

Vergaderjaar 2021–2022

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 683

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 oktober 2021

De advocatuur draagt in het kader van de goede rechtsbedeling zorg voor de rechtsbescherming van haar cliënten en bewaakt dat rechtzoekenden een goede toegang tot het recht en de rechter hebben. Daarmee vervult de advocatuur een onmisbare rol in onze rechtsstaat. Rechtsbescherming van burgers en bedrijven en toegang tot het recht rechtvaardigen een publiek belang voor kwalitatief goede en integere advocaten, die beschikken over bepaalde rechten en verplichtingen ten behoeve van degene die zij bijstaan. Het gaat daarbij onder meer om een gedeeltelijk domeinmonopolie en om een geheimhoudingsplicht en daaraan gekoppeld verschoningsrecht. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat individuele advocaten en de advocatuur als geheel deze bijzondere positie waarmaken. Mede om die reden is de advocatuur onderworpen aan toezicht en tuchtrecht.

De afgelopen tijd heeft de ondermijnende criminaliteit een vlucht genomen. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de recente aanhouding van een advocaat op verdenking van deelneming aan een criminele organisatie. Dit kan van invloed zijn op het vertrouwen dat de samenleving heeft in de advocatuur. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen op het gebied van ondermijning, en meer specifiek deze aanhouding, heb ik dan ook aangekondigd te onderzoeken of de bevoegdheden van de instanties om, preventief dan wel repressief, op te treden tegen (voortgezet) crimineel handelen door of via geprivilegieerde personen, nog voldoende.¹

Ondanks dit nog lopende onderzoek, waarover ik u binnenkort informeer, wil ik mijn eerdere toezeggingen ten aanzien van de uitwerking van de

¹ Zie mijn brief van 8 oktober 2021 inzake bestrijding georganiseerde criminaliteit, Kamerstuk 29 911, nr. 332.

aanbevelingen uit het evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) gestand doen.² Hieronder treft u deze uitwerking aan.

In het evaluatierapport is aangegeven dat het toezicht en de toezichtcultuur zich in de afgelopen jaren in positieve richting hebben ontwikkeld, maar dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Om dat te bereiken worden in totaal 14 aanbevelingen gedaan om het toezicht beter en onafhankelijker te positioneren. De uitwerking van de hoofdlijnen van het verbeterde toezichtstelsel vindt plaats aan de hand van de aanbevelingen en de daarbij gehanteerde thema's, te weten de governancestructuur (**paragraaf 1**), de werking van het toezicht in de praktijk (**paragraaf 2**) en de werking van het tuchtrecht (**paragraaf 3**). Tot slot wordt kort ingegaan op een aantal onderwerpen die met het toezicht en tuchtrecht samenhangen (**paragraaf 4**).

Het toezicht op advocaten wordt versterkt door de oprichting van één landelijke toezichthouder die verantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle advocaten. Dat betekent dat de lokale deken niet meer eindverantwoordelijk is voor het toezicht in het eigen arrondissement. In samenwerking met de diverse organen binnen de NOvA (algemene raad (AR), dekens en college van toezicht (CvT)) is onderzocht op welke wijze de gesignaleerde verbeterpunten in het stelsel van toezicht op de advocatuur kunnen worden opgelost.

Dat uit de evaluatie naar voren komt dat het dekenberaad de landelijk toezichthouder moeten worden kan ik goed volgen. De ontwikkelingen op het gebied van ondermijning, waartegen ook de advocatuur moet worden beschermd, zijn voor mij echter aanleiding om nader met de diverse organen binnen NOvA te overleggen of het niet verstandiger is om het toezicht wat verder weg van de deken te organiseren. Daarbij neem ik ook in ogenschouw dat, gezien de recente ontwikkelingen, het voor deken in toenemende mate lastig kan worden om de verschillende rollen te vervullen. Bij mogelijke alternatieven denk ik bijvoorbeeld aan een dagelijks bestuur binnen de landelijk toezichthouder of om andere advocaten dan de deken de landelijk toezichthouder te laten besturen. De uitkomsten van de gesprekken met de NOvA neem ik mee bij de verdere uitwerking.

1. Governancestructuur (aanbevelingen 1 en 3 t/m 8)

De voornaamste conclusie van de onderzoekers is dat het huidige stelsel van toezicht een evenwichtig en modern stelsel is dat tegelijkertijd, door de wijze waarop het is vormgegeven en de interactie tussen de verschillende actoren binnen het stelsel, ingewikkeld is. Het toezicht en de toezichtcultuur hebben zich in de afgelopen jaren in positieve richting hebben ontwikkeld, maar verdere verbeteringen zijn mogelijk en noodzakelijk.

