pro facto

Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur

Eindrapportage

Groningen, 5 augustus 2020

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, en de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

Projectleider:	prof. dr. Heinrich Winter
Onderzoekers:	mr. dr. Rianne Herregodts, mr. Erwin Krol en mr. Attie Schout
Begeleidingscommissie:	em. prof. mr. G.J. Veerman (voorzitter), mr. J.H. Brouwer, dr. M. Visser, S.L. Jobse (tot april 2020), N. Albayrak (vanaf april 2020), mr. E.C. van Ginkel

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING I

INLEIDING 1

1.1 INLEIDING 1
1.2 AANLEIDING 2
1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN 2
1.4 ONDERZOEKSVERANTWOORDING 3
1.5 BEGRIPSBEPALING 6
1.6 LEESWIJZER 8

BELEIDSRECONSTRUCTIE 10

2.1 INLEIDING 10
2.2 HET TOEZICHT OP DE ADVOCATUUR VOOR DE WPTA 11
2.3 TOTSTANDKOMING WET POSITIE EN TOEZICHT ADVOCATUUR 13
2.3.1. Oorsprong 13
2.3.2. De commissie-Van Wijmen 13
2.3.3. Modernisering van het toezichtstelsel: brief van Hirsch Ballin en het rapport-Docters van Leeuwen 14
2.3.4. Het wetsvoorstel 16
2.3.5. Eerste nota van wijziging 17
2.3.6. Tweede nota van wijziging 17
2.3.7. Derde nota van wijziging 18
2.3.8. Vierde en vijfde nota van wijziging 18
2.4 DE WIJZIGINGEN VAN DE WPTA 21
2.4.1. Het herziene toezicht 21
2.4.2. Awb-instrumentarium 24
2.4.3. Opname kernwaarden 24
2.4.4. Veranderingen tuchtrecht 25
2.4.5. Overige wijzigingen 25
2.5 DOELEN EN INSTRUMENTEN VAN DE WET 26
2.6 OPERATIONALISERING VAN DE VEREISTEN AAN HET TOEZICHTSTELSEL 27
2.7 OPERATIONALISERING VAN DE KWALITEIT EN INTEGRITEIT: DE KERNWAARDEN 30

TOEZICHT DOOR LOKALE DEKENS 34

3.1 INLEIDING 34
3.2 ORGANISATORISCHE EN FINANCIËLE RANDVOORWAARDEN 34
3.2.1. Algemeen 34
3.2.2. Organisatie binnen de lokale orde 35
3.2.3. Organisatie op landelijk niveau 38
3.2.4. Aanstelling van de deken 43
3.2.5. Financiering van het toezicht 46
3.3 TOEZICHTSBELEID 49
3.4 INFORMATIEVERZAMELING 50
3.4.1. De Centrale Controle Verordeningen (CCV) 50
3.4.2. Signalen 51
3.4.3. Klachten 55
3.4.4. Kantoorbezoeken 57

3.4.5. Financieel en Wwft-toezicht 58
3.4.6. Awb-toezichtsbevoegdheden 61
3.5 OORDEELSVORMING 62
3.6 HANDHAVING 64
3.6.1. Normoverdragend gesprek/contact 65
3.6.2. Dekenbezwaar 66
3.6.3. Bestuursrechtelijk instrumentarium 68
3.7 ERVARINGEN MET HET TOEZICHTSTELSEL 70
3.8 ERVARINGEN VAN ADVOCATEN 73

SYSTEEMTOEZICHT DOOR HET CVT 78

4.1 INLEIDING 78
4.2 ORGANISATIE VAN HET CVT 78
4.2.1. Samenstelling 78
4.2.2. Organisatie-inrichting 82
4.3 ROLOPVATTING VAN HET CVT 83
4.4 TOEZICHTSACTIVITEITEN 85
4.4.1. Inleiding 85
4.4.2. Informatieverzameling 85
4.4.3. Oordeelsvorming 88
4.4.4. Interventies 90
4.5 ERVARINGEN MET HET SYSTEEMTOEZICHT 92

TUCHTRECHT 94

5.1 INLEIDING 94
5.2 DE DEKEN ALS KLAGER 95
5.2.1. Doel van de Wpta 95
5.2.2. Beschrijving 96
5.3 FOCUS OP DE VOOR DE TUCHTPROCEDURE GESCHIKTE ZAKEN 99
5.3.1. Doel van de Wpta 99
5.3.2. Beschrijving 102
5.4 KERNWAARDEN 107
5.4.1. Doel van de Wpta 107
5.4.2. Beschrijving 107
5.5 DE MAATREGELCATALOGUS 108
5.5.1. Doel van de Wpta 108
5.5.2. Beschrijving 109
5.6 VEROORDELING IN DE KOSTEN VAN DE PROCEDURE 112
5.6.1. Doel van de Wpta 112
5.6.2. Beschrijving 112
5.7 OPENBAARMAKING VAN TUCHTRECHTELIJKE BESLISSINGEN 114
5.7.1. Doel van de Wpta 114
5.7.2. Beschrijving 115
5.8 ERVARINGEN VAN ADVOCATEN 115

ANALYSE 117

6.1 INLEIDING 117
6.2 GOVERNANCE 118
6.2.1. Inleiding 118
6.2.2. Algemene ontwikkelingen toezichtstelsel 119
6.2.3. De positie van de lokale deken 119
6.2.4. De positie van het dekenberaad 122

6.2.5. De positie van het CvT 124
6.2.6. Resumé 124
6.3 TOEZICHTUITOEFENING DOOR DEKENS 125
6.4 SYSTEEMTOEZICHT DOOR HET CVT 128
6.4.1. Inleiding 128
6.4.2. Algemeen 128
6.4.3. Knelpunten 129
6.5 TUCHTRECHT 132

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 137

7.1 INLEIDING 137
7.2 RECONSTRUCTIE VAN DE BELEIDSRECONSTRUCTIE 138
7.3 PROCESEVALUATIE 140
7.3.1. Inleiding 140
7.3.2. Governancestructuur 140
7.3.3. Werking van het toezicht in de praktijk 144
7.3.4. Werking van het tuchtrecht 146
7.4 DOELBEREIKINGSEVALUATIE 148
7.5 TOT SLOT 149

BIJLAGE 1: AFKORTINGENLIJST 150

BIJLAGE 2: DEELVRAGEN 151

BIJLAGE 3: SAMENSTELLING BEGELEIDINGSCOMMISSIE 152

BIJLAGE 4: GESPREKSPARTNERS 153

BIJLAGE 5: BRONNENOVERZICHT 155

BIJLAGE 6: ENQUÊTE ONDER ADVOCATEN 158

BIJLAGE 7: ANALYSE RESPONS 169

BIJLAGE 8: DEELNEMERS EXPERTMEETING 171

BIJLAGE 9: INVULLING VAN DE KERNWAARDEN 172

Managementsamenvatting

Aanleiding en onderzoeksaanpak

De advocatuur vervult een belangrijke en bijzondere rol en positie in de rechtsstaat. In de Advocatenwet (Aw) is de bijzondere positie van de advocaat wettelijk geborgd. Uit verschillende adviezen en onderzoeksrapporten eind vorige en begin deze eeuw bleek dat het toezicht onvoldoende was en modernisering en verbetering behoefde, mede vanwege de groei van de advocatuur en de toenemende internationalisering in de afgelopen decennia. Deze constatering heeft uiteindelijk na een complex wetgevingsproces geleid tot 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, Wpta), waarmee per 1 januari 2015 de Aw en enige andere wetten zijn gewijzigd.

De kern van de wetswijziging heeft betrekking op de herziening van het toezichtstelsel. De Wpta voorziet daarnaast in de codificatie van de kernwaarden als toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten, een beperkte aanpassing van het tuchtrecht en enkele andere wijzigingen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *Functioneert het door de Wet positie en toezicht advocatuur geïntroduceerde stelsel van toezicht overeenkomstig zijn doelstellingen, hoe werken de overige wetswijzigingen, waaronder het tuchtrecht, en leveren die een bijdrage aan de kwaliteit van de advocatuur?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelonderzoeken uitgevoerd:

1. Reconstructie beleidstheorie
2. Procesevaluatie
3. Doelbereikingsevaluatie

Voor het onderzoek is een literatuur- en documentstudie uitgevoerd, zijn interviews met veertig sleutelinformaten afgenomen, heeft een jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden en is door middel van een digitale enquête getracht een beeld te krijgen van de werking van het toezicht en het tuchtrecht zoals dat wordt ervaren door advocaten. De concept-conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan een expertmeeting.

Beleidsreconstructie

Aanleiding

Belangrijkste aanleiding voor de Wpta was dat een aantal onderzoeken eind vorige en begin deze eeuw de wetgever – gesteund door de NOvA – de noodzaak voelde om het toezicht op de advocatuur te moderniseren en verbeteren. Het toezichtsstelsel zou bij verschillende ontwikkelingen in de advocatuur, zoals de vergroting van de beroepsgroep en toenemende internationalisering, zijn achtergebleven, zo komt onder meer naar voren uit het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* uit 2005. Bovendien riep ook de commissie-Van Wijmen in 2006 op om het toezicht, klacht- en tuchtrecht te hervormen in het belang van de consument/rechtszoekende. Mede in het licht van deze rapporten kwam de regering tot de overtuiging dat het toezicht in een sterke beslotenheid werd uitgeoefend, moeizaam kenbaar was, vooral reactief van karakter was en dat de onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende was verzekerd. Dit vormde aanleiding om na te denken over de modernisering van het toezichtstelsel. Deze aanleiding hiertoe werd verder versterkt vanwege de constatering van de parlementaire werkgroep-Joldersma in 2008 dat zich binnen de juridische beroepsgroepen incidenten hadden voorgedaan, zoals betrokkenheid van notarissen bij malafide vastgoedtransacties en het gebruik van derdenrekeningen door advocaten voor andere doeleinden dan bedoeld. Ook de beroepsorganisatie voor de advocatuur, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), zag de noodzaak in om het toezicht op de advocatuur te verbeteren en had uit eigen initiatief Docters van Leeuwen opdracht gegeven om te komen tot een analyse van de knelpunten en verbetervoorstellen.

