aandachtspunten voor de tweede helft van 2015	21
8.2 Vervolgbezoeken aan de dekens	21

1. Inleiding en samenvatting

Voor u ligt het eerste, tussentijdse verslag van het college van toezicht. Hierin doet het college verslag van de werkzaamheden vanaf zijn instelling per 1 januari 2015 en van zijn eerste bevindingen. Tevens beschrijft het college zijn voornemens voor de tweede helft van dit jaar. Zijn aandachtspunten voor volgend jaar zal het college vaststellen in een later uit te brengen werkplan voor 2016.

Op 1 januari 2015 is een nieuw toezichtmodel van start gegaan als gevolg van een wijziging van de Advocatenwet door de Wet positie en toezicht advocatuur. Dit model houdt in grote lijnen in dat de elf lokale dekens eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling in hun arrondissement, en een college van toezicht toeziet op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens; een vorm van systeemtoezicht. Het college van toezicht is een onafhankelijk orgaan van de Nederlandse orde van advocaten, en bestaat naast de algemeen deken als voorzitter, uit twee 'buitenstaanders' als leden. Hiermee voldoet het nieuwe toezicht naar het oordeel van de wetgever aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit, terwijl de onafhankelijkheid van advocaten en de vertrouwelijkheid van cliëntgegevens blijven gewaarborgd.

Het college van toezicht heeft de eerste helft van dit jaar gebruikt om zijn positie te bepalen, zijn toezichtprioriteiten voor dit jaar te stellen en een beeld te krijgen van de stand van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. Daarnaast heeft het college een beleidsregel vastgesteld met algemene normen voor het toezicht en de klachtbehandeling. Het college sluit daarin tevens aan bij het bestaande beleid van de dekens.

Het lijkt het college een goed moment om door middel van een tussentijds rapport verslag te doen van zijn werkzaamheden tot nu toe en van zijn eerste bevindingen. In dit verslag is gekozen voor het uitlichten van de voornaamste aandachtspunten. Halverwege dit eerste jaar is het te vroeg om al conclusies te trekken of oordelen uit te spreken. In zijn jaarverslag zal het college een meer omvattend beeld schetsen van het toezicht en de klachtbehandeling en aangeven wat goed gaat en wat nadere uitwerking, meer aandacht of verbetering behoeft.

Het college van toezicht,

W.F. Hendriksen, voorzitter
R.J. Hoekstra
J.M.A.M. de Wit

2. Taakopvatting en positionering van het college van toezicht

2.1 Wettelijke taak en bevoegdheden

Het college van toezicht is ingesteld¹ als onafhankelijk orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Het college heeft tot taak om toe te zien op de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken. Dit is een vorm van systeemtoezicht, aangezien het college geen taak of bevoegdheid heeft ten aanzien van klachten over advocaten of over deken in individuele gevallen. Wel heeft het college tot taak om beleidsregels vast te stellen voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de deken. Op deze wijze kan het college zorgdragen voor een consistent toezichtbeleid. De deken van de elf orden in de arrondissementen zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling. Zij zijn ieder sinds 1 januari 2015 toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht met de daarbij behorende bevoegdheden².

De wetgever heeft het college van toezicht een aantal bevoegdheden gegeven. Het college kan het hof van discipline 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. De voorzitter van het college, de algemeen deken, kan aanwijzingen geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht, nadat hij de andere leden, de kroonleden, heeft gehoord. De wetgever heeft deze aanwijzingsbevoegdheid aan de algemeen deken toegekend om ervoor te zorgen dat de feitelijke uitoefening van het toezicht binnen de advocatuur blijft.

2.2 Samenstelling van het college van toezicht

Het college van toezicht bestaat uit de deken van de algemene raad van de NOvA en uit twee leden die bij koninklijk besluit zijn benoemd, op voordracht van de minister van Veiligheid en Justitie³. Die laatste twee leden mogen geen advocaat of (tucht)rechter zijn, en moeten ook overigens voldoen aan de vereisten van artikel 36b van den Advocatenwet. De deken van de algemene raad – meestal algemeen deken genoemd - is van rechtswege voorzitter van het college van toezicht. Als zodanig is hij het enige advocaat-lid van het college.

Door deze samenstelling heeft het college een onafhankelijke blik van buiten op het toezicht van de deken, en is gewaarborgd dat het toezicht voldoet aan het vereiste van onafhankelijkheid. De onafhankelijke positie van het CvT is voorts verzekerd doordat het een eigen begroting heeft, die de goedkeuring van de minister van Veiligheid en Justitie behoeft. Ook beschikt het CvT over eigen ondersteuning door de benoeming van een secretaris die voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording is verschuldigd aan het college (zie ook paragraaf 2.5).

Per 1 januari 2015 is het college als volgt samengesteld:

- mr. W.F. (Walter) Hendriksen, voorzitter
- mr. R.J. (Rein Jan) Hoekstra, lid
- mr. J.M.A.M. (Jan) de Wit, lid.

¹ De instelling, taken en bevoegdheden van het college zijn geregeld in de artikelen 36a, 45c tot en met 45f, 45h en 45i van de Advocatenwet.

² Art. 45a Advocatenwet en art. 24, zesde lid, Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

³ Artikelen 36a en 36b van de Advocatenwet.

De heer Hoekstra was tot zijn pensionering lid van de Raad van State en vervulde daarvoor diverse functies bij de rijksoverheid. Van 2012 tot 15 december 2014 beoordeelde hij als interim rapporteur toezicht advocatuur het toezicht op advocaten. De heer De Wit was van 1998 tot april 2014 lid van de Tweede Kamer voor de SP. Hij was daarnaast ruim 25 jaar advocaat. Op de website van het college van toezicht vindt u meer informatie over de leden van het college (www.collegevantoezichtnova.nl/organisatie).

2.3 Taakopvatting van het college van toezicht

De wettelijke taakomschrijving van het college van toezicht is algemeen en vergt nadere invulling in de praktijk. Bij de bepaling van de positie van het CvT is van belang dat de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor een adequaat stelsel van toezicht op de advocatuur. Omdat de advocatuur als geheel een publiek belang dient, is het beroep in de Advocatenwet geregeld. Voor het toezicht is gekozen voor een stelsel van toezicht door de dekens en een college van toezicht. De minister moet als systeemverantwoordelijke beoordelen of deze 'middelen' goed functioneren. Het is aan het college van toezicht om tijdig de instrumenten in te zetten die hem ter beschikking staan, en daarover verantwoording af te leggen.

In dit systeemtoezicht moet het college de juiste balans vinden tussen enerzijds preventief, proactief toezicht op de dekens en anderzijds de dekens de ruimte geven om hun eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten waar te maken. Het college moet ervoor waken om op de stoel van de deken te gaan zitten.

Hoewel het college niet de illusie of pretentie heeft dat toezicht alle risico's kan uitbannen, beoogt het college door middel van preventief optreden falend toezicht of misstanden zoveel mogelijk te voorkomen. In ieder geval zal het college proactief toezien op de specifieke thema's die hij in zijn jaarlijkse werkplan benoemt, zodat tijdige bijsturing waar nodig nog mogelijk is. Op die terreinen zal het college zich niet lijdelijk opstellen, maar actief informatie verzamelen en zo nodig optreden.

Daarnaast ziet het college voor zichzelf ook een signaalfunctie of agenderende functie: bezien waar zich risico's voordoen in de advocatuur en in het toezicht, die overigens niet in het hele land gelijk hoeven te zijn. Voor de risico's bij advocaten is dat primair de verantwoordelijkheid voor de dekens. Om die reden is het risico-gestuurde toezicht een speerpunt van zowel de dekens als het college (zie paragraaf 3.2). Het college ziet het als zijn taak om zich ervan te vergewissen op welke wijze de dekens risico-gestuurd toezicht uitvoeren. Daartoe behoren aspecten als: wat zijn de risico's en op welke wijze worden deze beheerst? Daarbij gaat het telkens als eerste om de belangen van cliënten. Voor het college is de primaire taak om zicht te hebben op de risico's in het toezicht.

Het college van toezicht neemt als uitgangspunt dat het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten moeten voldoen aan eisen van onafhankelijkheid, transparantie, consistentie, effectiviteit en professionaliteit. Op die wijze vervullen het toezicht en de klachtbehandeling een belangrijke rol bij het handhaven van de kwaliteit en de integriteit van de dienstverlening van de advocatuur. Om bij te dragen aan een landelijk consistente uitvoering van het toezicht en de klachtbehandeling zal het college van toezicht beleidsregels opstellen om kaders te scheppen voor de dekens.

Daarnaast ziet het college ook een grote rol weggelegd voor het dekenberaad. Dat is het overlegorgaan van de lokale dekens, waarin zij maandelijks bij elkaar komen om onder meer informatie en kennis uit te wisselen en gegevens te verzamelen over het toezicht en de

klachtbehandeling. In het dekenberaad kunnen de dekens komen tot onderlinge afstemming en tot het gezamenlijk en eenvormig afleggen van verantwoording over hun inspanningen. Dat laatste is van belang voor de zichtbaarheid van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. Voor het college is het dekenberaad een goed platform om alle dekens gezamenlijk te spreken en om van hen informatie te verkrijgen. Het college van toezicht heeft geen formele taak of bevoegdheden ten opzichte van het dekenberaad en andersom ook niet.

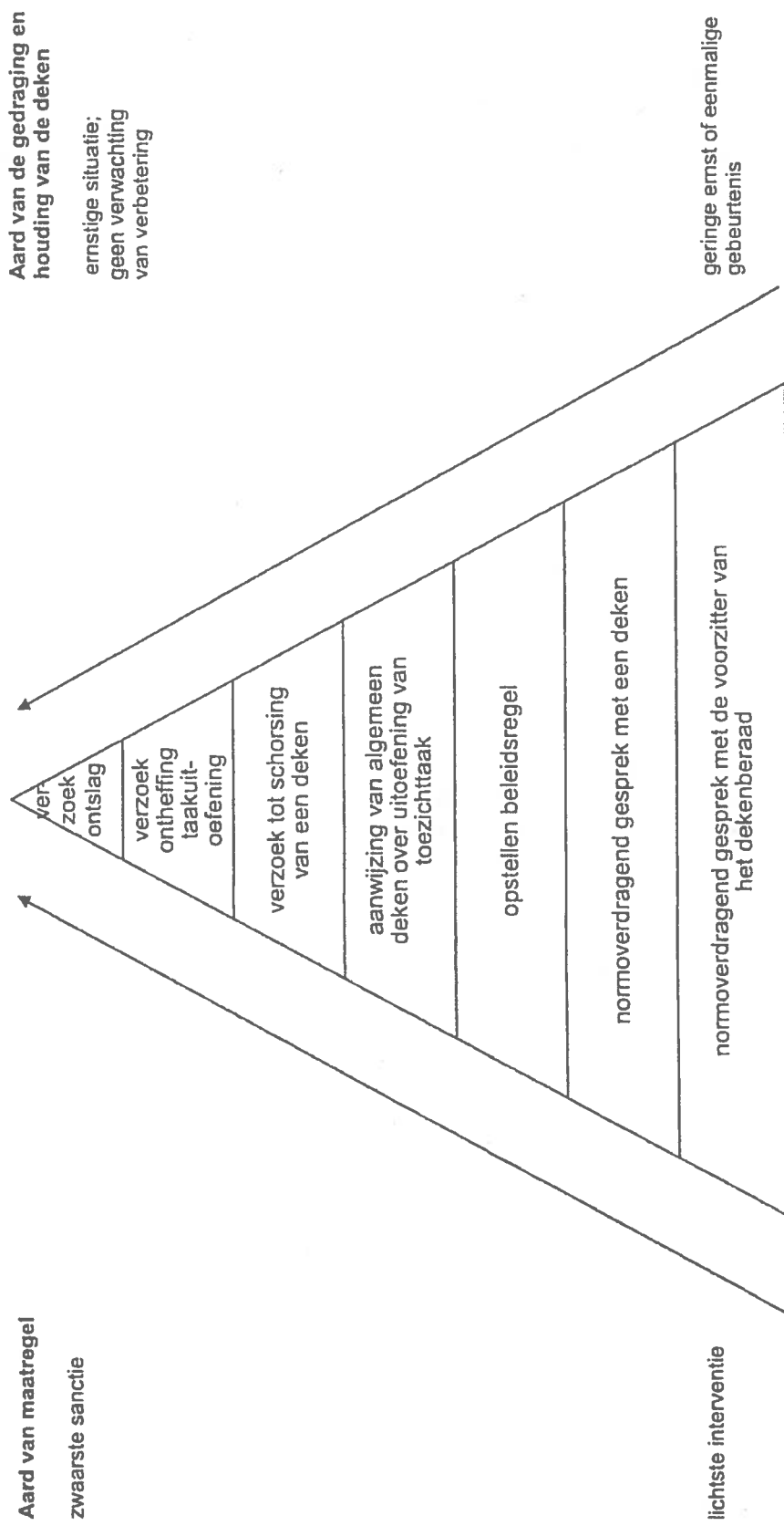
Het college van toezicht zal zich bij de uitoefening van zijn eigen taken eveneens laten leiden door de vereisten van onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. Daarbij zal het college optreden als een collegiale eenheid. Mede gelet op zijn beperkte omvang ziet het college geen toegevoegde waarde voor een onderlinge portefeuillevdeling, bijvoorbeeld geografisch of thematisch. Het college is zich ervan bewust dat het voor een goede en onafhankelijke taakvervulling van belang is om voldoende distantie te houden tot de dekens en het dekenberaad. Ook hier doet zich potentieel een spanningsveld voor, omdat het college immers voldoende zicht dient te houden op het werk van de dekens en de benodigde informatie voor een groot deel van hen verkrijgt. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de voorzitter zich verhoudt tot de dekens en het dekenberaad.