Het doel van onderhavig beleids- en wetgevingstraject is de in het evaluatierapport gesignaleerde knelpunten in het stelsel van toezicht op de advocatuur op te lossen zodat het stelsel modern, evenwichtig en toekomstbestendig is. Een stelsel waarbinnen alle actoren opereren met eenduidige, duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en het toezicht onafhankelijk, transparant, uniform en effectief is. Daarvoor is het noodzakelijk het bestaande toezicht op de advocatuur verder te versterken, waarbij recht wordt gedaan aan de bijzondere rol en positie van de advocatuur in de rechtsstaat. Uitgangspunt daarbij is dat een

² Zie de beleidsreactie op de evaluatie Wpta (Kamerstuk 29 279, nr. 615) en de antwoorden op vragen van uw Kamer over die evaluatie (Kamerstuk 29 279, nr. 635).

nieuw op te richten centrale toezichthouder eindverantwoordelijk wordt voor het toezicht op alle advocaten in heel Nederland en het CvT als systeemtoezichthouder toeziet op de wijze waarop de landelijke toezichthouder het toezicht uitoefent. Het toezichtmodel op basis van het evaluatierapport wordt hieronder nader uitgewerkt, waarbij ook wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de verschillende organen binnen de NOvA, de afbakening van die verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende organen.

Landelijke toezichthouder

Om de onafhankelijkheid en uniformiteit van het toezicht te versterken wordt een landelijk toezichthouder opgenomen in de Advocatenwet en daarmee eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in heel Nederland (**aanbeveling 5**). Onder toezicht wordt hier verstaan het toezicht op de naleving door advocaten van de op hen van toepassing zijnde regelgeving en bijvoorbeeld niet het behandelen van klachten (daarvoor blijft de lokale deken verantwoordelijk) of de toetreding tot de advocatuur (is aan de lokale raad van de orde). Deze landelijke toezichthouder wordt een orgaan van de NOvA. Daarmee zijn de lokale deken niet langer afzonderlijk eindverantwoordelijk voor het toezicht in het eigen arrondissement. In plaats daarvan wordt de landelijk toezichthouder, als bestuursorgaan in de zin van de Awb, verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door advocaten in heel Nederland van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en voor het toezicht op de naleving door advocaten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).³

Hiervoor heb ik uiteengezet dat ik nog nadenk over inrichting van de landelijk toezichthouder. Voor de leesbaarheid van deze brief ga ik hierna uit van het dekenberaad. Op grond van de aanbevelingen uit het evaluatierapport zal het dekenberaad gaan bestaan uit de deken van de elf arrondissementen in Nederland. De deken wordt zowel benoemd tot lid van het dekenberaad als aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb op de advocaten in het eigen arrondissement. De deken is – als toezichthouder – zelf geen bestuursorgaan meer. De verkiezing van de deken zal anders worden vormgegeven (**aanbeveling 1**). Om de lokale binding te behouden en tegelijkertijd de onafhankelijkheid van het toezicht verder te versterken zal het dekenberaad de deken van een arrondissement benoemen. Deze benoeming vindt plaats op voordracht van de lokale orde en gehoord het CvT. Dit horen biedt het CvT de gelegenheid te toetsen in hoeverre de voorgedragen persoon voldoet aan de gestelde functie-eisen als toezichthouder. Het dekenberaad zal als benoemend orgaan de deken ook moeten kunnen ontslaan. Dit ontslag kan plaatsvinden op initiatief van het dekenberaad zelf, op eigen verzoek van de deken, of op verzoek van het CvT of de lokale orde (beide hebben immers ook een rol bij de benoeming). Daarnaast worden de bestaande mogelijkheden voor schorsing en ontheffing van de deken als toezichthouder en klachtbehandelaar uitgebreid, zodat niet alleen het CvT een verzoek daartoe kan indienen bij het hof van discipline, maar ook het dekenberaad zelf.

³ De Wwft bepaalt nu dat de deken zowel toezichthoudende autoriteit is (art. 1d, eerste lid, onderdeel d) als toezichthouder (art. 24, tweede lid). Daarnaast regelt het wetsvoorstel Kwaliteit incassodienstverlening dat op dit moment in behandeling is bij de Tweede Kamer (Kamerstuk 35 733, nr. 2) dat de individuele deken de toezichthouder wordt op de naleving van die wet door advocaten. Dit zal de landelijk toezichthouder moeten worden.

Zoals elk orgaan van de NOvA heeft het dekenberaad de bevoegdheid een huishoudelijk reglement op te stellen waarin nadere afspraken worden gemaakt over onder meer de dagelijkse gang van zaken, de eigen werkwijze, het dekenprofiel, de procedure rondom benoemingen, en op welke wijze en met welke frequentie overleggen met het CvT en andere gremia plaatsvinden.