De wetgever en de NOvA waren eensgezind over de noodzaak tot herziening van het toezichtstelsel, waarbij het stelsel zou worden versterkt, geprofessionaliseerd en gemoderniseerd. De vraag welke middelen hiervoor ingezet moeten worden heeft tot veel debat geleid. Met name de instelling van een college van toezicht (CvT) met door de Kroon benoemde leden, welke – in plaats van de dekens – verantwoordelijk zou worden voor het uitoefenen van toezicht op de advocatuur riep hevige weerstand op. Deze weerstand kwam vooral voort uit de zorg dat de bijzondere positie van de beroepsgroep op onvoldoende geborgd zou zijn: het (overheids)toezicht zou te dicht op de advocatuur komen te staan. Uiteindelijk bleek de minister bereid het wetsvoorstel aan te passen, waarbij het CvT de rol van systeemtoezichthouder kreeg en de deken aangewezen werd als wettelijk toezichthouder op de naleving van de Aw en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het aangepaste voorstel kon op draagvlak rekenen in zowel het parlement als bij de NOvA.

Instrumenten

Belangrijkste elementen van het nieuwe toezichtstelsel zijn dat het toezicht op de naleving van de Aw en de Wwft door advocaten bij de lokale deken komt te liggen die de beschikking krijgt over het toezichtinstrumentarium van de Awb. Het CvT gaat als nieuw orgaan systeemtoezicht houden op de toezichthoudende taken van de lokale dekens.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever de volgende eisen stelt aan een goed werkend toezicht op de advocatuur: het toezichtstelsel – met als belangrijkste actoren de dekens en het CvT – dient onafhankelijk, transparant, uniform en effectief te zijn. Deze eisen sluiten aan bij de zes principes van ‘goed toezicht’ uit de *Tweede Kaderstellende visie op Toezicht*. Voor een deel zijn deze eisen uitgewerkt in wettelijke bepalingen.

Doelen

De doelen van de Wpta zijn als volgt gereconstrueerd aan de hand van de wetsgeschiedenis. De herziening van het toezicht moet leiden tot een evenwichtig en modern stelsel van toezicht dat voldoet aan de bovengenoemde eisen onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit (doel). Samen met de codificatie van de kernwaarden zou dit toezichtsstelsel moeten bijdragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur (tussendoel). Dit leidt tot slot tot het hoogstgelegen doel, namelijk het komen tot een goede rechtsbedeling. De wetgever heeft deze doelen niet geoperationaliseerd en slechts van een beperkte uitleg voorzien. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de doelbereikingsevaluatie, zeker omdat niet helder is aangegeven waarop het streven van de wetgever concreet gericht is.

Procesevaluatie

In het kader van de procesevaluatie is nagegaan tot welke wijzigingen in de praktijk de wetswijziging aanleiding heeft gegeven. De procesevaluatie spitst zich toe op de governancestructuur van het toezichtstelsel, de werking van het dekentoezicht en systeemtoezicht in de praktijk en het functioneren van het tuchtrecht.

Governancestructuur

Uit de beschrijving (hoofdstuk 3) en de analyse (hoofdstuk 6) blijkt dat er sprake is van een ingewikkeld stelsel van verschillende actoren die voor een deel zorgen voor de noodzakelijke *checks and balances* binnen het stelsel. De positie van verschillende organen en hun onderlinge verhouding verdient vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid, transparantie en effectiviteit aanscherping, aangezien het huidige stelsel een aantal knelpunten met zich brengt. Om deze knelpunten weg te nemen zijn enkele aanbevelingen geformuleerd.

Zo draagt de positie van de deken als enig toezichthouder binnen zijn arrondissement weliswaar bij aan de effectiviteit van het toezicht, maar is de verkiezingswijze van de deken en de mandatering van feitelijke toezichtswerkzaamheden aan leden van de raad van de orde problematisch. De deken wordt nu namelijk gekozen door de advocaten op wie hij toezicht houdt. Daarnaast zijn de raadsleden zelf ook onderwerp van toezicht. Dit is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid onwenselijk, ook al voorziet het systeemtoezicht door het CvT hierbij in tegenwicht om oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan. Ook is het wenselijk om te komen tot een wettelijke vervangingsregeling voor de dekens. Bovenstaande overwegingen leiden tot de formulering van de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1 aan de wetgever: Voorzie in een andere verkiezingswijze van de lokale deken door artikel 22, tweede lid van de Aw te wijzigen.
Aanbeveling 2 aan de dekens: Maak bij de feitelijke toezichtuitoefening (al dan niet in mandaat) niet langer gebruik van de inzet van de andere leden van de raad van de orde.
Aanbeveling 3 aan de wetgever: Voorzie in een wettelijke basis voor de vervanging van de deken bij de uitoefening van zijn toezichttaken.

Ook met betrekking tot de financiering van het toezicht doen zich knelpunten voor. De huidige financieringswijze van het toezicht staat op gespannen voet met het vereiste van onafhankelijkheid, doordat de begroting door de jaarlijkse vergadering wordt vastgesteld, waardoor de onder toezicht staande advocaten (oneigenlijke) invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van het toezichtbudget. Bovendien loopt de lokale omslag sterk uiteen tussen de arrondissementen, wat zich slecht verdraagt met het vereiste van uniformiteit.

Het dekenberaad heeft zich – deels onvoorzien – doorontwikkeld tot een belangrijk overlegovergaan van de lokale dekens waarin uniform toezichtbeleid tot stand komt en dekens toezichtactiviteiten op elkaar afstemmen. De wetgever had de bevoegdheid om toezichtbeleid vast te stellen neergelegd bij het CvT; in de praktijk heeft het CvT het opstellen van (uniform) toezichtbeleid overgelaten aan de dekens/het dekenberaad, omdat het meent dat bij hen het primaat ligt om beleid te formuleren. Complicatie hierbij is echter dat het dekenberaad geen formele wettelijke positie heeft en niet de bevoegdheid heeft om beleidsregels vast te tellen; de dekens als bevoegde bestuursorganen dienen dat ieder afzonderlijk te doen. Dit doet afbreuk aan het vereiste van uniformiteit en effectiviteit. Uit deze overwegingen komen de volgende aanbevelingen voort:

Aanbeveling 4 aan de wetgever: Schrap de bevoegdheid van het CvT om beleidsregels vast te stellen (artikel 45h van de Aw).
Aanbeveling 5 aan de wetgever: Wijs het dekenberaad aan als orgaan als bedoeld in artikel 17a in de Aw. Ken aan het dekenberaad in ieder geval de bevoegdheid toe om beleidsregels voor de uitoefening van de taken door dekens, namelijk het toezicht op de Aw, de Wwft en de klachtbehandeling. Bezie of het dekenberaad met andere taken belast kan worden. Draag er zorg voor dat de bevoegdheden van het CvT zich ook uitstrekken tot het dekenberaad.

Het formaliseren van het dekenberaad biedt ook mogelijkheden om het toezichtstelsel op een aantal punten anders in te richten, bijvoorbeeld wat betreft de financiering van het toezicht en de besluitvorming over de besteding van toezichtmiddelen, de ondersteuningsstructuren en de benoeming van de dekens.

Het CvT als systeemtoezichthouder is samengesteld uit de algemeen deken en twee Kroonleden. De samenstelling van het CvT wordt positief gewaardeerd. De rol van de algemeen deken draagt bij aan de effectiviteit van het systeemtoezicht vanwege diens expertise en kennis van de beroepsgroep. Desondanks is gebleken dat de combinatie van functies die verbonden zijn aan de positie van de algemeen deken zich slecht verdragen met de vereisten van onafhankelijkheid en transparantie. Dit leidt tot de conclusie dat de rol van de algemeen deken in het CvT zorgt voor onvoldoende functiescheiding tussen systeemtoezicht en beleidsbepaling/bestuur, maar tegelijkertijd zorgt voor de toegevoegde waarde voor het functioneren van het CvT. Deze conclusie leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 6 aan de wetgever: Schrap de bepaling in artikel 36a Aw dat de deken van de algemene raad voorzitter van het CvT is. Bepaal dat een lid benoemd bij koninklijk besluit optreedt als voorzitter van het CvT. Ken de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 45b van de Aw toe aan het CvT en niet langer aan de deken van de algemene raad.

Tot slot is geconstateerd dat de wettelijk vastgestelde procedure inzake de benoeming van Kroonleden in de praktijk niet volledig uit de verf komt. De algemene raad draagt in de praktijk telkens één kandidaat voor de benoeming voor, terwijl de Aw uitgaat van een kandidatenlijst van drie kandidaten. Daarnaast is het bijzonder te noemen dat het CvT zelf geen formele positie heeft bij het aanbevelen van nieuwe leden. Om deze procedure te verbeteren zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 7 aan de algemene raad: Zet erop in dat bij volgende benoemingen van Kroonleden aan de minister een lijst van aanbeveling met drie kandidaten wordt opgesteld.

Aanbeveling 8 aan de wetgever: Bezie of het CvT zelf een stevigere positie kan krijgen bij het aanbevelen van nieuwe Kroonleden. Dit vereist een wijziging van artikel 36a, tweede lid Aw.

Werking van het toezicht in de praktijk

Het onderzoek laat zien dat het dekentoezicht in inhoudelijke zin is verbeterd. Belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is dat de toezichtcultuur is verschoven van pastoraal naar proactief, onder andere doordat het toezicht meer dan voorheen risicogestuurd plaatsvindt en meer gehandeld wordt naar aanleiding van signalen. Geconcludeerd kan worden dat ook na de inwerkingtreding van de Wpta het toezicht zich heeft doorontwikkeld. Het door de wet geïntroduceerde systeemtoezicht door het CvT heeft hierbij een belangrijke aanjagende rol gespeeld. Genoemde voorbeelden hiervan zijn onder meer de verschillende beleidsregels die zijn vastgesteld, waarmee de uniformiteit van het toezicht gebaat is, en de introductie van nieuwe toezichtsinstrumenten, die ten goede komen aan de proactiviteit en daardoor aan de effectiviteit van het toezicht. Ook heeft het met de Wpta geïntroduceerde Awb-toezichtsinstrumentarium in bescheiden mate bijgedragen aan de effectiviteit van het toezicht.