Het college zal zijn wettelijke handhavingsbevoegdheden inzetten als dat noodzakelijk is. Het gaat om vergaande bevoegdheden. Inzet daarvan vergt dan ook dat het college een gedegen dossier opbouwt: uiteindelijk kan dat immers leiden tot bijvoorbeeld een verzoek om ontheffing of schorsing van een deken als toezichthouder en klachtbehandelaar. Over het algemeen verwacht het college minstens zo effectief te kunnen optreden door een deken aan te spreken op eventuele onvolkomenheden, en de voorzitter van het dekenberaad daarover eventueel te raadplegen of te informeren. De onderstaande handhavingspiramide is een weergave van de interventiemogelijkheden van het college in volgorde van ernst⁴.

Jaarlijks zal het college van toezicht verantwoording afleggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in een openbaar verslag. Het college ziet dit als een belangrijk middel om bij te sturen, indien bijvoorbeeld bepaalde zaken niet in alle arrondissementen adequaat zijn geregeld.

⁴ Deze piramide is gebaseerd op de handhavingspiramide die John Braithwaite, een Australische hoogleraar, heeft geïntroduceerd.

Handhavingspiramide – interventiemogelijkheden van het CvT ten opzichte van een deken in volgorde van ernst



2.4 Functies van de algemeen deken

De algemeen deken heeft op grond van de Advocatenwet een dubbele functie: hij is zowel voorzitter van de algemene raad (het bestuur van de NOvA) als voorzitter van het college van toezicht⁵.

In zijn eerste rol neemt de algemeen deken deel aan het overleg van het dekenberaad. Dit betekent dat de algemeen deken in het dekenberaad niet fungeert als vooruitgeschoven post van het college van toezicht. Hij zal er niet namens het CvT spreken, anders dan na ruggespraak met het college. De algemeen deken heeft ook geen hiërarchische relatie ten opzichte van de lokale dekens. Die laatste zijn ieder bestuursorgaan en toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Mede door zijn aanwezigheid bij het dekenberaad fungeert de algemeen deken als schakel tussen de lokale dekens en het college van toezicht.

In zijn hoedanigheid als voorzitter van het college van toezicht kan de algemeen deken aanwijzingen geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht, nadat hij de andere leden van het college heeft gehoord.

Voor het college van toezicht als geheel is het dekenberaad, zoals hiervoor al vermeld, een goed platform om alle dekens gezamenlijk te spreken en om van hen informatie te verkrijgen. Het college van toezicht en het dekenberaad hebben ten opzichte van elkaar geen formele taken of bevoegdheden.

2.5 Onafhankelijke positionering van het college van toezicht

Hoewel het college van toezicht wettelijk een orgaan is van de NOvA, is het daarbinnen ook feitelijk onafhankelijk gepositioneerd. Het college wordt ondersteund door een secretariaat, bestaande uit een secretaris en een secretaresse. De secretaris is op grond van de wet voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan het college; dat geldt eveneens voor de secretaresse.

Het secretariaat is gehuisvest op het bureau van de NOvA in Den Haag, en beschikt daar over eigen, afgesloten werkruimte, waar het college ook vergadert. Het college maakt gebruik van een eigen postbus en een afzonderlijke ICT-omgeving met eigen e-mailadressen en eigen website. Deze voorzieningen staan derhalve los van die van de NOvA.

⁵ Artikelen 18, eerste lid, en 36a, eerste lid, van de Advocatenwet.

3. Werkplan 2015

3.1 Algemeen; toezichtkader

Als een van zijn eerste werkzaamheden heeft het college van toezicht op 6 februari 2015 een werkplan vastgesteld⁶ voor 2015. Daarin heeft het college een beschrijving gegeven van het nieuwe toezichtmodel met de taken en bevoegdheden van het college en van de lokale dekens. Ook is kort beschreven hoe het college zijn verhouding tot het dekenberaad ziet.

De hoofdmoot van het werkplan bestaat uit het toezichtkader en de toezichtthema's voor 2015. Het kader houdt in dat het college als uitgangspunt voor zijn werkzaamheden neemt dat het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten moeten voldoen aan eisen van onafhankelijkheid, transparantie, consistentie, effectiviteit en professionaliteit. Het toezicht en de klachtbehandeling beogen daarmee de kwaliteit en de integriteit van de dienstverlening van de advocatuur te waarborgen. Tevens dient in het algemeen eenieder, ook advocaten, er op te kunnen vertrouwen dat het toezicht en de klachtbehandeling landelijk op een consistente wijze worden uitgevoerd. Het college van toezicht zal zijn taak om waar nodig beleidsregels op te stellen gebruiken om kaders te scheppen voor de dekens.

3.2 Toezichtthema's voor 2015

Meer specifiek zal het college in 2015 aandacht besteden aan de volgende onderwerpen:

- a. *Nieuwe taken en bevoegdheden van de dekens*
Het college van toezicht zal er op toezien dat de dekens hun nieuwe rol in onderling overleg op consistente en transparante wijze invullen. Het college zal daarbij ook aandacht schenken aan de keuze die de dekens maken voor het gebruik van de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden dan wel voor het volgen van de tuchtrechtelijke weg.
- b. *Dekens, leden van de raad en ondersteunende bureaus*
Het belang dat de dekens professioneel en effectief optreden neemt toe door de veelheid aan nieuwe taken en nieuw instrumentarium. Over de gehele linie is extra aandacht nodig voor een adequate selectie van de dekens en selectie en opleiding van de medewerkers van de ondersteunende bureaus van de plaatselijke orden. Door de omvang van de taken acht het college het van belang dat de dekens ook de andere leden van de raad van de orde op een structurele wijze inschakelen bij de uitoefening van hun taken. Het einddoel moet zijn dat de dekens, de leden van de raad en de medewerkers op de bureaus van alle orden hun werkzaamheden op een vergelijkbaar kwalitatief niveau verrichten, dat er een vergelijkbare capaciteit is en dat de continuïteit is gewaarborgd.
- c. *Risico-gestuurd toezicht*
Het college van toezicht zal de uitwerking volgen van het plan van de dekens om risicoprofielen op te stellen op basis van de onderzoeken die zij onder advocaten uitvoeren. Aan de hand van een analyse van die risicoprofielen willen de dekens een keuze maken voor de onderwerpen en de kantoren waarop zij hun toezicht- en handhaving capaciteit inzetten. Dit acht het college een goede manier om effectief toezicht te houden.
- d. *Informatie van derden*
Het college gaat ervan uit dat de dekens voor de ontwikkeling van deze risicoprofielen ook gebruik zullen maken van informatie en signalen die zij verkrijgen van professionele partijen, zoals van rechters, officieren van justitie en de Raad voor Rechtsbijstand. Dit soort informatie is

⁶ Het college is verplicht om jaarlijks een werkplan op te stellen op grond van artikel 45f van de Advocatenwet.

zeer waardevol, en zouden de dekens landelijk op een vergelijkbare wijze moeten verkrijgen en verwerken in zogenaamde S-dossiers (signaaldossiers).

e. *Financiële positie van advocatenkantoren*

Het college acht het wenselijk dat de dekens – zoals zij van plan zijn – afspraken maken met de Belastingdienst om vroegtijdig signalen te krijgen over eventuele financiële problemen van advocatenkantoren. Dat is wenselijk gelet op het risico op faillissementen. Het college zal bekijken of de dekens een structurele en consistente werkwijze weten te ontwikkelen om in een vroeg stadium mogelijke problemen te onderkennen. Het ligt voor de hand dat de dekens daarbij gebruik maken van de expertise en capaciteit van de unit Financieel toezicht van de NOvA, die op verzoek van en namens de dekens onderzoeken op advocatenkantoren verricht. In een vroeg stadium biedt verbetering van de financiële administratie of van werkprocessen wellicht nog soelaas. In geval van malversaties of onverantwoorde handelwijzen dienen de dekens uiteraard daadkrachtig op te treden. En voor het geval het faillissement van een advocatenkantoor niet is te vermijden, dienen er procedures te zijn om te komen tot een goede en snelle overdracht van lopende zaken van de betrokken cliënten.

f. *Kantoorbezoeken*

De dekens maken sinds een paar jaar gebruik van kantoorbezoeken als toezichtmiddel. Blijkens het jaarplan van het dekenberaad willen zij werken aan verbetering en aanscherping van de kantoorbezoeken.

Deze prioriteiten komen in grote lijnen overeen met de speerpunten van de dekens, zoals geformuleerd in het Jaarplan 2015⁷ van het dekenberaad. Die speerpunten zijn:

1. Implementatie bestuursrechtelijke handhaving
2. Opstellen beleidsregels (met name een beleidsregel handhaving)
3. Financieel toezicht, met een focus op de Wwft
4. Identificatie van aandachtsgebieden voor risicogestuurd toezicht
5. Verdere innovatie rond de kantoorbezoeken
6. Verdere professionalisering van de ondersteuning.

3.3 Bekendmaking van het Werkplan 2015

Het college van toezicht heeft het werkplan ter informatie toegestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de algemene raad en de raden van de orden. Het Werkplan 2015 is tevens toegezonden aan het dekenberaad en het college van afgevaardigden, en daar geagendeerd in de vergaderingen van 11 februari 2015 respectievelijk 22 april 2015. Het werkplan is eveneens gepubliceerd op de website van het college (www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties).

⁷ Het Jaarplan 2015 is te vinden op www.advocatenorde.nl bij het tabblad Advocaten, onder Actuele dossiers, thema Dekenberaad.