Om de onafhankelijkheid en effectiviteit te vergroten en het mogelijk te maken dat dekens elkaar onderling kunnen vervangen wordt geregeld dat de deken als toezichthouder bevoegd is in alle arrondissementen en dat het dekenberaad extra toezichthouders kan aanwijzen (**aanbeveling 3**). In de praktijk zal de deken vooral in het eigen arrondissement toezicht uitoefenen. Tegelijkertijd is het wenselijk dat dekens elkaar kunnen vervangen als toezichthouder. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn in het geval er sprake is van arrondissementoverstijgende onderzoeken of wanneer het een deken niet vrijstaat een onderzoek te starten vanwege (de schijn van) belangenverstrengeling. De mogelijkheid voor het dekenberaad om extra toezichthouders aan te wijzen kan bijvoorbeeld nodig zijn omdat extra capaciteit of bepaalde kennis en expertise nodig is. Deze extra toezichthouders kunnen bijvoorbeeld een lid van de raad van de orde in een arrondissement zijn, een medewerker van de lokale orde of de NOvA die over bepaalde kennis en expertise beschikt of een externe deskundige. Een door het dekenberaad aangewezen toezichthouder werkt onder verantwoordelijkheid van het dekenberaad en is eveneens bevoegd in alle arrondissementen.

De bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend en klachten worden behandeld komt nu toe zowel aan de individuele deken (voor het eigen arrondissement) als aan het CvT (voor alle dekens gezamenlijk). In het toekomstige stelsel komt deze bevoegdheid alleen toe aan het dekenberaad (**aanbeveling 4**). Hiermee wordt de uniformiteit van het toezicht verder versterkt. Voordat een beleidsregel wordt vastgesteld door het dekenberaad zal het CvT worden gehoord. Dit stelt het CvT in staat te toetsen of de voorgestelde beleidsregels bijdragen aan de onafhankelijkheid, effectiviteit, uniformiteit en transparantie van het toezicht en de klachtbehandeling.

De uniformiteit en effectiviteit van het toezicht wordt verder versterkt door het dekenberaad (in plaats van de individuele deken) de bevoegdheid te geven bestuursrechtelijk te handhaven via een boete of een last onder dwangsom.⁴ Daarnaast krijgt het dekenberaad tevens de bevoegdheid om een tuchtklacht in te dienen. Dit versterkt de positie van het dekenberaad.

Evenals nu al geldt met betrekking tot besluiten van het CvT⁵ zal geregeld worden dat besluiten van het dekenberaad niet vernietigd kunnen worden bij koninklijk besluit.

Ondersteuning dekenberaad

Het dekenberaad wordt bij de feitelijke uitoefening van het toezicht, beleidsmatig en organisatorisch ondersteund door medewerkers in dienst van de NOvA, omdat het dekenberaad een orgaan wordt van de NOvA. De ondersteuning van het dekenberaad zal op een vergelijkbare wijze worden vormgegeven als die van het CvT.

⁴ De onderzoekers concluderen dat de dekens de boete en last onder dwangsom onvoldoende effectief toepassen, mede omdat kennis van het bestuursrecht te gering is (evaluatie rapport, p. 127).

⁵ Zie artikel 30, eerste lid van de Advocatenwet.

Verhouding dekenberaad - deken

In de verhouding tussen dekenberaad en deken is gezocht naar een balans tussen enerzijds de meerwaarde van de lokale binding en anderzijds de gewenste uniformiteit en effectiviteit van het toezicht. Die balans is gevonden door enerzijds het dekenberaad wettelijk te belasten met het toezicht en daarmee het verantwoordelijke bestuursorgaan te maken en anderzijds de deken een wettelijk aangewezen toezichthouder te maken in de zin van artikel 5:11 Awb. De deken is derhalve niet langer een bestuursorgaan. Het dekenberaad krijgt als eindverantwoordelijke voor het toezicht de bevoegdheden die op grond van de huidige regeling in de Advocatenwet aan de deken als bestuursorgaan toekomen. De deken en de andere toezichthouders werken onder verantwoordelijkheid van het dekenberaad. Daaruit volgt dat het dekenberaad aan alle toezichthouders, dus ook de lokale deken, instructies kan geven met betrekking tot de uitoefening van het toezicht. Dit draagt bij aan de onafhankelijkheid, effectiviteit en uniformiteit van het toezicht. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de toezichthouder, ondanks gemaakte afspraken, iets nalaat te doen of wanneer het dekenberaad van mening is dat het een toezichthouder niet vrijstaat om een bepaald onderzoek te verrichten (vanwege capaciteits- incompatibiliteits- of deskundigheidseisen) of bij arrondissementoverstijgende onderzoeken.

Verhouding deken - lokale orde

Op het moment dat de deken, op voordracht van de lokale jaarvergadering, door het dekenberaad wordt benoemd, is hij naast lid van het dekenberaad en toezichthouder ook voorzitter van de raad van de orde in het eigen arrondissement. De raad van de orde bestuurt de orde van advocaten in het arrondissement en is onder meer verantwoordelijk voor de toelating tot de advocatuur en voor de stage.