Desondanks zijn er ook enkele knelpunten gebleken. Zo zijn aanzienlijke verschillen tussen arrondissementen geconstateerd bij de inzet van de instrumenten en de aandacht die aan toezichtspeerpunten besteed wordt. Daarnaast is geconstateerd dat de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren geen uniform beeld laat zien. Bovendien heeft de dossiertoetsing tijdens de kantoorbezoeken nauwelijks betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening door de advocaat. Verder valt het vanuit het oogpunt van transparantie te betreuren dat de jaarverslagen nauwelijks of niet ingaan op de effectiviteit van de geleverde toezichtsinspanningen, dus de opgetreden maatschappelijke effecten. Tot slot is geconstateerd dat de dekens nauwelijks of niet gebruik maken van de Awb-handhavingsbevoegdheden en dit instrumentarium onvoldoende effectief toepassen. De onderzoekers concluderen dat het toezicht zich verder kan ontwikkelen op het vlak van uniformiteit, effectiviteit en transparantie en hebben daartoe de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 9 aan de dekens/het dekenberaad: Ontwikkel en verbeter het toezicht, met specifieke aandacht voor de volgende onderwerpen:

- De uniforme en effectieve inzet van het financiële en Wwft-toezichtsinstrumentarium;
- Een uniforme werkwijze voor de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren;
- De wijze waarop het dossieronderzoek plaatsvindt;
- De verplichting om deel te nemen aan kwaliteitstoetsen;
- De inzet van het Awb-instrumentarium, bijvoorbeeld door ontwikkeling van een tweewegenleer;
- Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels.

Aanbeveling 10 aan het CvT: Bezie in hoeverre het toezicht door de dekens en het dekenberaad op bovenstaande punten de gewenste verbeteringen laat zien.

Met betrekking tot de rol van het CvT blijkt dat het CvT een belangrijke en onmisbare aanjaagfunctie heeft vervuld bij het professionaliseren en het versterken van het dekentoezicht. Het heeft hierbij nauwelijks gebruik hoeven maken van de aan het CvT toekomende handhavingsinstrumenten; lichtere, informele interventies bleken afdoende om het toezicht in de gewenste richting te sturen. Het systeemtoezicht van het CvT voldoet in belangrijke mate aan

de relevante vereisten van de wetgever en heeft zijn verwachtingen waargemaakt. Het CvT zal deze rol in de toekomst moeten blijven vervullen (zie aanbeveling 10).

Het CvT heeft naar het oordeel van de onderzoekers de terechte wens om inzage te krijgen in de door de dekens bijgehouden toezichtsdossiers. Deze inzage kan in aanvulling op de bestaande toezichtsactiviteiten dienen als *reality check*, wat het systeemtoezicht kan versterken. De dekens zouden deze individuele toezichtsdossiers – met inachtneming van de geheimhoudingsplicht – desgevraagd aan het CvT moeten verstrekken op grond van artikel 45i, tweede lid van de Aw. Aanbevolen wordt om dit toezichtsinstrument in de komende periode te ontwikkelen en te gebruiken:

Aanbeveling 11 aan het CvT: Bespreek met het dekenberaad hoe op grond van artikel 45i, tweede lid van de Aw individuele toezichtsdossiers aan het CvT verstrekt kunnen worden.

Werking van het tuchtrecht

Met de Wpta is niet beoogd wezenlijke wijzigingen aan te brengen in het tucht(proces)recht, mede omdat ten tijde van het eerste, oorspronkelijke voorstel van wet nog een Kaderwet tuchtprocesrecht werd voorbereid. Wel zijn bij de Wpta meerdere wijzigingen doorgevoerd die tot doel hadden te stimuleren dat klachten die ook door een klachten- en geschillencommissie zouden kunnen worden afgedaan en te lichte klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht zouden komen. Het is op basis van de statistieken niet met zekerheid te stellen of dat doel is behaald.

Wat wel duidelijk is, is dat de deken een cruciale rol vervult voorafgaand aan de tuchtprocedure. De één loketgedachte die met artikel 35 Aw wordt uitgedrukt, uit zich in de praktijk onder meer door de rol van de deken bij het onderzoeken van de klacht, het bemiddelen tussen een cliënt en een advocaat en het voorlichten van de cliënt over de tuchtprocedure. De introductie van griffierechten lijkt enige invloed te hebben op de besluitvorming van klagers over het al dan niet doorzetten van de klacht bij de raden van discipline. Verhoging van het bedrag wordt niet wenselijk geacht, omdat dit raakt aan de laagdrempeligheid van de tuchtprocedure. Met het indienen van een klacht dient de klager (vooral) het algemeen belang.

Wel wordt als problematisch gezien dat de mogelijkheden om op te treden tegen misbruik van het klachtrecht klaaggedrag gebrekkig zijn, wat leidt tot een grote belasting voor de capaciteit van de tuchtcolleges en voor advocaten, terwijl dergelijke klachten geen bijdrage leveren aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Deze overweging heeft geleid tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 12 aan de wetgever: Bezie de wenselijkheid van de introductie van de mogelijkheid om in het geval van misbruik van klachtrecht klagers te veroordelen in de kosten van de procedure.

De codificatie van de kernwaarden heeft meerwaarde gehad voor de tuchtrechtspraak. De kernwaarden zijn in tuchtrechtelijke uitspraken met name terug te zien in de motivering van de op te leggen maatregel.

De mogelijkheden om een geldboete of bij een voorwaardelijke maatregel bijzondere voorwaarden op te leggen worden door ieder tuchtcollege gemiddeld enkele keer per jaar gebruikt. De schadevergoeding kan op grond van artikel 48b, eerste lid Aw maximaal € 5.000 bedragen. Dat wordt in sommige gevallen als een te laag maximum ervaren. Aansluiting zou

bijvoorbeeld kunnen worden gezocht bij de € 10.000 die de Geschillencommissie advocatuur kan toewijzen. Aanbevolen wordt om de wenselijkheid van dit voorstel te onderzoeken:

Aanbeveling 13 aan de wetgever: Bezie de wenselijkheid van het naar boven bijstellen van de maximaal toe te kennen schadevergoeding, bijvoorbeeld naar € 10.000.

Op grond van artikel 48ac Aw kan een uitspraak ook inhouden dat de advocaat wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten. Het draagvlak voor de proceskostenveroordeling onder advocaten lijkt verband te houden met de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen en de mate waarin advocaten worden beschermd tegen lichte klachten of misbruik van klachtbevoegdheid door klagers.

Het huidige systeem voor openbaarmaking van tuchtrechtelijke uitspraken of de opgelegde maatregelen functioneert naar tevredenheid.

Doelbereikingsevaluatie

De vraag of de door de wetgever beoogde hogere doelen, namelijk het verhogen van de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur en daarmee het komen tot een goede rechtsbedeling, in de praktijk zijn bereikt is om verschillende redenen slecht te beantwoorden. Een belangrijke reden is dat de jaarverslagen van de dekens en het dekenberaad nauwelijks ingaan op de vraag in hoeverre de toezichtacties hebben geleid tot deze doelen. Wel heeft de procesevaluatie geleid tot enkele bevindingen waaruit de mate van doelbereiking (indicatief) afgeleid kan worden.

Met de Wpta en de ontwikkelingen en cultuurveranderingen sinds 2012 is een evenwichtig en modern stelsel tot stand gekomen dat zeker meer dan voorheen voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit ondanks enkele geconstateerde tekortkomingen. Het is aannemelijk dat deze stelselwijziging en de daarmee verbonden cultuurverandering ook hebben bijgedragen aan de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur.

De onderzoekers erkennen dat het een lastige opgave is om de effectiviteit van de toezichtacties in kaart te brengen. Dit is nog sterker het geval voor het beoordelen van de vraag of deze toezichtsacties hebben geleid tot een verhoogde kwaliteit en integriteit van de advocatuur. Desalniettemin zien de onderzoekers mogelijkheden om meer indicatief inzicht in deze effecten te krijgen en hebben daarom de volgende aanbeveling geformuleerd:

Aanbeveling 14 aan de dekens/dekenberaad: Besteed in de verantwoording meer aandacht aan de vraag of de (preventieve) toezichtacties en de gekozen speerpunten ertoe leiden dat meer misstanden aan het licht komen en dat advocaten de normen beter en sneller naleven.

Ten slotte

Het onderzoek toont aan dat het toezicht en de toezichtscultuur zich in de afgelopen jaren in positieve richting heeft ontwikkeld, maar dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Hiertoe zijn aanbevelingen gedaan die er tezamen opgericht zijn om de toezichtskolom binnen de NOvA scherper af te bakenen en het toezicht door de dekens en het CvT beter en daarmee onafhankelijker te positioneren. De doorwerking van deze aangescherpte, toekomstbestendige governancestructuur kan bijdragen aan een betere en effectievere toezichtuitoefening door de dekens en het CvT en daarmee leiden tot een betere aanpak van misstanden in de advocatuur. Wel benadrukken de onderzoekers dat het van belang is om bij de

betrokkenen te zoeken naar draagvlak en zorgvuldigheid te betrachten bij een eventuele wijziging van het wettelijke inrichting van het toezichtstelsel.

De innerlijke motivatie om goed toezicht te houden moet niet verloren gaan door structuurwijzigingen. Zo is de formele en informele betrokkenheid van de verschillende actoren, zoals de dekens, het steeds meer geïnstitutionaliseerde en geprofessionaliseerde dekenberaad, het CvT en de NOvA, een belangrijke aanwijzing van het belang dat zij allen toekennen aan het professionaliseren van het toezicht op de advocatuur.

1

Inleiding

1.1 Inleiding

De advocatuur vervult een belangrijke en bijzondere rol en positie in de rechtstaat. Bij de advocatuur als één van de traditionele vertrouwensberoepen staat het behartigen van belangen van rechtszoekenden en het op die wijze bijdragen aan het waarborgen van de rechtsbescherming van rechtszoekenden voorop.

In de Advocatenwet (Aw) is deze bijzondere positie wettelijk geborgd, onder andere doordat aan advocaten enkele bijzondere privileges en rechten toekomen, zoals het verschoningsrecht. De Aw regelt het beroep van advocaat, zoals de voorwaarden om als advocaat ingeschreven te worden op het tableau van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Daarnaast legt de Aw de bevoegdheden en verplichtingen van advocaten vast.

De NOvA is een bij de Aw ingestelde publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor de advocatuur op grond van artikel 134 van de Grondwet, met als taak om, in het belang van een goede rechtsbedeling, een behoorlijke uitoefening van de praktijk door advocaten te bevorderen. Publiekrechtelijke beroepsorganisaties zijn organisaties die bepaalde in een wet neergelegde, publiekrechtelijke bevoegdheden hebben gekregen. Zij kunnen bijvoorbeeld kwaliteitseisen en andere regels voor de beroepsbeoefenaren stellen en toezien op de naleving daarvan. Daarnaast fungeren ze als belangenbehartiger van de beroepsgroep.