4. Werkzaamheden

4.1 Algemeen

In het eerste half jaar van 2015 heeft het college van toezicht in beginsel eens in de twee weken vergaderd. Deze frequentie was nodig om de taakopvatting en werkwijze van het college te bepalen en de organisatie op te zetten. Voor de tweede helft van het jaar verwacht het CvT te kunnen volstaan met een vergaderfrequentie van eens per drie weken.

Om zijn taken goed te kunnen uitoefenen, is het essentieel dat het college van toezicht beschikt over voldoende informatie. Als belangrijke informatiebronnen ziet het college de dekens, de jaarverslagen van de orden in de arrondissementen, van het dekenberaad en van de tuchtrechters, diverse externe professionele partijen, tuchtrechtelijke uitspraken en signalen, zoals van bijvoorbeeld rechtzoekenden. Het college houdt zicht op de werkzaamheden van de dekens doordat hij de agenda's en verslagen van de vergaderingen van het dekenberaad ontvangt, evenals de door de dekens gemaakte afspraken, handleidingen en vastgestelde (beleids)regels. Desgevraagd kan het college ook beschikken over andere stukken van het dekenberaad. Verder voert het college periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad.

4.2 Introductiebezoeken aan de dekens

Een primaire en waardevolle bron van informatie zijn de individuele dekens. De dekens delen informatie met het college omdat zij daartoe wettelijk zijn verplicht⁸, en behoren dat ook te doen omdat het voor hen van belang is dat het toezicht en de klachtbehandeling in alle arrondissementen aan de maat is.

Om een goed overzicht te krijgen van de stand van zaken in de arrondissementen hebben de kroonleden van het college bezoeken gebracht aan alle elf dekens en hun adjunct-secretarissen in de periode van medio januari tot medio maart 2015. Bij deze bezoeken werden de kroonleden vergezeld door de secretaris. De voorzitter was hierbij niet aanwezig, omdat hij sinds zijn aantreden als algemeen deken per eind 2013 al de vergaderingen van het dekenberaad bijwoont. Bovendien bezocht hij alle individuele dekens voorafgaand aan de instelling van het college van toezicht.

Tijdens deze kennismakingsbezoeken is met name gesproken over de wijze van uitoefening van het dekenaat en in dat verband ook over de zittingsduur (full time of parttime), de ondersteunende bureaus (omvang, samenstelling en expertise), de mate van inschakeling van de leden van de raad van de orde, de nieuwe bestuursrechtelijk bevoegdheden van de dekens, de kantoorbezoeken, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en het financieel toezicht (financiële situatie van kantoren, unit FTA) en de klachtbehandeling.

De bezoeken waren nuttig en gaven een goed beeld van de situatie in de verschillende arrondissementen.

⁸ Dekens dienen aan het college alle informatie te verstrekken die deze redelijkerwijs nodig heeft voor de uitoefening van zijn toezichttaak op grond van artikel 45i, tweede lid, van de Advocatenwet.

4.3 Bezoek aan het dekenberaad

Na afloop van de introductiebezoeken aan de dekens heeft het college van toezicht op 15 april 2015 een bezoek gebracht aan het dekenberaad. De heer De Wit heeft verteld over zijn eerste indrukken naar aanleiding van de afgelegde bezoeken. De heer Hoekstra was door zijn werkzaamheden vanaf 2012 als interim rapporteur toezicht advocatuur al in grote mate bekend met het werk van de dekens en de gang van zaken in de diverse arrondissementen. Hij besprak de verschillen tussen het college van toezicht en zijn eerdere, meer vrije rol als interim rapporteur.

De algemeen deken gaf een toelichting over de wijze waarop hij invulling geeft aan zijn beide functies. Hij besprak hoe het college van plan is om te gaan met beleidsregels van de dekens en kondigde de voorgenomen beleidsregel van het CvT aan (zie hierover hoofdstuk 5). Ook vertelde hij hoe het college omgaat met de signalen en klachten die het ontvangt van (overwegend) rechtzoekenden over het toezicht en de klachtbehandeling door dekens (zie hierover hoofdstuk 6).

Voorts is gesproken over de communicatie tussen het dekenberaad en het college, waarbij de dekens pleiten voor een open en interactief contact.

4.4 Periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad

In mei 2015 besloot het college om de voorzitter van het dekenberaad uit te nodigen voor periodiek overleg. Op die wijze kan onder meer de informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen de dekens cq het dekenberaad en het college. Afsproken is dat het college en de voorzitter elkaar eens in de twee maanden spreken, aansluitend op een reguliere vergadering van het CvT. De voorzitter van het dekenberaad kan een terugkoppeling geven van het periodieke overleg aan de dekens.

De huidige voorzitter van het dekenberaad is de heer mr. B.D.W. Martens, deken van het arrondissement Den Haag. Het eerste overleg vond plaats op 18 mei 2015. Daarbij is nader van gedachten gewisseld over de communicatie tussen het dekenberaad en het college, gelet op ieders posities. Als uitgangspunt is uitgesproken dat het college tijdig op de hoogte wil worden gebracht van relevante ontwikkelingen in de onderscheiden arrondissementen waarin de dekens werkzaam zijn. Een en ander is van belang om zo nodig tot proactief optreden te komen. Voorts wil het college zicht houden op de activiteiten van het dekenberaad en zich ervan vergewissen dat het dekenberaad effectief optreedt.

Sindsdien heeft het college nog eenmaal met de heer Martens overlegd. Volgende overleggen zijn gepland voor 1 september en 3 november 2015. Beide partijen zijn tot nu toe tevreden over deze werkwijze.

4.5 Overleg met stakeholders en betrokkenen bij het toezicht

Om van meerdere kanten informatie te verkrijgen over het functioneren van het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling heeft het college in maart en april 2015 gesprekken gevoerd met enkele stakeholders van de advocatuur. Zo is gesproken met de voorzitter van het hof van discipline, van het college van procureurs-generaal en met de voorzitter en een lid van de Raad voor de rechtspraak. Voor een goed toezicht is het van belang dat de dekens kunnen beschikken over signalen vanuit het openbaar ministerie en de zittende magistratuur over disfunctionerende advocaten. Het is ook een gemeenschappelijk belang om het optreden van advocaten scherp te houden. Daarvoor dient sprake te zijn van periodiek, inhoudelijk overleg tussen de dekens en hoofdofficieren van justitie en presidenten van de gerechten, dat is gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Over het algemeen vindt

dit overleg al plaats, maar de indruk bestaat dat de rechterlijke macht in meer gevallen signalen zou kunnen afgeven.

Een toezichtthema van het college voor dit jaar is de financiële positie van advocatenkantoren en de wijze waarop de dekens daar toezicht op uitoefenen (thema sub e uit het Werkplan 2015). Daarom is gesproken met de manager van de afdeling Toezicht van de NOvA en een lid van de daaronder ressorterende unit Financieel toezicht advocatuur (unit FTA) over de stand van het financieel toezicht op advocaten. De unit FTA ondersteunt de dekens bij het financieel toezicht en voert op verzoek van en namens de dekens desk researches en onderzoeken uit bij advocaten(kantoren). De desk researches betreffen de analyse van financiële documentatie van kantoren die de deken ter gelegenheid van een kantoorbezoek opvraagt. De onderzoeken worden vaak verricht op het betrokken kantoor en zien meestal op de financiële toestand van het kantoor, maar kunnen ook specifiek zijn gericht op bijvoorbeeld het gebruik van de derdengeldrekening of de omgang met de Wwft. Medewerkers van de unit worden incidenteel ook ingeschakeld bij kantoorbezoeken, hetzij het bezoek zelf, hetzij voor monitoring van de financiële situatie van het kantoor na afloop van het bezoek.

De unit is begin 2013 opgericht en wordt in toenemende mate ingeschakeld door de dekens. Hun bijstand wordt door de dekens als zeer effectief ervaren. De unit constateert dat kantoren die in een penibele financiële situatie verkeren vaak een gebrekkige administratie hebben en niet beschikken over actuele cijfers. Wat dit betreft is het een verbetering dat advocaten op grond van de sinds 1 januari jl. geldende Verordening op de advocatuur hun balans en staat van baten en lasten binnen zes maanden na afloop van een boekjaar gereed dienen te hebben, in plaats van de 'redelijke termijn' die vroeger gold.

5. Beleidsregels

5.1 De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen

Het college van toezicht dient op grond van artikel 45h van de Advocatenwet beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste en tweede lid en artikel 46c van de Advocatenwet. Dit betreft de wijze waarop de dekens van de orden in de arrondissementen toezicht uitoefenen op advocaten en klachten tegen advocaten behandelen. Hiermee heeft het college de bevoegdheid (en opdracht) gekregen om beleidsregels op te stellen over de uitoefening van de bevoegdheden van een ander bestuursorgaan, te weten de elf lokale dekens⁹. Dat laat onverlet dat de dekens ieder bevoegd zijn om beleidsregels te formuleren voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden¹⁰.

Het college van toezicht heeft zijn opdracht ingevuld door in een beleidsregel algemene normen te formuleren. Voor het overige is het aan de dekens om beleidsregels te maken voor hun eigen optreden. In een stelsel van systeemtoezicht past niet dat het college zelf die regels stelt. Wel acht het college het een onderdeel van zijn taak om te toetsen of de beleidsregels van de dekens juist zijn en of de dekens hun eigen regels toepassen. Indien het college onvolkomenheden in een beleidsregel van de dekens ziet, dan zal hij de dekens daar op wijzen. Als de dekens voor een bepaald aspect geen beleidsregel hebben en de werkwijze of toepassing loopt in de praktijk op een onwenselijke wijze uiteen, dan zal het college de dekens aansporen om een beleidsregel op te stellen. Indien de dekens na aansporing geen beleidsregel opstellen of niet tot overeenstemming kunnen komen, zal het college moeten afwegen of het zelf de beoogde regels zal vaststellen. Een andere mogelijkheid is dat de algemeen deken - indien noodzakelijk - zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruikt om een of meer dekens een beleidsregel te laten maken.

5.2 Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving van de dekens

De elf dekens hebben dit voorjaar ieder voor hun eigen arrondissement een Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving vastgesteld. Door onderlinge afstemming in het dekenberaad zijn deze beleidsregels gelijkluidend en tegelijk in werking getreden met ingang van 31 maart 2015. Het dekenberaad is van plan de beleidsregel na een jaar te evalueren.

Met hun beleidsregel geven de dekens ten behoeve van de rechtszekerheid invulling aan hun nieuwe bevoegdheid om een aantal normen bij of krachtens verordening van de NOvA ook bestuursrechtelijk te handhaven. Voor overtreding van één of meerdere van deze normen kan de deken een last onder dwangsom en/of een bestuurlijke boete opleggen¹¹. In het kader van deze beleidsregel hebben de dekens het Jaarplan 2015 van het dekenberaad uitgebreid met vijf speerpunten voor bestuursrechtelijk optreden. Die betreffen onderwerpen waarvan de dekens vinden dat handhaving van de daarvoor geldende normen van groot belang is voor de cliënt en voor de uitoefening van het toezicht, en houden in dat de advocaat:

1. beschikt over een advocatenpas
2. beschikt over een stichting derdengelden
3. beschikt over een kantoorklachtenregeling

⁹ Dit zijn beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

¹⁰ Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 4:81, eerste lid, Awb.

¹¹ Artikel 45g, eerste lid, van de Advocatenwet.

4. informatie verstrekt over de wijze van praktijkuitoefening en enige wijze van samenwerking aan eenieder, waaronder (potentiële) cliënten, en
5. de opdracht van de cliënt bevestigt.

Het college van toezicht waardeert de totstandkoming van de beleidsregel. Met het oog op de voorgenomen evaluatie heeft het college enkele opmerkingen over de beleidsregel aan de dekens kenbaar gemaakt.