Hoewel de deken sinds de inwerkingtreding van de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 de enige toezichthouder in het arrondissement is, bleef de raad van de orde in de praktijk wel betrokken bij het toezicht. Door de formalisering van het dekenberaad kan de deken niet meer in samenspraak met de raad van de orde bepalen op welke wijze toezicht wordt uitgeoefend. Dat is aan het dekenberaad. Zoals hiervoor reeds aangegeven kunnen leden van de raad van de orde (net als anderen) door het dekenberaad worden aangewezen als extra toezichthouders (zie ook paragraaf 2).

Financiering van het toezicht

De advocatuur draagt de kosten van het eigen toezicht. Omdat het toezicht thans belegd is bij de deken van de orde in een arrondissement vindt die bekostiging voornamelijk per arrondissement plaats met als gevolg dat de bedragen die advocaten moeten betalen per arrondissement verschillen.⁶ Om de onafhankelijkheid, effectiviteit en uniformiteit van het toezicht verder te versterken is het noodzakelijk dat het dekenberaad beschikt over een eigen toezichtbudget waaruit alle toezichtactiviteiten worden bekostigd. Aangezien het dekenberaad een orgaan van de NOvA wordt zal de financiering van het toezicht via de NOvA plaatsvinden.

⁶ Zie artikel 32, tweede lid, van de Advocatenwet. Wel heeft de NOvA al een aantal jaren een post «ondersteuning dekenberaad» op haar begroting staan en worden de kosten van de ondersteuning door de unit dekenaal toezichtbeleid advocatuur (unit DTA) en de unit financieel toezicht advocatuur (unit FTA) gedragen door de NOvA. In 2021 heeft de NOvA bij wijze van experiment ook de kosten van het dekenberaad op de begroting van de NOvA opgenomen.

Op het punt van de financiering van het toezicht is binnen de NOvA geen consensus. Daarbij gaat het vooral om de vraag wie de begroting van het dekenberaad en de daarbij behorende dekking vaststelt. De verschillende organen binnen de NOvA hebben een gezamenlijk belang voor een adequaat toezichtstelsel. Tegelijkertijd hebben zij, vanuit hun eigen specifieke rol, ook een eigenstandig belang. Het belang van het dekenberaad is dat het als toezichthouder kan beschikken over voldoende financiële middelen om adequaat toezicht uit te oefenen. Daarbij is het CvT verantwoordelijk om als systeemtoezichthouder te toetsen of de beschikbaar gestelde financiële middelen de toezichthouder inderdaad in staat stelt om adequaat toezicht uit te oefenen. Het belang van de AR (en ook het college van afgevaardigden (CvA)) is dat er adequaat toezicht wordt uitgeoefend binnen de beroepsgroep, waarbij de kosten in verhouding staan tot het uitgeoefende toezicht en te dragen zijn voor de advocaten. Vanuit ieders rol en verantwoordelijkheden zijn het stuk voor stuk legitieme belangen en is het begrijpelijk dat ieder orgaan binnen de NOvA zijn rol en verantwoordelijkheden op enigerlei wijze wenst te kunnen waarmaken.

Voorgesteld wordt om bij de financiering van het toezicht in het nieuwe toezichtstelsel aan te sluiten bij de bestaande wijze van financiering binnen de NOvA. Dit past binnen het systeem van zelfregulering waarbij het toezicht volledig binnen de beroepsgroep plaatsvindt. Wel worden, vanwege de hiervoor genoemde legitieme belangen, enkele waarborgen ingebouwd om te komen tot een adequate en voorspelbare toezichtbegroting.⁷

Het dekenberaad doet een voorstel voor een toezichtbegroting voor het volgende jaar. De begroting wordt voorzien van een onderbouwing en een vergelijking met het voorgaande jaar. De AR stelt de begroting vast, nadat het CvT is gehoord. Het CvT toetst daarbij of de begroting het dekenberaad in staat stelt om op een adequate wijze, onafhankelijk, effectief, uniform en transparant toezicht uit te oefenen. De AR kan alleen gemotiveerd afwijken van het advies van het CvT. Nadat deze begroting is vastgesteld maakt die onderdeel uit van de begroting van de NOvA. Vervolgens stelt het CvA van de NOvA op grond van artikel 32, tweede lid, van de Advocatenwet de bedragen vast die advocaten moeten betalen ter dekking van de kosten die de NOvA maakt, waaronder de kosten voor het toezicht.⁸ Het is aan de AR om samen met het dekenberaad en ook het CvT tot goede werkafspraken te komen.

College van toezicht

Het CvT blijft het systeemtoezicht uitoefenen, waarbij bestaande bevoegdheden worden aangepast om recht te doen aan de governance en «checks and balances» in het aangepaste toezichtstelsel. Dit systeemtoezicht houdt in dat het CvT is belast met het toezicht op de uitvoering van de toezichthoudende taken van het dekenberaad in algemene zin en op de behandeling van klachten over advocaten door dekens. Het CvT controleert of het dekenberaad toezicht uitoefent overeenkomstig de bepalingen en de doelstellingen van de Advocatenwet. Het CvT is echter niet verantwoordelijk voor de inrichting van het toezichtstelsel noch voor de wijze waarop het dekenberaad in individuele gevallen toezicht uitoefent.⁹

⁷ Ook de onderzoekers geven aan dat het noodzakelijk is om bij de financiering van het toezicht nadere «checks and balances» in te bouwen omdat «het dekenberaad in theorie ongelimiteerd middelen voor het toezicht [kan] vragen» (evaluatierapport, p. 124).