Alle advocaten die in Nederland zijn ingeschreven vormen gezamenlijk de NOvA. Het bestuur van de NOvA wordt gevormd door de algemene raad (AR), die wordt ondersteund door het bureau van de NOvA. Aan het hoofd van het bureau van de NOvA staat de algemeen secretaris, die verantwoordelijk is voor de dagelijkse leiding. De algemene leiding is de taak van de AR. De NOvA stelt verordeningen en regels op voor de advocatuur. Het vaststellen daarvan gebeurt door het college van afgevaardigden (CvA). Daarnaast kent de advocatuur lokale orden die worden gevormd door de advocaten binnen dat arrondissement. Eén van de (publiekrechtelijke) taken van de orde is het houden van toezicht op de naleving van de wettelijke normen door advocaten en advocatenkantoor. Tot 2015 werd het toezicht uitgeoefend door de lokale raden van toezicht.

Uit verschillende adviezen en onderzoeksrapporten[1] eind vorige en begin deze eeuw bleek dat het toezicht onvoldoende was en modernisering en verbetering behoefde, mede vanwege de groei van de advocatuur en de toenemende internationalisering in de afgelopen decennia. Deze constatering heeft uiteindelijk na een complex wetgevingsproces geleid tot 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, hierna: Wpta), waarmee per 1 januari 2015 de Aw en enige andere wetten zijn gewijzigd.

De kern van de wetswijziging heeft betrekking op de herziening van het toezichtstelsel. De Wpta voorziet daarnaast in de codificatie van de kernwaarden als toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten, een beperkte aanpassing van het tuchtrecht en enkele andere wijzigingen.

1.2 Aanleiding

De Wpta bevat in artikel VIa een evaluatiebepaling. De minister van Veiligheid en Justitie dient op grond van deze bepaling binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De evaluatie dient betrekking te hebben op:

- de nieuwe wijze van verwerking van gegevens op het tableau;
- de uitvoering van kwaliteitstoetsen;
- de instelling van een college van toezicht (CvT);
- de aanwijzing van de deken als toezichthouder op de naleving van de Aw en de Wwft en als klachtbehandelaar;
- de herzieningen in het tuchtrecht.

De bepaling die ziet op de kwaliteitstoetsen is met ingang van 1 maart 2020 in werking getreden en wordt om die reden niet in de evaluatie betrokken. De kern van de evaluatie betreft daarmee het toezicht en het tuchtrecht, zoals ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is opgemerkt: '[de evaluatiebepaling is] toegesneden op de kernonderdelen van het wetsvoorstel, met name de organisatie van de NOvA, alsmede de inrichting van het toezicht en het tucht(proces)recht.'[2]

De centrale onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf toegelicht. Daarna vervolgt dit hoofdstuk in paragraaf 1.4 met een beschrijving van de ingezette onderzoeksmethoden. Paragraaf 1.5 bevat een leeswijzer voor dit rapport.

1.3 Centrale onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of de hierboven genoemde wijzigingen hebben geleid tot de beoogde effecten en doeltreffend zijn gebleken. Uit de memorie van toelichting valt af te leiden dat de wetswijziging tot doel had om te komen tot een nieuw stelsel van toezicht dat onafhankelijk, transparant, uniform, proactief en effectief is, terwijl de bijzondere positie van de advocatuur wordt gewaarborgd. Achterliggend doel is het vergroten

[1] WRR 2002, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', Commissie-Joldersma 2008 'Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld', Docters van Leeuwen 2010, 'Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur'.

[2] Kamerstukken II 2012/13, 32 382, nr. 13, p. 60.

van de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur. Ook wordt in de evaluatie bezien hoe de andere wetswijzigingen, zoals die in het tuchtrecht, in de praktijk werken en of deze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de advocatuur.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

> *Functioneert het door de Wet positie en toezicht advocatuur geïntroduceerde toezichtstelsel overeenkomstig zijn doelstellingen, hoe werken de overige wetswijzigingen, waaronder het tuchtrecht, en leveren die een bijdrage aan de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur?*

Deze hoofdvraag wordt in drie deelonderzoeken met bijbehorende deelvragen (zie bijlage 2) nader uitgewerkt, namelijk een reconstructie van de beleidstheorie, een procesevaluatie en een doelbereikingsevaluatie.

Deelonderzoek 1 betreft de reconstructie van de doelen en de beleidstheorie van de Wpta. Daarmee wordt een basis gelegd voor de vervolgstappen, het functioneren van de wet en de beoordeling daarvan.

Deelonderzoek 2 betreft het proces dat heeft geleid tot de opbouw van een stelsel van toezicht en de inrichting van de andere taken en wijzigingen die de Wpta met zich meebracht. De procesevaluatie brengt in kaart tot welke wijzigingen in de praktijk de wetswijziging aanleiding heeft gegeven.

Deelonderzoek 3 beoogt na te gaan in hoeverre de doelstellingen van de wetgever met de Wpta zijn gerealiseerd en bouwt daarmee voort op de bevindingen verkregen uit deelonderzoeken 1 en 2.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

Documentstudie

In het kader van dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Hierbij ging het in de eerste plaats om de parlementaire stukken die geproduceerd werden bij de totstandkoming van de wet, zoals het wetsvoorstel, de nota's van wijziging, amendementen en toelichtingen hierop.

Deze documentatie is aangevuld met artikelen, rapporten en beschouwingen die ten tijde van de totstandkoming van de Wpta zijn verschenen. Ook aanverwante wet- en regelgeving is bestudeerd, zoals de Verordening op de advocatuur (Voda) en de Gedragsregels.

In het kader van de procesevaluatie zijn daarnaast jaarverslagen (van het dekenberaad, de lokale orden, de NOvA, het CvT, de raden van discipline en het hof van discipline), werkplannen, procesbeschrijvingen, beleidsregels en statistieken bestudeerd. Voor zover voor het onderzoek noodzakelijke gegevens niet in de jaarverslagen van de raden en het hof van discipline waren opgenomen, zijn aanvullende statistieken opgevraagd bij de tuchtcolleges.

Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 5.

Interviews

Door middel van interviews met veertig sleutelinformanten is het beeld dat is verkregen op basis van de documentstudie geverifieerd en aangevuld. Bovendien is op deze wijze inzicht verkregen hoe het toezicht en het tuchtrecht in de praktijk worden uitgevoerd en hoe betrokkenen dit ervaren. Hieronder volgt een tabel met respondenten op functie en organisatie. Een gedetailleerd overzicht van gesprekspartners is te vinden in bijlage 4.

TABEL 1.1 RESPONDENTEN OP ORGANISATIE EN FUNCTIE

ORGANISATIE	FUNCTIE
Arrondissementen (11)	Deken (11) Bureaudirecteur (2)
Commissie Manning[3]	Rapporteurs/onderzoekers (2)
College van toezicht	Kroonleden (2) Voorzitter (algemeen deken) Secretaris
Dekenberaad	Voorzitters (2) Secretaris
Hof van discipline	Voorzitter Plaatsvervangend voorzitter
NOvA	Algemeen secretaris Manager beleid en regelgeving Algemeen deken (voorzitter AR)
Openbaar Ministerie (3)	Plaatsvervangend hoofdofficier (2) Kwaliteitsofficier
Raad van discipline (3)	Voorzitter Plaatsvervangend voorzitter Griffier
Raden voor Rechtsbijstand	Medewerker afdeling kwaliteit Manager dienstverlening Medewerker management en productiekolom
Rechtbanken	President (2)
Unit FTA	Financieel toezichthouder
Unit DTA	Secretaris

Ten behoeve van de reconstructie van de beleidstheorie is daarnaast een aantal gesprekken gevoerd met enkele sleutelinformanten die betrokken waren bij de totstandkoming van de wet. Om in kaart te brengen hoe de lokale dekens en het CvT hun nieuwe (systeem)toezichthoudende taken hebben ingericht, is (afzonderlijk) gesproken met de leden van het CvT, met alle elf lokale dekens afzonderlijk en gezamenlijk met het dekenberaad. In aanvulling hierop zijn ook drie adjunct-secretarissen/bureaudirecteuren, de secretaris van de Unit DTA en een financieel toezichthouder bij de Unit FTA geïnterviewd. Ook is gesproken met enkele medewerkers van ketenpartners/collega-toezichthouder die een signalerende functie vervullen,

[3] De commissie Manning is door de algemene raad ingesteld om de evaluatie van de Wpta voor te bereiden en de algemene raad te adviseren over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wpta, en over mogelijke oplossingen voor geconstateerde problemen.

zoals de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtsbijstand. Bovendien is een interview gehouden met de algemeen en waarnemend deken, de algemeen secretaris van de NOvA en een afvaardiging van de commissie-Manning.

Voor de beoordeling van de wijzigingen in het tuchtrecht is daarnaast gesproken met vertegenwoordigers van de raden van discipline en de voorzitter van het hof van discipline. Twee rade van discipline hebben zich laten vertegenwoordigen door de voorzitter, één door de plaatsvervangend voorzitter en één door de griffier.

De verslagen van de interviews zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd en door hen akkoord bevonden.

Jurisprudentie-onderzoek

Om de invloed van de wetswijzigingen op het tuchtrecht te beoordelen is naast de documentstudie en de interviews met tuchtrechters gebruik gemaakt van jurisprudentieonderzoek.

Enquête

Door middel van een digitale enquête is getracht een beeld te krijgen van de werking van het toezicht en het tuchtrecht zoals dat ervaren wordt door advocaten. Via een nieuwsbrief van de NOvA is aan 18.037 respondenten een link naar deze enquête toegestuurd. Vervolgens is twee weken na verzending van deze uitnodiging via de algemene nieuwsbrief nogmaals opgeroepen om de enquête in te vullen. In bijlage 6 zijn de vragenlijst voor advocaten en de rechte tellingen opgenomen.

Het totale aantal respondenten bedroeg 872, waarbij uitgegaan is van de respondenten die het vragenblok gericht op achtergrondkenmerken volledig hebben ingevuld. Hiermee komt de respons uit op 4,8 %. Ruim de helft van de respondenten is verbonden aan een meermanskantoor, waarvan 80 % als partner. Een derde is werkzaam als natuurlijke persoon/zelfstandig gevestigd en 16 % is advocaat in dienstbetrekking.

Vervolgens is de respons geanalyseerd op een aantal achtergrondkenmerken, namelijk de omvang van kantoren, de geregistreerde rechtsgebieden en het arrondissement van de respondenten. Deze gegevens zijn afgezet tegen de aantallen voor de advocatuur als geheel op basis van registraties van de NOvA en het dekenberaad. Deze resultaten zijn opgenomen in de tabellen in bijlage 7.