5.3 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling

Bij zijn aantreden heeft het college van toezicht bij de dekens de (beleids)regels opgevraagd die zij hebben vastgesteld en de diverse afspraken en handleidingen die zij in de afgelopen jaren in het dekenberaad hebben gemaakt of opgesteld ten behoeve van hun taakuitoefening. Het college heeft kennis genomen van deze documenten en kan zich daar in vinden. Dat is voor het college de reden om de regels en afspraken van de dekens ten grondslag te leggen aan zijn toezichtbeleid. Daartoe heeft het college van toezicht een Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling vastgesteld, die in werking is getreden op 15 mei 2015. De beleidsregel is gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/beleidsregels.

Met deze beknopte beleidsregel stelt het college ten eerste algemene normen waaraan het toezicht en de klachtbehandeling moeten voldoen. Zo dient de deken het toezicht en de klachtbehandeling uit te oefenen op een onafhankelijke, zichtbare, effectieve en professionele wijze, die consistent is met de manier waarop de andere dekens deze taken uitoefenen. Ten tweede dienen de dekens toepassing te geven aan de door hen vastgestelde (beleids)regels en de afspraken en handleidingen die zij in het dekenberaad voor deze taken maken of opstellen. Daaronder vallen bijvoorbeeld ook de afspraken over de prioriteiten die de dekens als speerpunten vastleggen in het jaarplan van het dekenberaad. De beleidsregel houdt mede in dat het college een *'comply or explain'-beleid* hanteert: het college zal er op toezien dat de dekens zich houden aan hun eigen geharmoniseerde (beleids)regels en prioriteiten voor het toezicht en de klachtbehandeling.

De regels en afspraken van de dekens zijn over het algemeen kenbaar voor advocaten of voor eenieder. De dekens maken hun beleidsregels, zoals de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving, openbaar door middel van publicatie op de website van hun orde. Afspraken van de dekens en leidraden worden gepubliceerd op het besloten, voor advocaten toegankelijke deel van de websites. Zo kunnen advocaten kennis nemen van de wijze waarop de dekens bijvoorbeeld omgaan met bepaalde voorschriften of hoe zij te werk gaan. Een voorbeeld van dat laatste is de *Best practice* kantoorbezoeken.

Daarnaast maken de dekens afspraken over het hanteren van bepaalde formats en registratiemethoden. Met behulp van deze interne werkwijzen kunnen zij het toezicht en de klachtbehandeling uniform aanpakken. De dekens leggen verantwoording af over de resultaten daarvan in het jaarverslag van hun orde en/of in het jaarverslag van het dekenberaad. Deze verslagen worden gepubliceerd op de websites van de orden respectievelijk van de NOvA.

6. Signalen van rechtzoekenden en anderen

6.1 Omgang van het college van toezicht met signalen

Regelmatig ontvangt het college van toezicht brieven en e-mails van burgers met klachten over advocaten en over de wijze waarop de deken deze klachten heeft behandeld. Soms uiten zij ook hun ongenoegen over het optreden of de uitspraak van de tuchtrechter. Enkele keren hebben ook advocaten het college aangeschreven.

Van oudsher – en nog steeds – ontvangt de NOvA dit soort brieven, die vaak zijn gericht aan de algemeen deken. Omdat de algemeen deken sinds dit jaar tevens voorzitter van het college van toezicht is, is afgesproken dat de NOvA brieven met klachten over het toezicht en de klachtbehandeling door dekens doorstuurt aan het college van toezicht. Deze werkwijze geldt ook als dergelijke brieven naar het kantoor van de algemeen deken zijn gestuurd.

Op deze wijze ontving het college van toezicht tot 1 september 2015 brieven, e-mails of telefonische berichten van in totaal 43 personen. Een groot aantal daarvan betreft het toezicht of de klachtbehandeling door dekens. Er zijn ook signalen die gaan over tuchtrechters, de tuchtrechtspraak of een verzoek om toewijzing van een advocaat op grond van artikel 13 van de Advocatenwet, of die het college van toezicht om advies of om een standpunt vragen. Voorop staat dat het college van toezicht geen wettelijke taak of bevoegdheid heeft om klachten over de handelwijze van advocaten of dekens in individuele gevallen te behandelen. Het college heeft evenmin een taak ten aanzien van de tuchtrechtspraak door de raden van discipline en het hof van discipline; het CvT is geen appelinstantie voor klagers.

Om die reden kan het college geen oordeel uitspreken over het voorgelegde geval of bemiddelend optreden of anderszins een oplossing bieden. Meestal verwijst het college de brieven naar de deken (voor klachten over advocaten) of naar het hof van discipline (voor klachten over een deken)¹². Het college is zich ervan bewust dat dit voor de betrokken burgers vaak teleurstellend is, aangezien zij geregeld hooggespannen verwachtingen van dit nieuwe college hebben.

Toch kunnen de brieven nuttig zijn, omdat deze vaak informatie bevatten over de wijze waarop het toezicht plaatsvindt. De brieven fungeren als signaal en kunnen een indicatie geven of de klachtbehandeling of het toezicht in een arrondissement of in het algemeen naar behoren functioneert. In zoverre zijn deze signalen relevant voor het CvT bij de uitoefening van het systeemtoezicht. Het gemelde kan aanleiding zijn voor het college om nader onderzoek te doen, een klager te horen of bij zijn toezicht aandacht te besteden aan een specifiek onderwerp. Voor de brieven schrijver biedt dat geen soelaas, omdat het college niet kan treden in individuele gevallen, maar zijn brief kan wel bijdragen aan het goed of beter functioneren van het toezicht op de advocatuur.

Gelet op het bovenstaande duidt het college deze brieven en e-mailberichten aan als 'signalen'. Het gebruik van de (juridische) term 'klacht' zou verwarring geven of verwachtingen oproepen die het college van toezicht niet kan waarmaken.

¹² Ook op zijn website verschaft het college informatie over de instanties waar men klachten kan indienen tegen advocaten of tegen een deken (www.collegevantoezichtnova.nl/toezicht/klachten).

7. Bevindingen

7.1 Jaarverslagen van de orden

Ter voorbereiding op de introductiebezoeken aan de dekenen maakten de collegeleden onder meer gebruik van de gegevens over het toezicht en de klachtbehandeling uit de jaarverslagen van de orden over 2013. Het college keek vervolgens uit naar de verslagen die de orden in de arrondissementen uitbrachten over 2014.

Bestudering van de jaarverslagen over 2014 laat zien dat zij vrijwel alle voldoen aan het format dat het dekenberaad daarvoor heeft vastgesteld. In ieder geval bevatten zij de daarin voorgeschreven informatie over het toezicht en de klachtbehandeling. Het format is echter globaal van aard, en beschrijft bijvoorbeeld niet hoe verslag moet worden gedaan van de kantoorbezoeken en de uitkomsten van de centrale controle op de verordeningen.

Het college constateert dat er een verschillende uitwerking aan het format is gegeven. Veel orden doen gedetailleerd verslag over het uitgeoefende toezicht en de klachtbehandeling, waar andere volstaan met een kernachtig verslag. De informatie die wordt verschaft loopt uiteen. Voor een deel is dat een kwestie van keuze. Voor een ander deel lijkt het er op dat gegevens verschillend worden geregistreerd, dan wel op een andere wijze worden samengevat in het verslag. Ook komt het voor dat de gegevens uit de jaarverslagen van de orden niet overeenstemmen met de per arrondissement uitgesplitste cijfers in het jaarverslag van het dekenberaad¹³. Doordat de mate en wijze van verantwoording verschilt, is een onderlinge vergelijking van de arrondissementen en een vergelijking met 2013 niet op alle onderdelen mogelijk.

Het college van toezicht acht het van belang dat de dekenen gebruik maken van een uniform format, dat leidt tot een inzichtelijke en onderling vergelijkbare verantwoording. Dan kan het bijvoorbeeld niet meer voorkomen dat er in sommige verslagen uitgesplitste resultaten van de afgelegde kantoorbezoeken ontbreken. De jaarverslagen van de orden maken duidelijk dat in de meeste gevallen sprake is van een lichte overtreding bij de kantoren waar een tekortkoming wordt geconstateerd. Veelal ziet die op de procedurele verplichting om schriftelijk vast te leggen op welke wijze een advocaat of kantoor de regelgeving naleeft. Er wordt echter weinig inhoudelijke toelichting gegeven op overtredingen die potentieel ernstige gevolgen voor rechtzoekenden kunnen hebben. Zo blijkt uit de cijfers dat acht keer een dekenbezwaar is ingediend naar aanleiding van een tekortkoming die ziet op de financiële situatie van een kantoor, en twee keer naar aanleiding van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering¹⁴. In tientallen gevallen is voor dit soort tekortkomingen aan kantoren een termijn gegeven om de bevinding te repareren. Slechts een enkele orde vermeldt om welke redenen een dekenbezwaar is ingediend. Dat verdient bredere navolging.

Het is het college bekend dat de dekenen werken aan een verbetering van de registratie en rapportage. Die inspanning zou in de jaarverslagen over 2015 al tot aanmerkelijke verbetering moeten leiden. Denkbaar is ook dat het dekenberaad de cijfers van de afzonderlijke orden bundelt en aggregaert in één format.

¹³ Dat is bijvoorbeeld het geval met het totaal aantal klachten per arrondissement. Dat wijkt bij vrijwel alle plaatselijke orden licht af van de aantallen vermeld in het jaarverslag van het dekenberaad.

¹⁴ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 42.

7.2 Ondersteuning van de deken: het bureau

In zijn werkzaamheden tot nu toe constateert het college van toezicht dat bij enkele orden de bezetting van het bureau van de orde een belangrijk aandachtspunt is. Bij deze bureaus kan worden gesproken van onderbezetting. Door de concentratie van taken bij de deken en door de nieuwe taken die er sinds 1 januari 2015 bij zijn gekomen, is het essentieel dat de deken kunnen beschikken over goede ondersteuning, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daar komt bij dat de bureaus van de orden naast het toezicht en de klachtbehandeling ook een scala aan andere werkzaamheden uitvoeren. Bijvoorbeeld ten behoeve van het bestuur en beheer van de orde, beëdigingen en overige stagiaire-aangelegenheden, opleiding van advocaten en beleidsmatige zaken rond de gefinancierde rechtsbijstand en rechtsgebieden als strafrecht en familierecht. Het is dus niet zo dat de volledige bureau capaciteit kan worden aangewend voor het toezicht en de klachtbehandeling.

Voor de 'ideale' samenstelling van de bureaus heeft de heer Hoekstra in zijn vorige hoedanigheid als interim rapporteur toezicht een indicatieve norm geformuleerd. Deze 'sleutel' houdt in:

"in een arrondissement van 800 tot maximaal 1000 advocaten, zou het lokale bureau van de Orde een bezetting van minimaal 5 fte (dus exclusief de deken) moeten hebben om de huidige taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Bij arrondissementen waar meer dan 1000 advocaten actief zijn, dient de bezetting van het bureau uiteraard groter te zijn, al dient daarbij in mijn beleving geen lineair verband te worden aangehouden. Zo kan bij een arrondissement tot 2000 advocaten worden uitgegaan van minimaal 7 fte."¹⁵

Het college van toezicht sluit zich hierbij aan, met de kanttekening dat de deken er sindsdien taken bij hebben gekregen, zoals de bestuursrechtelijke handhaving en het toezicht op de Wwft.