⁸ Zie voorts in dit verband ook leden 3 en 4 van artikel 32 waarin de rekening en verantwoording van de begroting van de NOvA is geregeld.

⁹ Zie in dit verband ook Kamerstuk 32 382, nr. 18.

Het CvT toetst of de uitoefening van het toezicht door het dekenberaad binnen de grenzen van de Advocatenwet onafhankelijk, uniform, effectief en transparant wordt uitgeoefend en kan indien nodig interveniëren. Het systeemtoezicht van het CvT strekt zich, net als nu, ook uit over de wijze waarop individuele dekens klachten over advocaten behandelen. Ook hier toetst het CvT of de dekens dit, binnen de grenzen van de Advocatenwet, onafhankelijk, uniform, effectief en transparant doen.

De samenstelling van het CvT blijft ongewijzigd. Dat betekent dat het CvT bestaat uit twee door de Kroon benoemde leden en de algemeen deken. De algemeen deken wordt geen voorzitter meer van het CvT, maar lid (**aanbeveling 6**). In plaats daarvan zal een van de door de Kroon benoemde leden tevens worden benoemd als voorzitter. Voor wat betreft de benoemingsprocedure van de Kroonleden wordt geen strikte eis geformuleerd dat de AR een lijst met drie kandidaten opstelt (**aanbeveling 7**).¹⁰ De praktijk leert dat er doorgaans niet voldoende kandidaten zijn om een lijst met drie kandidaten op te stellen en ik zie derhalve meer in de toezegging van de AR om voorafgaand aan de aanbeveling voor het lidmaatschap van het CvT de vacature openbaar open te stellen. De benoemingsprocedure van de Kroonleden wordt wel aangepast zodat het CvT, naast het college van afgevaardigden (CvA), door de AR om advies kan worden gevraagd over de aanbeveling (**aanbeveling 8**).

Enkele bevoegdheden die nu bij het CvT liggen komen in de toekomst bij het dekenberaad te liggen. Om zijn rol als systeemtoezichthouder te kunnen vervullen wordt geregeld dat het CvT in een aantal vooraf gevallen moeten worden gehoord door het dekenberaad. Daarnaast krijgt het CvT de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan het dekenberaad. Nu heeft de algemeen deken deze bevoegdheid ten aanzien van de individuele dekens. Door een aanwijzingsbevoegdheid bij het CvT te beleggen worden de onafhankelijkheid, effectiviteit, uniformiteit en transparantie verder versterkt. Het gaat daarbij om een algemene aanwijzing aan het dekenberaad, bijvoorbeeld om bepaald beleid nader uit te werken en keuzes te maken in de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. Het CvT kan, vanwege zijn rol als systeemtoezichthouder, het dekenberaad geen aanwijzing geven om een individuele advocaat of advocatenkantoor te onderzoeken. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft het dekenberaad de mogelijkheid om individuele dekens instructies te geven.

Verhouding dekenberaad - CvT

Het dekenberaad is straks eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in heel Nederland en het CvT oefent daarop systeemtoezicht uit. Het CvT controleert of het dekenberaad toezicht uitoefent overeenkomstig de bepalingen en de doelstellingen van de Advocatenwet. In een aantal gevallen zal het dekenberaad het CvT moeten horen over voorgenomen besluiten. Dit stelt het CvT in staat om vooraf aan te geven of het voorgenomen besluit bijdraagt aan de onafhankelijkheid, effectiviteit, uniformiteit en transparantie van het toezicht. Indien het CvT van mening is dat het dekenberaad niet handelt overeenkomstig de bepalingen en doelstellingen van de Advocatenwet kan het een algemene aanwijzing geven aan het dekenberaad. Het is aan het dekenberaad en het CvT om tot goede werkafspraken te komen.

¹⁰ Zie in dit verband ook mijn beleidsreactie van 21 september 2020 (Kamerstuk 29 279, nr. 615).

2. Werking toezicht in de praktijk (aanbevelingen 2, 9 t/m 11 en 14)

De aanbevelingen die zien op de werking van het toezicht in de praktijk richten zich op de dekens en het dekenberaad en op het CvT.

Inzet leden raad van orde bij feitelijke toezichtuitoefening

De dekens en het dekenberaad hebben aangegeven bij de feitelijke uitoefening van het toezicht, en dan vooral de kantoorbezoeken, gebruik te willen blijven maken van leden van de raad van de orde (**aanbeveling 2**). Het dekenberaad krijgt de bevoegdheid extra toezichthouders aan te wijzen die over specifieke kennis en kunde beschikken. Dit kan ook een lid van de raad van de orde zijn. Daarbij geldt wel dat de aanwijzing als extra toezichthouder niet geschiedt omdat iemand lid is van een raad van de orde, maar omdat iemand beschikt over specifieke kennis en kunde die relevant is voor het toezicht.