Uit de analyse van deze gegevens blijkt dat kantoren van verschillende omvang, en advocaten vanuit rechtsgebieden en arrondissementen in algemene zin goed vertegenwoordigd zijn. Wel vallen enkele afwijkingen op. Zo zijn advocaten verbonden aan de grotere meermanskantoren ondervertegenwoordigd en die aan kleinere meermanskantoren oververtegenwoordigd. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat bij grotere kantoren niet elke kantoorgenoot zich even intensief met het toezicht bezig zal houden; dit blijkt ook uit het gegeven dat het overgrote deel van de respondenten verbonden aan meermanskantoren partner is. Dit is tevens een verklaring voor de relatief lage algehele respons.

Ook valt op dat het arrondissement Amsterdam sterk ondervertegenwoordigd is; het merendeel van de andere arrondissementen is daartegenover (licht) oververtegenwoordigd. Dit hangt naar verwachting samen met de constatering dat advocaten verbonden aan meermanskantoren ondervertegenwoordigd zijn. 46 % van de advocaten werkzaam bij een kantoor in de grootte 33 tot en met 64 advocaten valt onder het arrondissement Amsterdam.

Voor advocaten werkzaam bij een kantoor met een grootte van 65 advocaten of meer is dit zelfs 80 %.

De spreiding over de rechtsgebieden laat zien dat het personen- en familierecht, verbintenissenrecht en strafrecht enigszins oververtegenwoordigd zijn (6,20, 5,11 resp. 4,72 %). Bij ondervertegenwoordigde rechtsgebieden is de afwijking maximaal 1,78 % (ondernemingsrecht). Deze afwijkingen laten zich niet goed verklaren, maar zijn evenmin aanleiding om de representativiteit van de enquêteresultaten qua spreiding over de rechtsgebieden in twijfel te trekken.

Het was mogelijk voor respondenten om slechts een aantal vragen te beantwoorden en de enquête verder niet af te ronden. Hierdoor kan het voorkomen dat de respons op individuele vragen die in het vervolg van dit rapport worden gepresenteerd lager is dan het totaal aantal respondenten.

Expertmeeting

Aan het eind van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd, waaraan verschillende bij het toezicht en het tuchtrecht betrokken stakeholders en een academische expert deelnamen. Zij werden uitgenodigd om te reageren op de belangrijkste onderzoeksbevindingen en te reflecteren op de analyse, conclusies en aanbevelingen. In bijlage 8 is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting te vinden.

Triangulatie

De onderzoeksopzet biedt de mogelijkheid om op gestructureerde wijze de kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals de documentstudie, de verschillende interviews en de expertmeeting, en de kwantitatieve methode, zoals de enquête, te combineren en te analyseren. De resultaten die hieruit naar voren kwamen zijn met elkaar in samenhang bezien en geanalyseerd. Zodoende leverde de informatie uit de verschillende bronnen een triangulatie (driehoeksmeting) van onderzoeksresultaten op, hetgeen uiteindelijk naar de overtuiging van de onderzoekers een voldoende basis voor het doen van betrouwbare uitspraken heeft opgeleverd.

1.5 Begripsbepaling

Dit onderzoek gaat voor een belangrijk deel over toezicht dat sinds de wetswijziging door de dekens en door het CvT wordt uitgeoefend. Voor een goed begrip is het van belang om stil te staan bij de begrippen toezicht en (bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke) handhaving.

Algemeen

In de beleidsstukken – ook de Kaderstellende Visies op Toezicht – over toezicht wordt in navolging van De Ridder, die het begrip als eerste op die manier omschreef,[4] consequent gesproken over de definitie van toezicht volgens de drieslag: informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren.[5] In die laatste, derde stap, gaat het om gedragsbeïnvloeding. Door de inzet van een toezichtinterventie wordt getracht het handelen van de onder toezicht gestelde (meer) in overeenstemming met de rechtsnorm te brengen, of wordt beoogd een einde te

[4] J. de Ridder, 'Beleidsvoering door toezicht', in: A.F. Leemans et al. (red.) Handboek beleidsvoering overheid, Alphen aan de Rijn: Samson 1988.

[5] Zie bijvoorbeeld de Kaderstellende Visies op Toezicht (I: Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1; II: Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15), de diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer (o.a. *Handhaven en gedogen*, Kamerstukken II 2004/05, 30 050, nr. 2 en *Handhaven en gedogen. Terugblik 2008*, Kamerstukken II 2007/08, 30 050, nr. 4) en het rapport van de WRR, *Toezien op publieke belangen* 2013.

maken aan een maatschappelijk gezien onwenselijke situatie. Toezicht kan dan worden gedefinieerd als alle handelingen die erop gericht zijn de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan.

De inzet van een interventie wordt ook wel 'sanctionering' of 'handhaving' genoemd. Dat roept de vraag op naar de verhouding tussen de begrippen 'toezicht' en 'handhaving'. Hierover bestaat veel begripsmatige verwarring. Aan de grondslag daarvan staat mede de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waar de titel van hoofdstuk 5 het opschrift 'Handhaving' draagt. Dat hoofdstuk bestaat uit verschillende titels, onder meer titel 5.2 'Toezicht op de naleving' en de titels 5.3 en 5.4 over specifieke interventie-instrumenten, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Met andere woorden: in hoofdstuk 5 van de Awb is 'handhaving' het algemene, overkoepelende begrip, waarvan 'toezicht' en 'sanctionering' onderdelen zijn. Het begrip 'toezicht' is in hoofdstuk 5 van de Awb beperkt tot het vergaren van informatie, dus inspectie met het oog op controle van de naleving. In het algemene spraakgebruik en in de beleidsstukken is het begrip 'toezicht' echter het algemene en overkoepelende begrip en is handhaving daarvan een onderdeel – namelijk het sluitstuk.

Toezicht en klachtbehandeling door dekens

Bij het toezicht op de advocatuur door dekens is handhaving niet alleen bestuursrechtelijk mogelijk, maar vindt handhaving primair en traditioneel plaats door middel van tuchtrechtelijke procedures, namelijk het indienen van een klacht bij de tuchtrechter die vervolgens maatregelen aan de advocaat kan opleggen. Tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving bestaan naast elkaar, waarbij geldt dat de deken tegen een advocaat niet wegens eenzelfde overtreding zowel de bestuursrechtelijk als de tuchtrechtelijk weg kan bewandelen.

De deken is met de Wpta aangewezen als primair verantwoordelijk wettelijk toezichthouder op de naleving van de Aw en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De deken is daarnaast verantwoordelijk voor het behandelen van klachten van derden over advocaten, met inachtneming van de bepalingen daarover in de Aw. De uniforme, bestuursrechtelijke regeling inzake de behandeling van klachten tegen bestuursorganen uit Hoofdstuk 9 van de Awb is hierop niet van toepassing. Op klachten gericht tegen de deken als bestuursorgaan[6] is Hoofdstuk 9 wel van toepassing.

De verhouding tussen klachtbehandeling en toezicht verdient nadere aandacht. Klachtbehandeling is primair gericht op genoegdoening voor de klager, maar daarnaast ook op het creëren van een leereffect voor de beklaagde.[7] Toezicht is daarentegen gericht op het bevorderen van naleving van bepaalde normen en beoogt daarmee bepaalde gewenste maatschappelijke effecten teweeg te brengen of ongewenste effecten te voorkomen. Toezicht kent daarmee een bredere reikwijdte en een breder algemeen, maatschappelijk belang dan klachtbehandeling. Afhankelijk van de inhoud van de klacht kan deze ook dienen als vorm van informatieverzameling binnen het toezichtsproces. Bovendien kan de deken ambtshalve een klacht/dekenbezwaar – mede naar aanleiding van de op deze wijze verkregen informatie – op grond van het algemeen belang indienen bij de tuchtrechter als onderdeel van de derde stap van het toezichtsproces 'interventie'. In die gevallen lopen klachtbehandeling en toezicht door elkaar heen. De deken is daarnaast verplicht om op verzoek van de klager een dekenbezwaar in te dienen, als een klager op eigen gronden een klacht tegen een advocaat heeft. In dergelijke gevallen is in mindere mate sprake van een verweving tussen klachtbehandeling en toezicht.

[6] De deken is immers een orgaan op grond van artikel 17a, tweede lid van de Aw en kent dus een publiekrechtelijke grondslag.
[7] Zie Nationale Ombudsman (2018), *Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling*.

Systeemtoezicht door het CvT

Het CvT is gekarakteriseerd als een bijzonder type toezichthouder, namelijk als systeemtoezichthouder. Hoewel het doel en het proces van het toezicht niet wezenlijk anders zijn als bij een reguliere toezichthouder, namelijk het bewaken van normen en het hanteren van een werkwijze via de drietrap informatieverzameling-beoordeling-interventie, concentreert een systeemtoezichthouder zich op het beoordelen en monitoren van de werking van interne borgingssystemen/interne zelfregulering, namelijk die van de dekens als primaire toezichthouders. Systeemtoezicht richt zich niet op producten of uitkomsten van het toezicht, maar op de processen en systemen die deze uitkomsten produceren. De Inspectieraad definieert systeemtoezicht als 'al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren.'[8]

In dit onderzoek wordt uitgegaan van het gebruik van de begrippen toezicht en handhaving zoals in het algemene spraakgebruik het geval is. Toezicht is dan dus het algemene begrip dat ziet op alle mogelijke manieren waarop getracht wordt naleving door de doelgroep van een regeling te bevorderen. In eerste instantie gaat het dan om de activiteiten die door een deken of het CvT worden verricht om na te gaan of normen worden nageleefd. Handhaving is daarvan een onderdeel dat gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is.

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage is thematisch opgezet. In het vervolg van dit onderzoek wordt in het volgende hoofdstuk eerst de reconstructie van de beleidstheorie gepresenteerd. Deze reconstructie vormt de basis van de evaluatie, omdat in dit hoofdstuk de beoogde doelen, gewenste effecten en ingezette middelen naar voren komen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop de deken zijn toezichthoudende taken op grond van de Aw uitvoert in de praktijk. Hierbij zal aandacht worden besteed aan de organisatorische en financiële randvoorwaarden van het toezicht, het landelijke en lokale toezichtsbeleid, de informatieverzameling en beoordeling, de handhaving door de deken en de ervaringen met het toezichtstelsel.

Hoofdstuk 4 heeft het systeemtoezicht door het CvT als onderwerp en brengt in kaart hoe de CvT haar toezichthoudende taken organisatorisch en procesmatig heeft ingericht en hoe zij haar controlerende rol uitvoert. Daarbij wordt ingegaan op de inrichting van het beleid. Ook wordt aandacht besteed aan de handhaving en sanctionering door het CvT en de ervaringen met het systeemtoezicht.