Afgezien van het bureau van de Amsterdamse orde bestaan de bureaus uit 4 tot 8 medewerkers, waarvan velen parttime werken. Alle bureaus staan onder leiding van een adjunct-secretaris met jarenlange ervaring. Deze opbouw maakt de bureaus kwetsbaar voor langdurige uitval van medewerkers, verlies aan kennis door het vertrek van ervaren medewerkers of een plotselinge toename in het werk. Dit jaar springt uiteraard in het oog dat de bureaus er extra werkzaamheden hebben bijgekregen door het nieuwe stelsel van toezicht. Dit vraagt om nieuwe kennis en vaardigheden. De schaalgrootte van de bureaus beperkt de mogelijkheden tot specialisatie. Deze omstandigheden maken dat de bureaus waar nodig en mogelijk zouden moeten samenwerken, onder meer door een uitwisseling van medewerkers en specialistische kennis, bijvoorbeeld per ressort.

Bij enkele kleine bureaus is sprake van onderbezetting. De deken zijn zich daarvan bewust en trachten hun bureausamenstelling te versterken. Het college van toezicht zal in de komende periode nagaan of dit van de grond komt. In het algemeen ziet het college geen duidelijke relatie tussen het aantal bureaumedewerkers en de hoogte van de financiële bijdrage die de advocaten aan de betrokken lokale orde verschuldigd zijn. Sommige orden voorzien met een lagere bijdrage in een adequate personele bezetting, terwijl bij andere orden het aantal medewerkers te wensen over laat ondanks de hogere bijdrage van hun advocaten. In het laatste geval is het voor de raad van de orde niet eenvoudig om extra personeel aan te trekken, omdat een verdere verhoging van de financiële bijdrage problematisch is. Wel lijkt de situatie bij de betrokken orden gerelateerd te zijn aan een stroever verloop van de samenvoeging van de vroegere arrondissementen als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart. Dat vergt nadere aandacht.

¹⁵ Eindrapportage 2014 Interim rapporteur toezicht advocatuur, p. 19.

7.3 Kantoorbezoeken

De dekens hebben afgesproken om vanaf 2013 jaarlijks 10% van het aantal advocatenkantoren te bezoeken. Daarbij wordt een deel willekeurig geselecteerd, en een deel naar aanleiding van ontvangen signalen over het functioneren van een advocaat of diens kantoor. Bij de selectie wordt wel gestreefd naar een evenredige verdeling over de kantoren naar gelang hun omvang¹⁶. Ook in 2014 zijn de dekens er, net als in 2013, in geslaagd om bij ten minste 10% van de advocatenkantoren langs te gaan. Landelijk zouden er 489 kantoren moeten worden bezocht; uiteindelijk zijn er 586 bezoeken afgelegd¹⁷.

De kantoorbezoeken worden uitgevoerd door de deken of - onder mandaat - een lid van de raad, telkens met een (staf)medewerker van het bureau. Het college acht deze inzet van leden van de raad essentieel, en dat niet alleen gelet op het aantal bezoeken en de benodigde voorbereiding en opvolging daarvan. In de praktijk blijkt het ook effectief om bezoeken aan advocaten werkzaam op een bepaald rechtsterrein te laten verrichten door leden van de raad met een praktijk op hetzelfde of een verwant rechtsgebied. In een enkel arrondissement worden de leden van de raad niet ingeschakeld bij het afleggen van de kantoorbezoeken. Hierover zal het college in gesprek treden met de betrokken deken.

In het kader van dit tussentijds verslag beperkt het college van toezicht zich tot enkele opmerkingen. Allereerst valt bij bestudering van de jaarverslagen op dat er tussen de orden grote verschillen bestaan in de rapportage van de uitkomsten van de kantoorbezoeken. De orden vermelden – meer of minder gedetailleerd – het aantal en het onderwerp van de tekortkomingen die zij bij kantoren constateren, en hoeveel daarvan zijn hersteld. Sommige orden rapporteren dat bij 39% – 55% van de bezochte kantoren alles in orde is. Bij andere orden was dat slechts bij 1% - 18% van de kantoren het geval.

Dit roept vragen op over de intensiteit van de bezoeken en de wijze van registratie van de bevindingen bij kantoorbezoeken. Het college van toezicht heeft de dekens inmiddels verzocht om hierover tot onderlinge afstemming te komen, met als doel dat de uitvoering van de kantoorbezoeken in alle arrondissementen consistent is en resulteert in een uniforme, onderling vergelijkbare verantwoording.

Daarnaast is van belang dat de deken goed wordt geïnformeerd over de bezoeken die worden afgelegd door leden van de raad. Het bureau dient te zorgen voor goede verslagen van alle kantoorbezoeken. Het college acht het aangewezen dat al deze verslagen in de vergaderingen van de voltallige raad worden besproken.

Bij de komende bezoeken aan de dekens zal het college navraag doen naar de wijze waarop zij omgaan met de kantoorbezoeken, de registratie en de verslaglegging.

7.4 Dekenbezwaren

Als onderdeel van de handhaving kunnen dekens ambtshalve een klacht tegen een advocaat indienen bij de tuchtrechter. Dat wordt een dekenbezwaar genoemd. De dekens kunnen een dergelijke

¹⁶ Er zijn 5 categorieën: kantoren met 1 advocaat, 2 - 5 advocaten, 6 - 20 advocaten, 21 - 60 advocaten en meer dan 60 advocaten. De meeste advocaten werken op kantoren met 2 tot 20 advocaten.

¹⁷ Hierbij zijn herhaalbezoeken inbegrepen aan kantoren die voor een tweede keer zijn bezocht, bijvoorbeeld om te controleren of bepaalde tekortkomingen zijn hersteld conform de afspraken. Per saldo zijn meer dan 489 kantoren bezocht. Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 24. Van het totaal van (toen) 4.894 kantoren was ruim de helft een eenmanskantoor: 2.553 (per 31 december 2013; jaarverslag NOVA 2013).

bezwaar indienen op grond van het algemeen belang, bijvoorbeeld als er sprake is van overtreding van een voorschrift zonder dat daarbij cliënten direct in hun belang zijn getroffen, of als de kwaliteit van het werk van de advocaat onder de maat is. De deken kan zo'n klacht ook indienen als een klager op eigen gronden een klacht tegen de betrokken advocaat heeft. Volgens de raden van discipline¹⁸ steeg het aantal dekenbezwaren de afgelopen jaren van 63 in 2012, naar 68 in 2013, naar 79 in 2014. Dat is 4 tot 6% van het totaal aantal in die jaren bij de tuchtrechter ingediende klachten (1.400 in 2012, 1.584 in 2013 en 1.291 in 2014)¹⁹. Vrijwel alle dekenbezwaren zijn door de tuchtrechter gegrond verklaard (75 in 2014).

Het dekenberaad rapporteert een aanzienlijk hoger aantal dekenbezwaren, te weten 181 in 2013 en 159 in 2014. In beide jaren maken de dekenbezwaren 6% uit van het totaal aantal bij of door de dekens ingediende klachten (3.114 in 2013 versus 2.691 in 2014)²⁰. Dit verschil in rapportage met de cijfers van de tuchtrechtelijke colleges vergt nadere aandacht van de dekens.

Het college van toezicht maakt verder uit de jaarverslagen van de orden op dat de dekens in wisselende mate dekenbezwaren indienen. Het college acht het aan te bevelen dat de dekens vaker zelf een klacht indienen indien sprake is van een ernstige situatie of herhaalde overtredingen door een advocaat. Ook als de klacht afkomstig is van bijvoorbeeld een rechter of officier van justitie, dan acht het college het aangewezen dat de deken de betrokken klacht in beginsel overneemt. De dekens hebben dergelijke afspraken in ieder geval met de Raad voor Rechtsbijstand en de IND, waarbij de dekens – na een eigen afweging – een klacht tegen een advocaat in beginsel door middel van een dekenbezwaar overnemen.

7.5 Klachtbehandeling

De cijfers omtrent de klachtbehandeling laten een positieve ontwikkeling zien. In 2014 daalde in vrijwel alle arrondissementen het aantal klachten tegen advocaten ten opzichte van het voorgaande jaar. Slechts in twee arrondissementen was een stijging van klachten te zien. De dekens zien deze gunstige cijfers als een bevestiging van het door hen ingezette beleid²¹.

Deze daling is eveneens zichtbaar in de instroom van zaken bij de tuchtrechter. Zo zijn er in 2014 18% minder klachten binnengekomen bij de raden van discipline dan in 2013. Dat is verrassend positief, omdat het enige tijd duurt voor een klacht bij de tuchtrechter terecht komt. De deken dient een klacht immers eerst te onderzoeken en doet daarbij indien mogelijk een poging tot bemiddeling. Door deze bemiddelende rol kan de deken een deel van de klachten oplossen en worden niet alle klachten aan de tuchtrechter voorgelegd.

In 2014 hebben de raden van discipline 9 advocaten geschrapt, tegen 6 advocaten in 2013. Mogelijk zijn enkele schrappingen nog niet definitief, omdat er nog hoger beroep tegen aanhangig kan zijn. Het hof van discipline schrapte afgelopen jaar in hoger beroep (dat kunnen beroepszaken zijn tegen uitspraken uit 2013) 4 advocaten, tegen 5 advocaten in 2013. Het aantal door de tuchtrechter geschrapte advocaten verschilt per jaar, maar zoals de tuchtrechters opmerken, gaat het daarbij "om zulke kleine aantallen, dat er geen conclusies over trends aan kunnen worden verbonden"²². Niettemin

¹⁸ Jaarverslag 2014 van het hof van discipline en de raden van discipline, p. 30, 31 en 53.

¹⁹ Jaarverslagen 2012 en 2014 van het hof van discipline en de raden van discipline, p. 18 resp. 25.

²⁰ Jaarverslag dekenberaad 2013, p. 15 en Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 21.

²¹ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 19.

²² Jaarverslag 2014 van het hof van discipline en de raden van discipline, p. 26, 27 en 35.

is denkbaar dat het hogere aantal schrappingen door de raden een na-ijleffect is van het grotere aantal klachten dat in 2013 bij de dekens werd ingediend.

Het college van toezicht constateert dat in de jaarverslagen van de orden specifieke cijfers ontbreken over de recidivisten onder de advocaten. Het dekenberaad vermeldt dat 2% van de advocaten verantwoordelijk is voor 36% van de klachten die in 2014 zijn ingediend. Afgezet tegen het aantal klachten zou dit betekenen dat tegen ca. 346 advocaten ongeveer 969 klachten zijn ingediend. Dat aandeel lijkt redelijk stabiel te zijn. In 2013 was sprake van 3% van de advocaten die 41% van de klachten voor hun rekening nemen²³.

Bij recidive doen de dekens gericht onderzoek naar de advocaten om wie het gaat. Zij gaan het gesprek aan met de advocaat, zoeken naar de oorzaak van de ingediende klachten en bepalen per advocaat de beste aanpak om verdere klachten te voorkomen. Bij kantoren waar meerdere klachten worden ingediend, gaan de dekens op dezelfde manier te werk²⁴. Recidive kan ook een signaal zijn en aanleiding geven om een kantoor te selecteren voor een kantoorbezoek. Dat is een goed voorbeeld van risico-gestuurd toezicht.

Nadere gegevens over recidivisten zijn echter niet beschikbaar, althans zijn niet gepubliceerd. Daardoor is onbekend hoe de onderverdeling is van deze klachten binnen de groep. Mogelijk zijn er uitschieters die bijvoorbeeld meer dan vijf klachten ontvangen, of in de loop van meerdere jaren veel klachten ontvangen. Meer inzicht zou wenselijk zijn in de aard van de klachten en in de praktijk van de betrokken advocaten, onder meer qua rechtsgebied, kantoorsoort en ervaring.

²³ Jaarverslagen dekenberaad 2014, p. 23 en 2013, p. 17.

²⁴ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 23.