Verbeteringen in het toezicht in de praktijk

Het is aan het dekenberaad en de dekens om het toezicht te ontwikkelen en verbeteren overeenkomstig de aanbevelingen van de onderzoekers (**aanbeveling 9**). Het gaat dan onder meer om de uniforme en effectieve inzet van financiële en Wwft-toezichtinstrumenten, een uniforme werkwijze voor de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren en de inzet van het Awb-instrumentarium. Sinds 2020 vragen de dekens bijvoorbeeld in alle arrondissementen de financiële kengetallen op van advocatenkantoren en in 2020 is ook een thematisch onderzoek naar de naleving van de Wwft afgerond.¹¹ De dekens hebben verder aangegeven dat er drie beleidsregels¹² in voorbereiding zijn die door de dekens worden vastgesteld. Hiermee moet uniforme toepassing van toezichtinstrumenten verder vorm krijgen.

Monitoring door het CvT

Het is belangrijk dat de aanbevelingen die de dekens raken voortvarend worden opgepakt. Het CvT ziet daar als systeemtoezichthouder op toe (**aanbeveling 10**) en het brengt periodiek een voortgangsrapportage uit.¹³ De eerste twee rapportages zijn verschenen op 10 mei en 28 september 2021 en zijn te raadplegen via de website van het CvT.¹⁴

Inzage in toezichtdossiers door CvT

In de beleidsreactie van 21 september 2020 is reeds aangegeven dat het voor het uitoefenen van het systeemtoezicht niet relevant is dat het CvT inzage heeft in de cliëntgegevens van advocaten (**aanbeveling 11**).¹⁵ Tegelijkertijd kan inzage in toezichtdossiers het CvT inzicht geven over de

¹¹ Zie voor de resultaten van dat onderzoek het jaarverslag 2020 van het dekenberaad <https://www.advocatenorde.nl/document/dekenberaad-jaarverslag-2020>.

¹² Het gaat om de beleidsregel Kwaliteit, de beleidsregel Toezicht Wwft 2021 en de beleidsregel Bestuursrechtelijke handhaving advocatuur.

¹³ Zie antwoord op vraag 28, Kamerstuk 29 279, nr. 635

¹⁴ <https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/voortgangsrapportages/>.

¹⁵ Zie in dit verband ook: Kamerstuk 32 382, nr. 18.

werking van het toezicht in de praktijk.¹⁶ Tussen het CvT en de deken hebben gesprekken plaatsgevonden over de inzage in toezichtdossiers over advocaten, zodat het CvT kan controleren hoe de aanpak van individuele overtredingen is verbeterd door de jaren heen. Die gesprekken zijn inmiddels afgerond en hebben geleid tot werkafspraken over het beschikbaar stellen van informatie zonder daarbij de vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt te doorbreken.¹⁷

Effectiviteit van het toezicht

Om de transparantie van het toezicht te vergroten en meer inzicht te geven in de effectiviteit van het toezicht door de deken en het dekenberaad is het belangrijk dat de deken en het dekenberaad meer aandacht besteden aan de resultaten van het toezicht (**aanbeveling 14**). In het jaarverslag over 2020 is daar een begin mee gemaakt.¹⁸ Het dekenberaad heeft aangegeven dat het jaarverslag over 2021 een nog completer beeld moet geven van het toezicht en de inzet van de verschillende instrumenten, inclusief meer aandacht voor de effecten van preventief toezicht. Ook het CvT besteedt hier nadrukkelijk aandacht aan. Behulpzaam hierbij kunnen de gesprekken zijn die op lokaal en landelijk niveau gevoerd worden met belangrijke ketenpartners over de effecten van het aangescherpte toezicht in de afgelopen jaren.

3. Werking van tuchtrecht (aanbevelingen 12 en 13)

Kostenveroordeling voor klagers

Zoals toegezegd in de beleidsreactie is de wenselijkheid onderzocht van de introductie van de mogelijkheid een klager te kunnen veroordelen in de kosten van de procedure wanneer er sprake is van misbruik van het klachtrecht (**aanbeveling 12**). De Advocatenwet noch enig ander wettelijk geregeld tuchtrechtssysteem kent nu de mogelijkheid van een kostenveroordeling van de klager en de onderzochte literatuur en de jurisprudentie geven op dit moment onvoldoende aanleiding om een kostenveroordeling van de klager te introduceren.