Hoofdstuk 5 heeft het tuchtrecht als onderwerp. De onderwerpen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken, de deken als klager, de kernwaarden, de maatregelencatalogus, de veroordeling in de kosten van de procedure en de openbaarmaking van tuchtrechtelijke beslissingen.

Hoofdstuk 6 bevat een analyse waarin wordt beschouwd hoe de bevindingen uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 zich verhouden tot de vereisten waaraan het toezichtstelsel dient te voldoen.

[8] Voor een uitgebreidere beschouwing op systeemtoezicht zie bijvoorbeeld J-K. Helderman en M.E. Honingh (2009), *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en de werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC.

Het rapport sluit in hoofdstuk 7 af met een samenvatting van de bevindingen en conclusies en aanbevelingen.

2

Beleidsreconstructie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het eerste onderdeel van de wetsevaluatie, namelijk de reconstructie van de beleidstheorie. De reconstructie van de beleidstheorie dient als basis voor de proces- en doelbereikingsevaluatie. Om een oordeel te kunnen uitspreken over de mate waarin de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd, is het nodig voor ogen te hebben welke concrete doelen werden beoogd. Bovendien is het noodzakelijk inzicht te verkrijgen in de (impliciete en expliciete) veronderstellingen die aan de keuze van de beoogde doelen en ingezette middelen ten grondslag liggen. Deze inzichten zijn naar voren gekomen door de wetsgeschiedenis te bestuderen en betrokkenen bij dit wetgevingsproces te interviewen.

In het licht van een aantal onderzoeken eind vorige en begin deze eeuw achtte de wetgever – gesteund door de NOvA – het noodzakelijk om het toezicht op de advocatuur te moderniseren en verbeteren. Dit heeft geleid tot een wijziging van de Aw door de Wet positie en toezicht advocatuur (hierna: Wpta), die in een eerste versie op 7 mei 2010 bij de Tweede Kamer werd ingediend[9] en op 1 januari 2015 in werking trad. De oorsprong van dit wetgevingstraject valt terug te leiden naar het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* van oktober 2002.

De belangrijkste, aan elkaar gerelateerde, wijzigingen die met de Wpta zijn doorgevoerd komen in de kern op het volgende neer: [10]

- de herziening van het toezichtstelsel;
- de herziening van het tuchtrecht op enkele punten;
- de codificatie van de kernwaarden van de advocatuur.

Deze wijzigingen worden in paragraaf 2.4 uitgebreider toegelicht.

[9] Oorspronkelijk gebeurde dat onder de titel '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'. Sinds de Tweede nota van wijziging heet het wetsvoorstel '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', verkort tot Wet positie en toezicht advocatuur.
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)

[10] De Wpta brengt tevens wijzigingen aan in de Wet op de rechtsbijstand. Deze wijzingen zijn met name technisch van aard. Daarnaast werd met de Wpta de Wet tarieven in burgerlijke zaken ingetrokken.

Deze beleidsreconstructie start met een beschrijving van het toezichtstelsel zoals dat eruitzag voor de inwerkingtreding van de Wpta (paragraaf 2.2). Daarop volgt een chronologische beschrijving van de wetsgeschiedenis (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.5 worden de doelen en instrumenten van de Wpta beschreven die grafisch worden weergegeven in een doelboom.

De operationalisering van de kernwaarden en van de eisen waaraan het nieuwe toezichtstelsel zou moeten voldoen komt in de paragrafen 2.6 en 2.7 aan de orde. Het gaat hierbij om een ex ante-benadering: op welke wijze is tijdens de wetgeschiedenis – dus voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet – invulling gegeven aan deze begrippen. In volgende hoofdstukken komen de vertaalslag en (nadere) uitwerking in de praktijk aan bod.

2.2 Het toezicht op de advocatuur voor de Wpta

Het toezichtstelsel voor de Wpta kenmerkte zich door zelfregulering. De NOvA – met de AR onder voorzitterschap van de algemeen deken als bestuur – formuleerde als publiekrechtelijke beroepsorganisatie de normen die de beroepsgroep zichzelf oplegde. Daarmee bepaalde de NOvA zelf in belangrijke mate de aard en omvang van haar eigen toezichthoudende taak. Binnen de NOvA kwam deze verordenende bevoegdheid toe aan het CvA.

Per arrondissement was en is er een (lokale) orde. Op de rechten en plichten die door het CvA in het leven zijn geroepen hielden de lokale raden van toezicht – onder voorzitterschap van de deken – en de AR toezicht:

Artikel 26 Advocatenwet (2014)
De algemene raad en de raden van toezicht bevorderen een behoorlijke uitoefening der praktijk en zijn bevoegd tot het nemen van alle maatregelen, die daartoe kunnen bijdragen. Zij komen op voor de rechten en belangen en zien toe op de naleving van de plichten van de advocaten als zodanig en vervullen de taken die hun bij verordeningen zijn opgedragen.

De deken heeft daarnaast een aantal zelfstandige toezichthoudende taken, zoals het indienen van ambtshalve klachten bij de tuchtrechter en de klachtbehandeling van derden over advocaten.

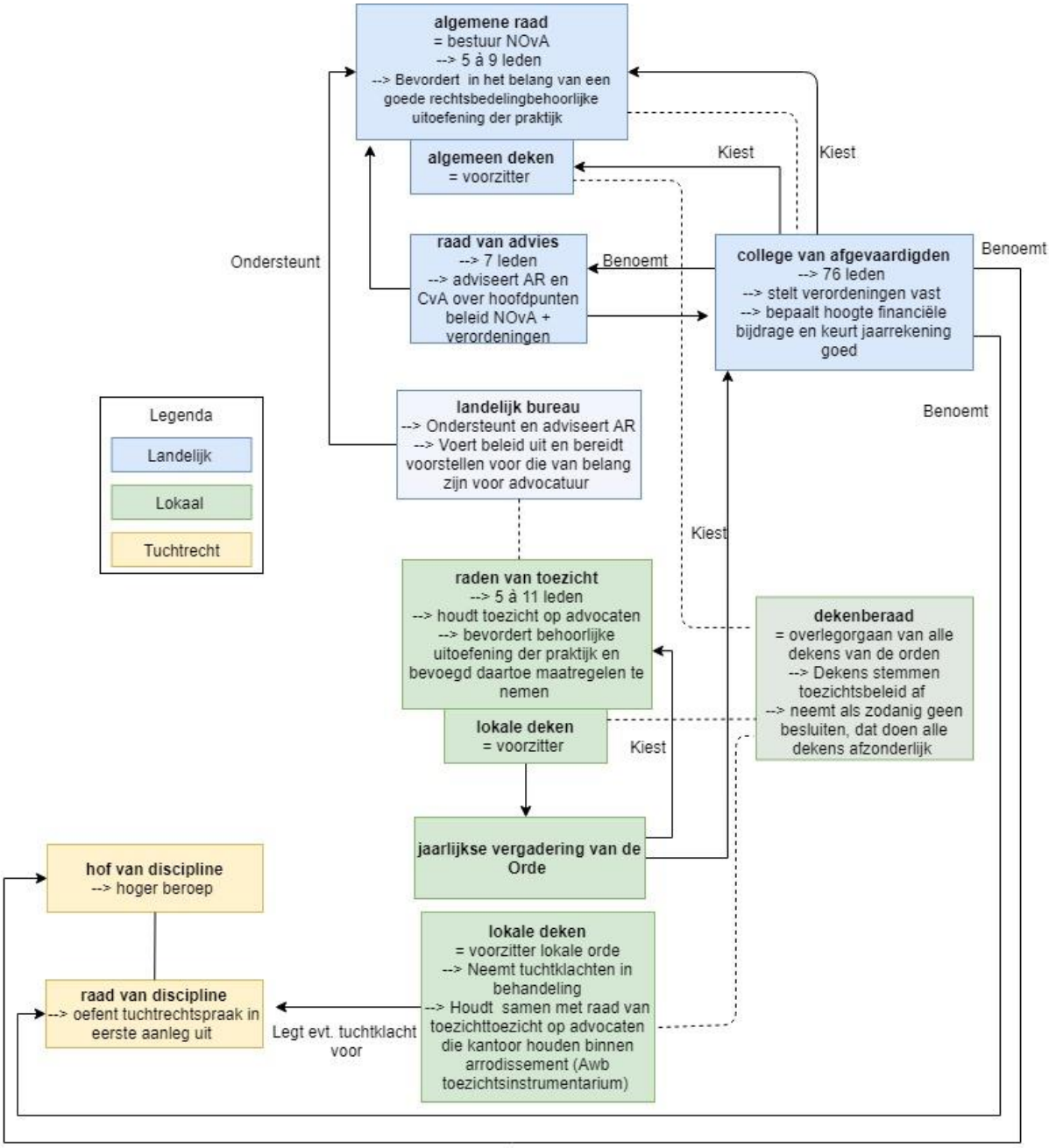
Gelet op deze verantwoordelijkheden bestond er per 1 juli 2012 een formeel landelijk dekenberaad toezicht, bestaande uit alle lokale dekens (zie paragraaf 2.3.4).[11] De algemeen deken is lid van het dekenberaad zonder stemrecht te hebben. Dit beraad had tot taak om het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens te harmoniseren en is bovendien bevoegd tot het doen van aanbevelingen en het opstellen van richtlijnen aan de dekens en de Raden van Toezicht onder andere met betrekking tot de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Ook heeft het dekenberaad de taak om toezichtinformatie uit te wisselen en ontwikkelingen op het gebied van toezicht te signaleren.[12]

De lokale deken verrichtte het onderzoek naar van derden binnengekomen klachten over een advocaat. Belangrijkste disciplinerende instrument was het tuchtrecht. Voordat de deken een zaak aan de tuchtrechter voorlegde, trachtte hij de zaak in der minne te schikken.

[11] Voor die tijd bestond een informeel dekenberaad, Dekens kwamen een keer per maand op informele bijeenkomsten samen om overleg te hebben over hun werkzaamheden.
[12] Nederlandse Orde van Advocaten (2012), *Verordening op het landelijk dekenberaad toezicht*, Stc. 14425.

Een advocaat is en was aan tuchtrechtspraak onderworpen. De tuchtrechtspraak werd en wordt uitgeoefend door de Raden van Discipline en in hoger beroep door het hof van discipline. Hieronder is dit stelsel schematisch weergegeven, zoals dit gold voor de Wpta.