8. Vooruitblik

8.1 Aandachtspunten voor de tweede helft van 2015

Gelet op zijn bevindingen tot nu toe, zal het college in het komende half jaar aandacht vragen voor een verdere verbetering en harmonisering van de (cijfermatige) verantwoording door de dekens:

- de rapportages - in hun jaarverslagen en/of in die van het dekenberaad - dienen inzichtelijk te zijn, een zelfde mate van detail te bevatten en een onderlinge vergelijking mogelijk te maken;
- de verantwoording van de bevindingen bij kantoorbezoeken dient eveneens op een onderling vergelijkbare wijze plaats te vinden. Daarbij is het wenselijk dat inzicht wordt gegeven in de ernst en aard van de aangetroffen tekortkomingen;
- ten aanzien van de klachtbehandeling beveelt het college aan om meer inzicht te geven in de recidive. Er blijkt immers telkens een kleine groep advocaten verantwoordelijk te zijn voor een groot deel van de klachten (in 2013 en 2014 ruim een derde). Meer informatie is wenselijk over de onderverdeling van de klachten binnen deze groep, de aard van de klachten en de praktijk van de betrokken advocaten, bijvoorbeeld qua rechtsgebied, kantoorsoort en ervaring.

Daarnaast zal het college inzetten op een versterking van de bureauorganisatie in enkele arrondissementen waar nu sprake is van onderbezetting (toezichtthema sub b uit het Werkplan 2015). In het algemeen zal het college aandacht vragen voor samenwerking tussen de bureaus en uitwisseling van medewerkers en specialistische kennis, bijvoorbeeld per ressort. Daarmee kunnen pieken in de werkbelasting beter worden opgevangen en kan er voldoende capaciteit komen om specialistische kennis op te bouwen en te behouden.

Ook zal het college letten op een consistente uitvoering van de kantoorbezoeken en de mate waarin de dekens gebruik maken van hun bevoegdheid om dekenbezwaren in te dienen.

Voor het overige zal het college toezien op de andere toezichtthema's die hij voor dit jaar heeft geformuleerd. Het college heeft ook in de afgelopen periode de voortgang van de dekens gevolgd bij de ontwikkeling van risico-gestuurd toezicht, de intensivering van het toezicht op de financiële positie van advocatenkantoren en de verbetering en aanscherping van de methode van kantoorbezoeken. Ook is het college benieuwd naar de ervaring van de dekens met het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom, en in hoeverre dit de effectiviteit van het toezicht ten goede komt.

8.2 Vervolgbezoeken aan de dekens

In de tweede helft van dit jaar zal het college van toezicht weer een bezoek brengen aan alle individuele dekens. Daarbij zal het college de stand van zaken in het toezicht en de klachtbehandeling bespreken aan de hand van een rapportage over het betrokken arrondissement. In deze rapportage heeft het college gegevens samengevoegd uit de jaarverslagen van de orde in kwestie en van het dekenberaad over 2014 en 2013. Waar mogelijk worden de cijfers ook vergeleken met die van de andere arrondissementen. De rapportages worden voorafgaand aan elk bezoek toegezonden, zodat de deken kan nagaan of de gegevens over zijn orde juist zijn vermeld. Het CvT zal de bezoeken aan de dekens in wisselende tweetallen afleggen, telkens vergezeld door de secretaris.

Mede op basis van deze bezoeken zal het college zijn toezichtthema's voor 2016 bepalen.

College van Toezicht

In het overzicht wetsgeschiedenis is aangegeven hoe het uiteindelijke toezicht tot stand is gekomen. In dit stuk wordt de inrichting en werkwijze van het College van Toezicht nog eens op een rijtje gezet.

Doel College van Toezicht

Voor 1 januari 2015 werd het toezicht uitgeoefend door de Raad van Toezicht en de dekens. Deze raad bestond alleen uit advocaten, waaronder de lokale deken. Deze vorm van toezicht bestond al meer dan 50 jaar en was verouderd. Vandaag de dag is een meer onafhankelijk toezicht aan de orde. Er moet een zekere mate van afstand zijn tussen de toezichthouder en de advocaat die wordt gecontroleerd. In het Overzicht wetgevingsgeschiedenis heeft u kunnen lezen dat er verschillende discussies speelden die er uiteindelijk toe geleid hebben dat het College van Toezicht een systeemtoezicht uitoefent. Het College functioneert als het ware als een paraplu die boven de dekens en de advocaten hangt en ervoor zorgt dat er niet alleen- zoals vroeger- toezicht wordt uitgeoefend als er al problemen zijn maar ook vooraf toezicht wordt uitgeoefend door de dekens. Het College bewaakt van een afstand dat er toezicht plaats vindt en dat het in het hele land uniform gebeurt. U kunt dit nalezen in het werkplan (art. 45f Advocatenwet), dat het College verplicht moet opstellen. Zie het werkplan via deze link: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2015/04/20150219-WERKPLAN-CvT-2015.pdf>

Zoals in het Overzicht wetgevingsgeschiedenis staat wordt het echte toezicht uitgeoefend door de dekens. Het College is het wakend oog.

Leden van het College van Toezicht

In artikel 36a van de Advocatenwet wordt geregeld wie er in het College van Toezicht kunnen zitten. De link naar de Advocatenwet is u gestuurd in het Overzicht wetsgeschiedenis.

Het College van Toezicht is een orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Dit wil niet zeggen dat de andere organen van de NOvA invloed kunnen uitoefenen op de toezichtstaken van het College. Het College is op geen enkele manier verantwoordelijk aan de NOvA. Zie onder het kopje "artikel 36a": https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4

Onderdeel van de onafhankelijkheid is dat het College bestaat uit 3 personen waarvan er 2 geen advocaat mogen zijn (art 36a). Uit de wet blijkt duidelijk dat in een dergelijk geval het niet mogelijk is om lid van het College te kunnen worden. Verder regelt de wet in het algemeen dat de leden van het College geen nevenfuncties mogen uitoefenen die niet verenigbaar zijn met de toezichthoudende rol van het College. Dit is de reden dat op de website van het College van Toezicht de nevenfuncties staan van de voorzitter en de leden. Dan is voor iedereen duidelijk wat de collegeleden nog meer doen. Zie hiervoor: <http://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2015/10/20151006-nevenfuncties-leden-CvT.pdf>

De algemene raad van de NOvA doet een voordracht tot benoeming van deze leden. Bij het opstellen van deze voordracht mag de deken –die immers ook voorzitter is van de algemene raad- niet meedoen. Voorkomen moet worden dat er bij het opstellen van de voordracht een vorm van belangenverstrengeling kan plaatsvinden. Zie ook paragraaf 18 van:

[https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-18.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4)

[18.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-18.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d4%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=22&sorttype=1&sortorder=4)

De onafhankelijkheid van de 2 leden wordt ook gewaarborgd doordat zij worden benoemd bij koninklijk besluit en niet door de NOvA. Dit betekent dat de Minister van Veiligheid en Justitie een kandidaat mag weigeren wegens zwaarwegende gronden.

Er zijn dus allerlei regels gesteld om de onafhankelijkheid van het College van Toezicht te garanderen.

Taken College van Toezicht

Zoals al eerder gezegd wordt het echte toezicht uitgeoefend door de deken. Het College houdt wel toezicht op hoe de deken hun werk doen. Dat kunt u ook lezen in het werkplan 2015 waarvan hierboven een link naar de tekst is gestuurd. U leest daar dat het College het ook belangrijk vindt dat advocaten niet alleen bij een klacht worden gecontroleerd maar dat dit ook plaatsvindt volgens een terugkerend controlepatroon.

De deken van de algemene raad kan aan de deken van de lokale orde, gehoord de 2 leden van het College van Toezicht, aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van het echte toezicht op de advocatuur (art. 45b). De wetgever geeft deze rol kernachtig weer door te zeggen dat het College daarmee een vorm van doorzettingsmacht krijgt die moet waarborgen dat het College zijn eindverantwoordelijkheid als toezichthouder kan waarmaken. Zie hiervoor bij de toelichting op 'artikel 45b' : [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4)

[10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4)

Zie ook voor een voorbeeld waarom het geven van aanwijzingen zo belangrijk is onder het kopje 'artikel 45b'; [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=33&sorttype=1&sortorder=4)

[13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=33&sorttype=1&sortorder=4](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-13.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdt%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=33&sorttype=1&sortorder=4)

[true%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26knr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdi%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d3%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=27&sorttype=1&sortorder=4)

Deze link verwijst naar het voorbeeld dat een deken niet eigenhandig kan besluiten het toezicht te verminderen en daarmee van het landelijk beleid af te wijken. Een aanwijzing draagt bij aan uniforme uitoefening van het toezicht.

In artikel 45c wordt geregeld dat dekens die zich in een situatie bevinden dat het niet langer verantwoord is te functioneren op verzoek van het College van Toezicht worden geschorst of ontheven in de taakuitoefening.

Het College van Toezicht kan ook aansturen op het ontslaan van een deken die onvoldoende functioneert (art 45d).

Opdat het College van Toezicht over voldoende financiële middelen kan beschikken om zijn werk goed te doen, moet de Minister van Veiligheid en Justitie toestemming geven aan de jaarrekening en de begroting (art 45e). Zie ook de toelichting bij artikel 45d:

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32382-10.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26dosnr%3d32382%26knr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal%257cVerenigdeVergaderingderStatenGeneraal%26sdi%3dKenmerkendeDatum%26par%3dKamerstuk%26dst%3dOnopgemaakt%257cOpgemaakt%257cOpgemaakt%2bna%2bonopgemaakt%26isp%3dtrue%26pnr%3d3%26rpp%3d10%26_page%3d4%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=30&sorttype=1&sortorder=4

Klachten over dekens

Hoofdreel is dat tuchtklachten tegen advocaten worden behandeld door de raad van discipline die gevestigd is in het rechtsgebied waar de desbetreffende advocaat kantoor houdt (art. 46a). Omdat het vreemd zou zijn dat klachten over dekens in het rechtsgebied van de deken zelf, worden behandeld is ook geregeld dat de raad van discipline in een ander arrondissement waar de deken kantoor houdt wordt aangewezen als gerecht dat de klacht tegen de betreffende deken behandelt (art 46a). Het onderzoek van de klacht naar de deken wordt natuurlijk niet door hemzelf gedaan maar door een andere deken (art 46c). Daarvoor zorgt de voorzitter van het Hof van Discipline.

Overzicht wetsgeschiedenis van de Wet van 1 oktober 2014 tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten (Wet positie en toezicht advocatuur, Staatsblad 2014, nr. 354)

Oorsprong wetsvoorstel

De oorspronkelijke aanleiding van het wetsvoorstel is het rapport van de Commissie advocatuur. Die commissie had tot taak advies uit te brengen aan de regering over de vraag welke positie de advocatuur in het maatschappelijke bestel en de inrichting van het rechtsbestel behoort in te nemen. Op het rapport van de commissie volgde een standpunt van de regering, dat op 13 oktober 2006 werd uitgebracht. In het standpunt van de regering werd een wetsvoorstel aangekondigd, waarin aanbevelingen van de commissie verwerkt zouden worden. Het rapport van de commissie bevatte geen aanbevelingen over een nieuw toezichtsmodel op advocaten. Ook het standpunt van de regering uit 2006 gaat niet in op een nieuw toezichtsmodel. De herziening van het toezicht is pas een paar jaar later opgekomen.

Het wetsvoorstel had zoals gezegd tot doel om de aanbevelingen van de commissie advocatuur te vertalen naar de wet. Dat werd een aanpassing van de Advocatenwet. De Advocatenwet zoals deze luidde op het moment dat het wetsvoorstel in gang werd gezet vindt u hier.

Zoals hierboven al is aangegeven, ging dit wetsvoorstel toen nog niet over het toezicht op de advocatuur. Het wetsvoorstel had toen ook nog een andere naam. Het heette: "Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde".