Het tuchtrecht voor advocaten dient een algemeen belang en dat pleit voor een laagdrempelige toegang tot de deken en de tuchtrechter. Keerzijde van die laagdrempeligheid is een risico op misbruik of oneigenlijk gebruik van het klachtrecht. Dat risico is reëel en zorgt voor een forse belasting van de klachtbehandeling. Dit risico kan worden beperkt door, indachtig de richtlijn van de Nationale ombudsman, niet alleen de tuchtrechter¹⁹, maar ook de lokale deken het contact te laten verbreken met diegene die zich schuldig maken aan misbruik van het klachtrecht. In de gesprekken met deken is hier aandacht voor gevraagd.

¹⁶ De deken is als toezichthouder op grond van artikel 2:5 Awb verplicht tot geheimhouding en heeft op grond van artikel 45a, tweede lid, van de Advocatenwet een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht voor zover het gaat om informatie die de advocaat heeft verkregen uit hoofde van zijn beroepsuitoefening (cliëntinformatie). Niet in alle toezichtdossiers zal cliëntinformatie aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij controle van opleidingspunten of de kwaliteitstoetsen. Voor zover er wel cliëntinformatie aanwezig is, ligt het in de rede die te anonimiseren voordat inzage wordt gegeven aan het CvT.

¹⁷ CvT, Tweede voortgangsrapportage, september 2021, p. 5.

¹⁸ Zie jaarverslag 2020 van het dekenberaad.

¹⁹ Zie in dit verband het evaluatierapport, p. 106–107 en het antwoord op vraag 35 van de VKC (Kamerstuk 29 279, nr. 635).

Eveneens is de wenselijkheid onderzocht van het verhogen van de maximaal toe te kennen schadevergoeding, naar bijvoorbeeld € 10.000 (**aanbeveling 13**). De gang naar de tuchtrechter leent zich naar zijn aard niet voor omvangrijke schadevergoedingen of ingewikkelde beoordelingen van de vermeende onrechtmatigheid van gedragingen, waarover zich in het civiel recht uitgebreide jurisprudentie heeft ontwikkeld. Bij ingewikkelde zaken, of wanneer een omvangrijke schade is geleden, ligt de gang naar de civiele rechter voor de hand. Om deze reden wordt de omvang van schadevergoeding, die als opschortende voorwaarde opgelegd kan worden, gemaximeerd op € 5.000.²⁰ Er is op dit moment geen noodzaak om dit bedrag op te hogen.

Uit onderzochte literatuur en tuchtrechtelijke jurisprudentie blijkt dat een schadevergoeding zeer beperkt wordt opgelegd aan advocaten, veel vaker wordt een verzoek tot schadevergoeding afgewezen.²¹ Argumenten daarvoor zijn onder andere dat de beoordeling van de schade aan de civiele rechter is, dat de schade niet is onderbouwd of aangetoond, dat een causaal verband ontbreekt of dat een schadevergoeding alleen kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde maatregel.²²

4. Overig

Klachtbehandeling

In het evaluatierapport worden geen concrete aanbevelingen gedaan om de klachtbehandeling door de deken aan te passen. Het dekenberaad heeft zoals hiervoor aangegeven een interne commissie ingesteld die het klachtrecht heeft onderzocht om met voorstellen te komen voor verbetering dan wel aanpassingen van het klachtrecht.²³ Het dekenberaad wil komen tot verder uniformiteit en efficiency bij de behandeling van klachten. Het dekenberaad is voornemens om nog voor het einde van 2021 een herziene Leidraad Klachtbehandeling te publiceren.

Herzieningsprocedure

Op dit moment kent de Advocatenwet geen mogelijkheid tot herziening. In de praktijk bestaat die mogelijkheid al wel geruime tijd. Het hof van discipline heeft met ingang van 1 januari 2020 een herzieningsprotocol vastgesteld.²⁴ Uitgangspunt bij een herziening is dat een verzoek om herziening in beginsel niet-ontvankelijk is en het hof een dergelijk verzoek daarom niet in behandeling neemt. Het hof kan echter besluiten een herzieningsverzoek van een advocaat wel in behandeling te nemen wanneer feiten of omstandigheden aan het licht komen die hebben plaatsgevonden vóór de uitspraak en bij de verzoeker vóór de uitspraak niet bekend waren dan wel redelijkerwijs niet bekend konden zijn én het ernstige vermoeden rechtvaardigen dat het hof tot een andere beslissing

²⁰ Zie in dit verband ook het antwoord op vraag 9 van de VKC (Kamerstuk 29 279, nr. 635).

²¹ Zie onder meer Herregodts, *Gemeenschappelijke normen voor vertrouwensberoepen* (Groningen, 2019) p 610–615. Uit de tuchtrechtelijke jurisprudentie blijkt dat de tuchtrechter er soms ook voor kiest om een voorwaardelijke maatregel op te leggen onder de voorwaarde dat het door de cliënt te veel betaalde bedrag wordt terugbetaald. Dat is de facto geen schadevergoeding. Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:TAHVD:2017:224. Ook de in het evaluatierapport aangehaalde uitspraken over een schadevergoeding groter dan € 5.000 betreft het terugbetalen van een te veel betaald bedrag en geen schadevergoeding.

²² Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:TAHVD:2021:113 en ECLI:NL:TAHVD:2018:212.

²³ Zie het antwoord op vraag 34 van de VKC.

²⁴ <https://hofvandiscipline.nl/organisatie/protocollen-en-regelingen/herzieningsprotocol/>

zou zijn gekomen als deze vóór de uitspraak bij het hof bekend zouden zijn geweest. Het hof kan een herzieningsverzoek ook in behandeling nemen wanneer in de procedure bij het hof geen sprake is geweest van een eerlijk proces doordat een fundamenteel rechtsbeginsel is geschonden.

Op deze uitzonderingen kan alleen een beroep worden gedaan door de advocaat aan wie bij de uitspraak waarvan herziening wordt gevraagd een maatregel is opgelegd. Daarbij geldt dat de herziening niet kan leiden tot een wijziging ten nadele van de advocaat. In 2020 zijn in totaal 28 herzieningsverzoeken ingediend, waarvan 2 gegrond zijn verklaard. In 2019 ging het om 9 verzoeken waarvan 2 gegrond.²⁵ Als het herzieningsprotocol en de jurisprudentie op dit punt voldoende is uitgekristalliseerd wordt bezien of er een noodzaak is om een herzieningsregeling in de Advocatenwet op te nemen. Bij die gelegenheid wordt dan tevens gekeken naar de andere (juridische) beroepsgroepen die een wettelijk geregeld tuchtrecht kennen.

Inning griffierecht

Sinds 1 januari 2015 moet een klager € 50 griffierecht betalen aan de deken voordat de klacht wordt doorgestuurd naar de raad van discipline. Als gevolg van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen (Stb 2016, 500) is per 1 januari 2018 ook in hoger beroep een griffierecht ingevoerd. Op grond van laatstgenoemde regeling wordt het griffierecht in hoger beroep geheven door de lokale deken (vergelijkbaar met het griffierecht in eerste aanleg). De lokale deken speelt echter geen rol bij het instellen van het hoger beroep door een klager. Daarmee is deze regeling in de praktijk niet uitvoerbaar en mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd dit bij een eerstvolgende gelegenheid te herstellen.²⁶

Deze toezegging wordt gestand gedaan bij het wetsvoorstel dat naar aanleiding van de evaluatie van de Wpta zal worden opgesteld. Voorgesteld zal worden de inning van het griffierecht zowel in eerste aanleg als in hoger beroep bij de griffier neer te leggen.

Opvragen financiële kengetallen

Sinds 2016 worden de financiële kengetallen opgevraagd bij advocatenkantoren. In eerste instantie bij wijze van pilot in een arrondissement en vervolgens in 2018 in vier arrondissementen, in 2019 in zeven arrondissementen en in 2020 in alle elf arrondissementen. Doel van het opvragen van financiële kengetallen is het financieel toezicht op een objectieve en doelmatige wijze te betrekken in het door de deken uitgeoefende toezicht op advocaten.

Op dit moment is er geen noodzaak een wettelijke grondslag op te nemen voor het opvragen van financiële kengetallen. De deken heeft als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb de bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 Awb) en het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden en (artikel 5:17 Awb) en daarvan kopieën te maken. In een uitspraak van 22 februari 2021 heeft de raad van discipline Amsterdam zich uitgelaten over de bevoegdheid om bij advocatenkantoren financiële kengetallen op te vragen.²⁷ De raad oordeelt onder meer dat de deken wettelijk bevoegd is om opgave van financiële kengetallen te vorderen en dat er een voldoende duidelijk wettelijk kader

²⁵ Zie jaarverslag 2020 van de tuchtrechter <https://hofvandiscipline.nl/organisatie/jaarverslagen/>.

²⁶ Kamerstuk 34 145, C, p 8–9.

²⁷ ECLI:NL:TADRAMS:2021:41.

is waarbinnen de deken zijn toezichthoudende taak kan uitoefenen.²⁸ Er is door zowel de deken, de betrokken advocaten als de algemeen deken, hoger beroep ingesteld. Het hoger beroep heeft op 20 september jl. plaatsgevonden en de uitspraak wordt voor het einde van dit jaar verwacht.

Tot slot

Versterking van het toezicht op advocaten is noodzakelijk om het vertrouwen dat de samenleving moet hebben in individuele advocaten en de advocatuur als geheel ook in de toekomst te blijven behouden. De in deze brief aangekondigde maatregelen vragen om aanpassing van de Advocatenwet.

Met deze brief heb ik u geïnformeerd welke acties in voorbereiding zijn op basis van de aanbevelingen uit het evaluatierapport om het toezicht op de advocatuur verder te versterken en te professionaliseren. Ik blijf hierover in gesprek met de NOvA.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²⁸ ECLI:NL:TADRAMS:2021:41, onder meer r.o. 5.4 t/m 5.10.