FIGUUR 2.1: ORGANOGRAM OUDE TOEZICHTSTELSEL



Dit oude toezichtstelsel stamt in essentie uit de jaren ’60. In de afgelopen decennia is de advocatuur sterk veranderd. Zo is het aantal advocaten meer dan vertienvoudigd, is de beroepsgroep diverser geworden (mede door vakspecialisatie, internationalisering en de opkomst van megakantoren) en is de aard en omvang van de werkzaamheden toegenomen.[13]

[13] Kamerstukken II 2011/2012, 32 382, nr. 11, p. 8.

Het toezicht is bij deze ontwikkelingen achtergebleven, zo werd in verschillende rapporten(zie hierna onder 2.4) geconcludeerd. Dekens en de overige leden van de raad van toezicht combineerden hun toezichthoudende taken en andere taken veelal met een eigen praktijk als advocaat. Dit leidde tot de zorg dat mogelijk onvoldoende aandacht en tijd aan toezichthoudende werkzaamheden werden besteed.[14] Daarnaast werden de dekens veelal benoemd voor twee à drie jaar, waardoor waardevolle kennis en ervaring op het gebied van toezicht bij elke wisseling van de wacht gemakkelijk verloren zou kunnen gaan. Tegen deze achtergrond is in de periode vanaf 2006 tot 2015 intensief gediscussieerd over een herziening van het toezichtstelsel.

2.3 Totstandkoming Wet positie en toezicht advocatuur

2.3.1. Oorsprong

De totstandkoming van de Wpta moet mede worden bezien tegen de achtergrond van het WRR-rapport over de rechtsstaat, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, van oktober 2002.[15] Het rapport gaat onder meer in op de groei van de rechtspraak en de advocatuur en op de gevolgen van internationalisering voor het functioneren van de rechtsstaat, in het perspectief van de 'toegang tot het recht'.

Over dit rapport volgde een debat in de Tweede Kamer, waarin de Kamer tot de conclusie kwam dat het WRR-rapport te weinig aandacht besteedde aan de betekenis, positie en rol van de advocatuur.[16]

Hierbij is mede van belang dat de algemene raad als het bestuur van de NOvA ook had opgeroepen tot een debat over de positie en rol van de advocatuur in de rechtsstaat en rechtsorde. In het debat in de Tweede Kamer over dit WRR-rapport werd een motie aangenomen waarin werd gevraagd om een analyse van de rol en positie van de advocaat.[17] Deze analyse zou aandacht moeten besteden aan de privileges die een advocaat toekomen, zoals het verschoningsrecht en het procesmonopolie, in relatie tot het functioneren van het klacht- en tuchtrecht en toezicht.

2.3.2. De commissie-Van Wijmen

Ter uitvoering van de motie stelde de minister van Justitie de commissie advocatuur in, onder voorzitterschap van prof. mr. P.C.E. van Wijmen.[18] Deze commissie had onder andere tot taak te adviseren over de positie die de advocatuur (en daarbij passende organisatorische en bestuurlijke structuur) in de maatschappij behoort in te nemen. Verder is de commissie gevraagd in het licht daarvan de introductie van meer resultaatsgerelateerde honoreringsmethoden voor de advocatuur te bezien.

Op 26 april 2006 kwam het rapport van de commissie, *Een maatschappelijke orde*, naar buiten.[19] De commissie beval onder meer aan nader onderzoek te doen naar "…het veld van toezicht, klacht- en tuchtrecht (…) om tot hervorming te kunnen komen in het belang van de

[14] R.J. Hoekstra, Tussenrapportage bevindingen interim rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 12 juni 2012, p. 9.
[15] WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, rapport nr. 62, 2002: Den Haag.
[16] Kamerstukken II 2003/04, 29279, 1.
[17] Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 7.
[18] Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 20.
[19] Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 144.

consument".[20] Verder bracht zij de volgende verbetervoorstellen naar voren die direct konden worden gerealiseerd, voor zover hier relevant:[21]

- Alle advocaten dienen zich aan te sluiten bij de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur.
- Een Ombudsman Advocatuur moet worden aangesteld die klachten kan inventariseren, onderzoek kan instellen, informatie kan opvragen en kan doorverwijzen (maar niet zelf zal beslissen). Hij dient jaarlijks een openbaar rapport uit te brengen aan de NOvA over de stand van de beroepsuitoefening en geschillenbehandeling met aanbevelingen ter verbetering.
- Een centraal bureau kan door de NOvA worden opgericht ter ondersteuning en advisering van de lokale dekens in het klacht- en tuchtrecht. Aansturing van de lokale dekens in het klacht- en tuchtrecht anders dan door advisering behoort achterwege te blijven, want hier moet ruimte blijven voor plaatselijke invulling van de verantwoordelijkheid.
- Invoering van bestuursrechtelijke sancties is nodig om simpele overtredingen van ordevoorschriften snel en doelmatig af te doen.

Los van deze aanbevelingen die zien op het toezicht en klacht- en tuchtrecht, was een andere belangrijke aanbeveling het opnemen in de wet van de kernwaarden van de advocatuur, die volgens de Commissie-Van Wijmen als volgt luidden: onafhankelijkheid, partijdigheid, integriteit, vertrouwelijkheid, deskundigheid en publieke verantwoordelijkheid voor de goede rechtsbedeling. Hiermee zou de belangrijke positie van de advocaat in de samenleving worden onderstreept. 'De advocaat functioneert namelijk binnen de sociale context van de samenleving, binnen de economische context van de markt en binnen de normatieve context van de rechtsstaat', aldus de commissie.[22]

Het kabinetsstandpunt dat volgde op de voorstellen van de Commissie-Van Wijmen onderschreef de analyses van de commissie. Daarnaast meende de regering dat het huidige stelsel van toezicht in een te sterke beslotenheid werd uitgeoefend, vooral reactief van karakter was, moeizaam kenbaar was en de onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende was verzekerd.[23]

2.3.3. Modernisering van het toezichtstelsel: brief van Hirsch Ballin en het rapport-Docters van Leeuwen

Op 5 maart 2010 verscheen een brief aan de Tweede Kamer over de hoofdlijnen en uitgangspunten van de toekomstige wettelijke regeling omtrent het toezicht op vrije juridische beroepen. [24] Volgens deze brief, afkomstig van de toenmalige minister van Justitie (Hirsch Ballin), moet er voor vrije juridische beroepen een volwaardig en modern stelsel van toezicht zijn. Dit stelsel zou zich moeten kenmerken door daadkracht, transparantie, onafhankelijkheid en volledigheid.

De aanleiding voor de brief van 5 maart was het rapport van de parlementaire werkgroep Joldersma uit 2008. Aanleiding voor dit rapport, genaamd *'Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld'*, waren berichten over vastgoedfraude en verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Beroepsgroepen als advocaten en notarissen leken hier steeds vaker op dubieuze wijze bij te zijn betrokken. Uit het rapport bleek dat zich binnen de drie

[20] Commissie-Van Wijmen, p. 62.
[21] Commissie-Van Wijmen, p. 62.
[22] Commissie-Van Wijmen, p. 19.
[23] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 4 - 7.
[24] Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 87.

juridische beroepsgroepen (advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders) incidenten hadden voorgedaan, zoals betrokkenheid van notarissen bij malafide vastgoedtransacties en het gebruik van derdenrekeningen door advocaten voor andere doeleinden dan bedoeld.[25]

De minister benadrukte in zijn brief de noodzaak om een visie te formuleren op de in de toekomst wenselijke en mogelijke inhoud van wettelijke regelingen van het toezicht op het notariaat, de advocatuur en de gerechtsdeurwaarders:

> '*Het is nodig dat door een goed geregeld en functionerend stelsel van toezicht zo veel en zo vroegtijdig mogelijk wordt voorkomen dat overtredingen van juridische beroepsuitoefenaars zich voordoen en dat daardoor overtredingen zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht (en handhaving zo mogelijk wordt gemaakt) als die zich welhaast onvermijdelijk toch voordoen'*.[26] De minister stelde voor dat in de toekomst preventief toezicht op de advocatuur moet plaatsvinden door een onafhankelijke toezichthouder: '*Juist omdat het toezicht er nadrukkelijk toe strekt het publieke vertrouwen in de integriteit en kwaliteit van de genoemde juridische beroepsbeoefenaren te waarborgen, dient de regeling hiervan er ook in te voorzien dat het ten opzichte van de beroepsgroep waarop toezicht wordt gehouden zo onafhankelijk mogelijk wordt belegd en uitgeoefend*'.[27]

Al voor het verschijnen van de brief van 5 maart 2010 had de NOvA Arthur Docters van Leeuwen opdracht gegeven onderzoek te doen naar de verbetering van het toezicht op en van de klachtbehandeling in de advocatuur. Bij de algemene raad maar ook breder binnen de advocatuur was het gevoel aanwezig dat het toezicht op de advocatuur verbeterd kon worden. Er waren geen incidenten voorgevallen, wel werd de deken vaak verweten dat hij advocaten de hand boven het hoofd hield, niet snel genoeg doorpakte bij problemen en niet transparant genoeg was.[28]

De rapportage *Het bestaande is geen alternatief. Over het toezicht op de advocatuur* verscheen op 8 april 2010 (dus vlak na de brief van de minister van 5 maart 2010). In dit rapport stelde Docters van Leeuwen dat toezicht op de advocatuur nodig is omdat de samenleving de garantie wil hebben dat de aan de advocatuur toegekende rechten en plichten (onder andere het procesmonopolie, de beschermde titel, het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht) goed worden uitgeoefend. Het toezicht mag echter niet zodanig zijn dat de kernwaarden van de advocatuur worden aangetast. *"Het toezicht op de advocaten moet worden ingericht op een wijze die recht doet aan de rol en de positie van de advocatuur in de rechtsstaat."*[29]

Docters van Leeuwen adviseerde om het huidige stelsel van toezicht bij de tijd te brengen. In het bestaande stelsel trof Docters van Leeuwen de elementen transparantie, toegankelijkheid en professionaliteit onvoldoende aan. Om de toegankelijkheid, transparantie en professionaliteit van het toezicht te vergroten stelde hij daarom voor dat de lokale dekens steviger toezicht gaan houden op advocaten en op advocatenkantoren. Anders dan de minister van Justitie pleitte Docters van Leeuwen voor een grotere toezichthoudende en handhavende rol van de deken; en daarmee voor een versterking van het huidige systeem van zelfregulering,

[25] Commissie-Joldersma, Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld, oktober 2008.
[26] Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 87.
[27] Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 87.
[28] A.W.H. Docters van Leeuwen (2010), Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 3.
[29] Docters van Leeuwen, p. 17.

waarbij de deken zelf moest kunnen beschikken over sanctionerende bevoegdheden. De dekens moeten daarnaast periodiek bij elkaar komen om met elkaar te overleggen en te beslissen over uniforme regelgeving en de toepassing van het beleid en sanctionering. 'Op zijn minst zal ervoor moeten worden gezorgd dat rechtsongelijkheid binnen de advocatuur wordt tegengegaan. De lokale dekens en de landelijk deken praten niet tot nauwelijks met elkaar over beleid, maatregelen en sanctionering,' zo constateerde Docters van Leeuwen.