De belangrijkste onderwerpen die op dat moment in het wetsvoorstel werden geregeld, waren:

- Het in de Advocatenwet opnemen van de kernwaarden van de advocatuur. Kernwaarden zijn beginselen of gedragsnormen waaraan de advocatuur moet voldoen.
- Het in de Advocatenwet opnemen van de mogelijkheid om advocaten die in de praktijk eigenlijk niet het beroep van advocaat uitoefenen van het tableau te schrappen.
- Het in de wet opnemen van een nieuw orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (de NOvA): de raad van advies, waaraan advies moet worden gevraagd over verordeningen van de NOvA. Verordeningen zijn interne regels voor advocaten.
- Om de drempel voor klagers zo laag mogelijk te houden, krijgt de NOvA de opdracht via een verordening regels te maken over klachten- of geschillenregelingen. Advocaten worden verplicht om een dergelijke regeling te hanteren of zich daarbij aan te sluiten.

Consultatie

Voordat een wetsvoorstel een echte wet wordt, moet een heel proces worden doorlopen. Dit proces staat in de Grondwet beschreven.

Van dit proces kan niet worden afgeweken. Hieronder wordt beschreven hoe deze procedure is gevolgd met betrekking tot de uiteindelijke Wet positie en toezicht advocatuur. Wanneer een wetsvoorstel in gang wordt gezet, wordt deze eerst in consultatie gebracht. Tegenwoordig worden bijna alle wetsvoorstellen via www.internetconsultatie.nl in consultatie gebracht. Iedereen kan er dan op reageren. Het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet is in maart 2008 in consultatie gegaan.

Er was toen nog geen voorziening voor internetconsultatie, maar werd rechtstreeks toegezonden aan verschillende partijen, zoals de NOvA en de Hoge Raad.

Op het wetsvoorstel, zoals dat in consultatie is gegaan, is door verschillende partijen schriftelijk gereageerd. De NOvA was één van deze partijen. Alle ontvangen adviezen zijn openbaar. U kunt ze via [deze link](#) raadplegen (in de linkerkolom van de webpagina). De inhoud van de adviezen wordt besproken in paragraaf 6 (vanaf pag. 12) van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. U kunt deze memorie van toelichting [hier](#) vinden.

Raad van State

Wanneer de consultatiereacties in het wetsvoorstel en de toelichting op het wetsvoorstel zijn verwerkt gaat het wetsvoorstel, via de Ministerraad, voor advies naar de Raad van State. De Raad van State is het hoogste adviescollege van de Nederlandse regering. In zijn advies geeft de Raad van State een beoordeling van het wetsvoorstel. Soms wijst de Raad van State daarbij op technische fouten in het wetsvoorstel. Als de Raad van State advies heeft uitgebracht, moet de regering daarop reageren. Dat doet de regering in een document dat het "nader rapport" wordt genoemd. Het advies en het nader rapport kunnen voor de minister aanleiding zijn om het wetsvoorstel of de toelichting op het wetsvoorstel (de memorie van toelichting) te veranderen.

Ook bij dit wetsvoorstel is het op deze manier gegaan. Op 1 december 2009 heeft de toenmalige minister van Justitie (Hirsch Ballin) het wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd. Op 11 februari 2010 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht. Vervolgens heeft de Minister van Justitie op 26 april 2010 zijn nader rapport (de reactie op het advies) uitgebracht. Het advies en het nader rapport worden openbaar gemaakt en zijn [hier](#) via internet te raadplegen. Het advies en nader rapport worden altijd in één document verwerkt. Daardoor kan iedereen direct na een onderdeel van het advies van de Raad van State de reactie van de Minister lezen. Ook de Raad van State heeft in deze fase van de procedure van dit wetsvoorstel nog niets gezegd over een nieuw toezichtsmodel voor advocaten. Ook het nader rapport gaat er [niet](#) op in.

Indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer

Nadat de regering het nader rapport bij het advies van de Raad van State heeft geschreven, kan het wetsvoorstel voor behandeling worden ingediend bij de Tweede Kamer. Dat gebeurt via een koninklijke boodschap. Een wetsvoorstel wordt ingediend door de regering. De Koning of Koningin is het hoofd van de regering, dus gaat dit via een koninklijke boodschap. Op [7 mei 2010](#) heeft de regering het wetsvoorstel op deze manier ingediend bij de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting worden tegelijkertijd met de koninklijke boodschap aan de Tweede Kamer gestuurd. Zij zijn [hier](#) (wettekst) en [hier](#) (toelichting) te vinden.

Verslag van de Tweede Kamer

De volgende stap in het gebruikelijke wetgevingsproces is het opstellen van een verslag door de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel. In het verslag kunnen de Kamerleden schriftelijk vragen stellen aan de regering over het wetsvoorstel en standpunten innemen op onderwerpen die in het wetsvoorstel worden geregeld. Ook wordt vaak gevraagd om keuzes van de regering nog eens nader uit te leggen. Op 13 juli 2010 heeft de Tweede

Kamer het verslag bij de wijziging van de Advocatenwet vastgesteld. In dat verslag wordt nog niet inhoudelijk ingegaan op een nieuw toezichtmodel, ofwel de Tweede Kamerleden vragen nog niets over het een toezichtmodel. Dat stond toen immers nog niet in het wetsvoorstel. Wel had de toenmalige minister van Justitie vlak vóórdat de Tweede Kamer het verslag vaststelde een beleidsbrief aan de Tweede Kamer geschreven, waarin plannen voor een nieuw toezichtssysteem worden beschreven (zie daarover hieronder). Sommige Kamerleden stellen in het verslag de vraag op welke termijn een wetsvoorstel tot aanpassing van het toezicht kon worden verwacht. Er wordt dus niets gevraagd over hoe het toezicht eruit komt te zien maar wel wanneer het er komt.

Eerste beleidsbrief

Hierboven is al iets gezegd over een beleidsbrief van de toenmalige Minister van Justitie over het nieuwe toezicht. Die beleidsbrief werd op 10 maart 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd, en ging over een visie op het toezicht op de drie wettelijk geregelde vrije juridische beroepen: advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. In die brief werd onder andere aangekondigd dat het toezicht op advocaten verbeterd moest worden, gelet op geconstateerde misstanden binnen de advocatuur. De Minister was in die brief voorstander van een volwaardig stelsel van toezicht dat zich kenmerkt door volledigheid, transparantie, onafhankelijkheid en daadkracht.

Nota naar aanleiding van het verslag

Op de vragen en standpunten die de Tweede Kamer heeft gesteld in het verslag bij een wetsvoorstel, moet de regering schriftelijk reageren. Die reactie wordt de nota naar aanleiding van het verslag genoemd. De nota naar aanleiding van het verslag bij de herziening van de Advocatenwet is op 15 november 2010 aan de Tweede Kamer gestuurd. Inmiddels was er een nieuw kabinet aangetreden (Rutte I). De nota naar aanleiding van het verslag is daarom ondertekend door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, dhr. Teeven. Over het nieuwe toezichtmodel wordt hierin verder nog niet inhoudelijk ingegaan; daarover moest nog nadere besluitvorming binnen de regering plaatsvinden.

Nota van wijziging

Een wetsvoorstel dat is ingediend bij de Tweede Kamer, kan tussentijds worden aangepast door de regering. Dat gebeurt via een nota van wijziging. Bij de wet tot herziening van de Advocatenwet zijn in totaal 5 nota's van wijziging uitgebracht. De eerste nota van wijziging is in februari 2011 ingediend door de toenmalige staatssecretaris. Die eerste nota van wijziging ging nog niet over een nieuw toezichtmodel, maar was vooral om tegemoet te komen aan wensen en bezwaren van de Tweede Kamer die in het verslag aan de orde waren gekomen.

Tweede beleidsbrief

Rondom het moment waarop de staatssecretaris de eerste nota van wijziging bij de Tweede Kamer indiende, stuurde hij ook een tweede beleidsbrief aan de Tweede Kamer. Die tweede beleidsbrief, van 7 februari 2011, ging wel over het nieuwe toezicht op advocaten. In deze brief kondigt de staatssecretaris de volgende plannen voor een toezichtmodel aan:

- Er komt één (landelijk) toezichthoudend orgaan dat de verantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op de advocatuur. Hiermee wordt de uniformiteit van het toezicht gewaarborgd.
- Dit toezichthoudend orgaan wordt een orgaan van de NOvA.
- Ten aanzien van de samenstelling en benoeming van de leden van dit orgaan zullen wettelijke voorzieningen worden getroffen om de onafhankelijkheid ten opzichte van de beroepsgroep te waarborgen. Zo kunnen bijvoorbeeld geen advocaten deel uitmaken van dat orgaan. Het toezichthoudend orgaan is ook bevoegd om in daartoe aangewezen gevallen eventuele bestuurlijke maatregelen op te leggen.
- Het feitelijke toezicht (dossieronderzoek etc.) worden uitgeoefend door de lokale dekens. Zij doen dit onder eindverantwoordelijkheid van het toezichthoudend orgaan.

In de brief van de Staatssecretaris werd verder het voornemen aangekondigd om in de loop van 2011 een wetsvoorstel in procedure te brengen, waarin het toezicht op de advocatuur volgens deze hoofdlijnen wordt geregeld. Er werd toen dus nog gedacht aan een afzonderlijk wetsvoorstel. Al snel daarna veranderde het plan iets: de staatssecretaris wilde het nieuwe toezichtsmodel regelen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Advocatenwet, dat op dat moment al in de Tweede Kamer lag. Dit vertelde hij de Tweede Kamer bij brief van 22 februari 2011. Dus kwam er geen apart wetsvoorstel, maar een tweede nota van wijziging bij het bij de Tweede Kamer al ingediende wetsvoorstel.

Tweede nota van wijziging

Om het nieuwe toezicht in het wetsvoorstel op te nemen, ging de staatssecretaris dus aan de slag met een tweede nota van wijziging. Omdat het hier om een zeer ingrijpende wijziging van het liggende wetsvoorstel ging (er werd immers een heel nieuw toezichtsstelsel aan het wetsvoorstel toegevoegd), heeft de staatssecretaris besloten deze tweede nota van wijziging zorgvuldig voor te bereiden. Dat begon ermee dat een concept van de nota van wijziging in consultatie werd gebracht. Inmiddels was internetconsultatie al behoorlijk ingeburgerd, en dus werd het concept ook via internetconsultatie openbaar gemaakt. Iedereen kon erop reageren. De reacties die via internet hierop zijn binnengekomen kunt u hier raadplegen. Niet alle reacties op de consultatie kwamen via internet binnen; sommige organisaties reageerden via een brief. U kunt alle ingekomen schriftelijke reacties hier raadplegen (in de linkerkolom van de webpagina). In paragraaf 8 van het algemeen deel van de toelichting op de tweede nota van wijziging (vanaf pag. 44) kunt u de reactie van de staatssecretaris op de consultatiereacties lezen.

Na de consultatie heeft de staatssecretaris de tweede nota van wijziging voor advies toegezonden aan de Raad van State. Niet iedere nota van wijziging hoeft voor advies aan de Raad van State te worden gestuurd. In principe gebeurt dit alleen als het wetsvoorstel door de nota van wijziging ingrijpend wordt gewijzigd. Van zo'n ingrijpende wijziging was nu wel sprake: er werd immers een heel nieuw toezichtsmodel ingevoerd.

Op 25 mei 2012 bracht de Raad van State zijn advies op de tweede nota van wijziging uit. Ook op dit advies moest een reactie komen van de regering, een nader rapport dus. Op 10 juli 2012 werd dit nader rapport uitgebracht. Advies en nader rapport zijn hier

raadpleegbaar. De Raad van State was kritisch over de nieuwe toezichtsplannen. De Raad was niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van de instelling van een college van toezicht. Ook was de Raad van State niet overtuigd van de wenselijkheid dat college te positioneren als orgaan van de NOvA. Ook adviseerde de Raad van State af te zien van het voorstel om een klager rechtstreeks bij de tuchtrechter een klacht te laten indienen en de bestaande situatie te handhaven waarbij een klager zich in eerste instantie tot de lokale deken moet richten.

In het nader rapport verdedigde de staatssecretaris zijn plannen. Vastgehouden werd toen nog aan het nieuwe toezichtsmodel: een college van toezicht als eindverantwoordelijke voor het toezicht. In het college zouden geen advocaten mogen zitten. Ook aan de mogelijkheid voor klagers om rechtstreeks een klacht in te dienen bij de toezichthouder, dus zonder bemoeienis van de deken, werd toen nog door de staatssecretaris vastgehouden.

Vervolgens werd in juli 2012 de tweede nota van wijziging ingediend bij de Tweede Kamer. Net als iedere nota van wijziging, paste de tweede nota van wijziging het wetsvoorstel aan zoals dat op dat moment in de Tweede Kamer lag. Het wetsvoorstel kwam daardoor dus anders te luiden.

In de tweede nota van wijziging was het nieuwe toezichtsmodel opgenomen. De belangrijkste onderdelen van de tweede nota van wijziging waren:

- Er werd gekozen voor één (landelijk) toezichthoudend orgaan, het college van toezicht, dat de eindverantwoordelijkheid kreeg voor het toezicht op de advocatuur.
- Er werden voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van het college ten opzichte van beroepsgroep te waarborgen (zoals door uitsluiting van advocaten van lidmaatschap van het college). Om de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid te waarborgen, werd voorzien in een benoeming van de leden van het college bij koninklijk besluit.
- De lokale dekens, van oudsher belast met (de verantwoordelijkheid voor) het toezicht op advocaten, werden als toezichthouders nog altijd belast met de feitelijke uitoefening van het toezicht (dossieronderzoek, etc.), maar dan onder eindverantwoordelijkheid van het college van toezicht.
- Het college werd belast met het bepalen van één uniform toezichtsbeleid. Ook kreeg het college de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan dekens bij de uitoefening van het toezicht.

De NOvA had ernstige bezwaren tegen deze wijzigingen en vond dat met dit voorstel de onafhankelijkheid van de advocatuur in gevaar kwam, en daarmee de rechtsbescherming van rechtzoekenden. Door de wijze van benoeming van de leden van het college van toezicht was volgens de NOvA sprake van extern toezicht, ofwel 'staatstoezicht' op de advocatuur, terwijl de bijzondere positie van de advocatuur meebrengt dat de overheid zich verre van de uitoefening van het toezicht moet houden. De NOvA maakte zich daarnaast ernstig zorgen over de kans dat de in advocatendossiers opgenomen vertrouwelijke cliëntengegevens via het toezicht buiten de advocatuur zouden kunnen geraken.

Nader verslag

Nadat de staatssecretaris de tweede nota van wijziging had ingediend, stelde de Tweede Kamer daarover nieuwe schriftelijke vragen. Dit wordt het nader verslag genoemd. In dit nader verslag was de Tweede Kamer erg kritisch op het voorstel voor het nieuwe toezicht, zoals beschreven in de tweede nota van wijziging. De Tweede Kamer verwees daarbij regelmatig naar de bezwaren die de NOvA had tegen de tweede nota van wijziging.

Nota naar aanleiding van het nader verslag

De staatssecretaris reageerde op 4 juni 2013 op de kritische vragen en opmerkingen van de Tweede Kamerleden via de nota naar aanleiding van het nader verslag. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de politiek tegen het wetsvoorstel zoals dat op dat moment luidde, bracht de staatssecretaris opnieuw wijzigingen aan in het wetsvoorstel. Dit was de derde nota van wijziging.

Derde nota van wijziging

De derde nota van wijziging werd op 4 juni 2013 uitgebracht door de staatssecretaris. Met die derde nota van wijziging werd het wetsvoorstel dus opnieuw aangepast. In hoofdlijnen komen die aanpassingen op het volgende neer:

- De regeling dat klachten direct kunnen worden ingediend bij de tuchtrechter (dus niet verplicht via de deken) werd ingetrokken. De Tweede Kamer was erg tegen de mogelijkheid dat klachten rechtstreeks kunnen worden ingediend bij de tuchtrechter. Daardoor blijft de regeling zoals het altijd al was: klachten tegen advocaten moeten via de lokale deken naar de tuchtrechter.
- Van het college van toezicht kan ook één advocaat deel uitmaken, maar hij kan niet de voorzitter van het college van toezicht zijn.
- Door de NOvA aangedragen kandidaten voor benoeming in het college van toezicht kunnen door de Minister van Veiligheid en Justitie alleen wegens zwaarwegende en te motiveren gronden worden geweigerd.

Tweede Kamer nog altijd kritisch

Ook de aanpassingen die met de derde nota van wijziging werden doorgevoerd in het wetsvoorstel bleken nog niet voldoende voor de Tweede Kamer; de politiek bleef kritisch.

Op 9 oktober 2013 vond een gesprek plaats tussen de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer en dhr. R.J. Hoekstra in zijn functie van door de NOvA benoemde interim rapporteur toezicht advocatuur. Hoekstra gaf bij die gelegenheid aan dat er sinds 2012 veel was verbeterd in het toezicht op advocaten, maar dat er ook nog veel moest gebeuren. De Tweede Kamer besloot vervolgens de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden, in afwachting van de eindrapportage van Hoekstra over 2013.

Die eindrapportage van dhr. Hoekstra verscheen op 16 december 2013. Daarin concludeerde de interim rapporteur dat de omslag die de NOvA in 2012 had ingezet, in 2013 was doorgezet. De NOvA had daarmee volgens Hoekstra een gedegen en helder perspectief geboden op zichtbaar en consistent toezicht, met name ten aanzien van het financiële toezicht, het proactieve toezicht, de kwaliteitsbewaking en de verantwoording. Al sinds 2012 is binnen alle geledingen van de NOvA het besef doorgedrongen dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend moet veranderen, aldus dhr. Hoekstra.

De vierde nota van wijziging

De staatssecretaris greep de rapportage over 2013 aan om op 22 januari 2014 de vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel uit te brengen en nog verder tegemoet te komen aan de bezwaren van de Tweede Kamer tegen het wetsvoorstel. Met de vierde nota van wijziging werd het wetsvoorstel dus opnieuw aangepast. Met die aanpassing kreeg het nieuwe toezichtmodel voor advocaten zijn uiteindelijke vorm – het is dit model dat sinds 1 januari 2015 in de Advocatenwet is geregeld.

Het uiteindelijke toezichtmodel

Het toezichtmodel, zoals dat met de van de vierde nota van wijziging vorm heeft gekregen en sinds 1 januari 2015 geldt, ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten blijft berusten bij de lokale dekens (art. 45a).
- Om de effectiviteit van het werk van de lokale dekens te versterken, is aan hen de bevoegdheid toegekend om, in geval van overtreding van bepaalde beroepsnormen, een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen (art. 45g). Dekens mogen dus voor bepaalde overtredingen van beroepsnormen boetes opleggen aan advocaten.
- Het college van toezicht is belast met het toezicht op de werking van de toezichthoudende taken door de lokale dekens en de behandeling van klachten over advocaten door dekens (art. 45i). Het gaat dus om een vorm van systeemtoezicht. De keuze voor systeemtoezicht was nodig om de Tweede Kamer te laten instemmen met het wetsvoorstel.
- Het college stelt het toezichtsbeleid vast, dat door de lokale dekens moet worden uitgevoerd (art. 45h). Hiermee wordt de uniformiteit van het toezicht bevorderd, zodat een advocaat in Groningen op dezelfde manier wordt beoordeeld als een advocaat in Maastricht.
- Het college heeft de opdracht om periodiek te rapporteren over de taakuitoefening door dekens in het openbaar (art. 45f), waarmee de transparantie van het toezicht wordt gewaarborgd.
- Het college bestaat uit één advocaat en twee leden die geen advocaat, rechter of ambtenaar mogen zijn (art. 36b). Met deze samenstelling is de blik van buiten bij het toezicht op advocaten gewaarborgd.
- De deken van de algemene raad (ook wel de landelijk deken genoemd) is van rechtswege het advocaat-lid en voorzitter van het college (art. 36a). De landelijk deken wordt gekozen door en vanuit de advocatuur zelf (op dit punt wijzigde de Advocatenwet niet), terwijl de overige twee leden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie. De kandidaten voor die twee posten kunnen uitsluitend door de NOvA worden aangedragen.
- Aan de landelijk deken is, als voorzitter van het college van toezicht, de bevoegdheid toegekend om aanwijzingen te geven aan de lokale dekens in het kader van de uitoefening van hun taken op het terrein van toezicht en klachtbehandeling (art. 45b). Voordat hij een aanwijzing mag geven, moet de landelijk deken hierover de mening van de twee andere leden van het college vragen.
- Alleen de lokale dekens mogen in individuele cliëntendossiers van advocaten kijken. De leden van het college van toezicht, inclusief de algemeen deken als voorzitter daarvan, hebben geen toegang tot cliëntendossiers. Dit is gedaan om

de onafhankelijke positie van de advocatuur en de vertrouwelijkheid van cliëntengegevens te waarborgen.

Na deze aanpassingen was het nieuwe toezichtsmodel acceptabel voor de Tweede Kamer. Er werd door de staatssecretaris nog wel een vijfde nota van wijziging uitgebracht, maar dat was vooral om technische foutjes in het wetsvoorstel te verbeteren.

De Tweede Kamer heeft het recht van amendement. Dat betekent dat leden van de Tweede Kamer wijzigingsvoorstellen op een wetsvoorstel mogen indienen. Ook op het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet zijn enkele amendementen ingediend (deze zijn te raadplegen via overheid.nl, zie bijvoorbeeld hier), maar daarmee werd het nieuwe toezichtsmodel niet gewijzigd.

Op 8 april 2014 werd het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Er stemde niemand tegen. Bij die stemming is ook gestemd op de amendementen die door de Tweede Kamer zijn ingediend op het wetsvoorstel. Niet alle amendementen zijn daarbij aangenomen, maar wel enkele.

Behandeling in de Eerste Kamer

Nadat een wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer, gaat het door naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan, net als de Tweede Kamer, schriftelijke vragen en opmerkingen indienen. Dat heet het voorlopig verslag. Daarop moet de regering dan weer antwoorden met de memorie van antwoord. Als een wetsvoorstel in de Eerste Kamer ligt, kan de regering dit niet meer aanpassen met een nota van wijziging; dat kan alleen zolang het nog in de Tweede Kamer ligt. Een ander belangrijk verschil met de behandeling in de Tweede Kamer is dat de Eerste Kamer geen amendementen kan indienen. De Eerste Kamer kan het wetsvoorstel dus niet zelf ook nog aanpassen (wat de Tweede Kamer wel kan), maar kan alleen ja of nee tegen het wetsvoorstel zeggen.

De behandeling van het wetsvoorstel tot herziening van de Advocatenwet in de Eerste Kamer verliep probleemloos: op 3 juni 2014 werd het voorlopig verslag uitgebracht. Op 8 juli 2014 bracht de staatssecretaris de memorie van antwoord uit. Op 30 september 2014 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen. De Eerste Kamer was het uiteindelijk eens met het nieuwe toezichtsmodel. Daarmee heeft de politiek gekozen voor het toezichtsmodel zoals dat nu in de Advocatenwet is vastgelegd.