Hij adviseerde tot slot om geen externe, onafhankelijke toezichthouder voor de advocatuur te introduceren. In plaats daarvan stelde hij voor dat er een 'wijs persoon' zou komen die toezicht houdt op het toezicht: systeemtoezicht. Deze wijze persoon zou toezicht moeten houden op het systeem, zonder dat hij in individuele zaken zou worden betrokken.

2.3.4. Het wetsvoorstel

De regering diende op 7 mei 2010 een wetsvoorstel in tot "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".[30]

Het wetsvoorstel bestond uit onder meer de volgende onderdelen:

- het opnemen in de Aw van de kernwaarden van de advocatuur: onafhankelijkheid, partijdige belangenbehartiging, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid (artikel 10a lid 1 Aw);
- het creëren van de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden advocaten die niet duurzaam en stelselmatig het beroep van advocaat uitoefenen van het tableau te schrappen (artikel 8e Aw);
- het creëren van een nieuw orgaan van de NOvA in de vorm van een raad van advies waaraan advies moet worden gevraagd over ontwerpen van bepaalde verordeningen (artikel 32e Aw);
- het vervangen van de mogelijkheid om besluiten van organen van de Orde achteraf te schorsen of te vernietigen door een goedkeuring vooraf door de minister van Justitie;
- het in de Aw opnemen van een opdracht aan de Orde om de voorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van een kwaliteitssysteem;
- het in de Aw opnemen van de taak van de lokale dekens tot het informeren van cliënten over de mogelijkheden tot klachten- en geschillenbeslechting in gevallen van geschillen tussen advocaten en cliënten en het zo nodig doorverwijzen naar een andere instantie;
- de verplichting tot het aansluiten van advocaten bij een klachten- of geschillenregelingen (artikel 28, lid 2b Aw);
- de regeling van een griffierecht in het tuchtrecht in eerste aanleg (artikel 46e, lid 1) en de mogelijkheid tot het opleggen van een geldboete.

Aanvankelijk bestond er in de Tweede Kamer weinig weerstand tegen dit wetsvoorstel.[31] Toch werd het wetsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling meermaals gewijzigd. Hoewel de meeste wijzigingen op instemming konden rekenen van de Tweede Kamer en van de NOvA, gold dat niet voor alle onderwerpen. Met name de introductie van de (preventieve) goedkeuringsbevoegdheid door de minister in plaats van de bestaande reactieve instrumenten, zoals ook al aangekondigd in de brief van 5 maart 2010, leidde tot bezwaren bij de NOvA en later ook bij verschillende Kamerleden. Deze weerstand had te maken met de achterliggende discussie over de gewenste afstand tussen de overheid (de minister) en advocatuur.

[30] Kamerstukken II 2009/10, 32382, nr. 2.
[31] Kamerstukken II, 2009/10, 32382, 5 (verslag Tweede Kamer).

Voor de regering stond het zo onafhankelijk mogelijk beleggen en uitoefenen van het toezicht op de beroepsgroep voorop. De NOvA oordeelde daarentegen dat met de introductie van de goedkeuringsbevoegdheid de minister (lees: de overheid) te dicht op de advocatuur zou komen te staan.

De NOvA kwam daarop eind 2011 met een alternatief wetsvoorstel om daarmee eveneens het toezicht te herzien en effectiever en efficiënter te maken, in lijn met de visie en ambities van het advies van Docters van Leeuwen.[32] Kern van dit voorstel is dat het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens worden uitgeoefend, dat de dekens in een geformaliseerd dekenberaad een bijdrage leveren aan de harmonisatie van het toezicht, onder meer door het formuleren van aanbevelingen en het opstellen van richtlijnen. Vooruitlopend op een wettelijke regeling koos de Algemene Raad ervoor om met een voorstel tot een Verordening op het landelijk dekenberaad toezicht te komen, om daarmee het dekenberaad te institutionaliseren en een formele status te geven. Deze verordening is op 1 juli 2012 in werking getreden. Met deze verordening wilde de Algemene Raad een krachtig signaal afgeven dat 'het versterken van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale deken een van de belangrijkste speerpunten is in het beleid van de Orde.'

Het oorspronkelijke voorstel is – mede in het licht van deze discussie – door de regering verschillende keren gewijzigd. In totaal zijn vijf nota's van wijziging ingediend.[33]

2.3.5. Eerste nota van wijziging

Op 16 februari 2011 werd het wetsvoorstel voor de eerste keer gewijzigd. Het betrof een regeling voor de openbaarmaking van bepaalde gegevens van advocaten, alsmede wijziging van de bepaling over de bevoegdheid tot het voeren van de titel 'advocaat'. Voorts zijn er enkele andere verbeteringen aangebracht.[34]

2.3.6. Tweede nota van wijziging

Bij de tweede nota van wijziging van 23 juli 2012 werd de instelling van een nieuw orgaan van de Orde in het wetsvoorstel gevoegd, het college van toezicht.[35] Dat college, bestaande uit drie leden, zou de eindverantwoordelijkheid van de lokale deken voor het toezicht op de advocatuur moeten overnemen.

Ter versterking van het toezicht van de lokale deken zou deze de beschikking krijgen over het bestuursrechtelijke toezichtsinstrumentarium van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ook het tuchtrecht kreeg in deze tweede nota van wijziging een nieuw accent. Om het tuchtrecht zelfstandig te positioneren kon in het vervolg, naast de deken, eenieder met enig redelijk belang rechtstreeks een klacht voorleggen aan de tuchtrechter, onder betaling van griffierecht. In beginsel zou de tuchtrechter de deken aanstellen als vooronderzoeker als een klacht eenmaal is ingediend.

Met deze tweede nota van wijziging kreeg het wetsvoorstel bovendien een andere naam: *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 (kortweg: Wet positie en toezicht advocatuur).*

[32] Nederlandse Orde van Advocaten (2012), *Verordening op het landelijk dekenberaad toezicht*, Stc. 14425.
[33] Bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3 (advies NOvA).
[34] Kamerstukken II, 2010/11, 32 382, nr. 8 (eerste nota van wijziging).
[35] Kamerstukken II 2011/12, 32 382, nr. 10.

Deze aanpassingen gingen voor de NOvA te ver. In de discussie die volgde stond weer de vraag centraal welke afstand de regering/de overheid ten opzichte van de advocatuur heeft in te nemen. De wijze van benoeming van de leden van het CvT (leden worden benoemd bij koninklijk besluit) was volgens de NOvA 'staatstoezicht'. De overheid zou zich volgens de NOvA verre moeten houden van de uitoefening van het toezicht.[36] Door de bezwaren van de NOvA en de kritische opstelling van de Tweede Kamer dreigde er een impasse in het wetgevingstraject.

De NOvA koos er ondertussen voor om zelf verdere stappen te ondernemen om het toezicht te professionaliseren. Zo zette zij onder meer in op het uniformeren en harmoniseren van het toezichtsbeleid van de dekens door de institutionalisering van het dekenberaad per 1 juli 2012 (zie hierboven) en richtte zij per april 2013 een Unit Financieel Toezicht Advocatuur (Unit FTA) bij de landelijke NOvA in voor de ondersteuning van dekens bij kantooronderzoeken en met het oog op de advisering aan advocaten in het kader van het financieel toezicht en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Bovendien heeft de NOvA in januari 2013 een Kenniscentrum Wwft, gevestigd bij het bureau van de Haagse Orde onder leiding van de dekens van Den Haag en Amsterdam, ingesteld. Hier kunnen advocaten terecht met vragen over de toepassing van deze wet. Met het kenniscentrum wordt beoogd om meer inzicht te krijgen in ongebruikelijke transacties, rechtsgebieden en soorten advocatenkantoren waar problemen zich het meest voordoen, zodat het toezicht kan worden verbeterd.

2.3.7. Derde nota van wijziging

Ondertussen werd het wetsvoorstel voor de derde keer gewijzigd op 4 juni 2013. De mogelijkheid werd gecreëerd een advocaat in het CvT op te nemen.[37] Verder werd geregeld dat wanneer een tuchtklacht wordt ingediend bij de deken, die eerst zelf onderzoek gaat doen. Bovendien werd de goedkeuring vooraf geschrapt, omdat hiertoe geen absolute noodzaak (meer) bestond volgens de wetgever en dit voorstel op stevige bezwaren van NOvA en de Tweede Kamer was gestuit.[38]

De NOvA bleef echter kritisch staan tegenover de taakomschrijving van het CvT. Zij stelde voor om de dekens eindverantwoordelijk te maken voor toezicht en het CvT enkel stelselverantwoordelijke te maken (stelsel-/systeemtoezicht). Dit voorstel werd toentertijd niet door de regering overgenomen, omdat dit niet zou leiden tot "*onafhankelijk en uniform toezicht, want de eindverantwoordelijkheid berust bij personen die zelf onder toezicht vallen en door onder toezicht gestelden gekozen zijn. Uniformiteit moet dan door overleg tot stand worden gebracht en kan niet centraal worden uitgezet*."

2.3.8. Vierde en vijfde nota van wijziging

De Tweede Kamer besloot voor over te gaan tot de verdere behandeling van het wetsvoorstel de eindrapportage van Staatsraad Rein-Jan Hoekstra af te wachten.[39] Hoekstra (ook wel interim rapporteur genoemd) was in opdracht van de NOvA op 1 februari 2012 gestart met een onderzoek naar de kwaliteit, objectiviteit en integriteit van het toezicht op advocaten.

In juni 2012 – voor het verschijnen van de tweede nota van wijziging – was reeds een tussenrapportage met stevige kritische noten over het functioneren van het toezicht verschenen. Uit deze rapportage bleek dat het geldende toezichtstelsel onvoldoende was gericht op het

[36] Kamerstukken II 2012/13, 32382, 12 en Kamerstukken II 2012.13, 32382, 13.
[37] Kamerstukken II 2011/12, 32 382, nr. 14.
[38] Overzicht aanpassingen wetsvoorstel herziening toezicht advocatuur (32.382) met derde nota van wijziging naar aanleiding van wensen TK en NovA.
[39] Kamerstukken II, 2012-13, 32382, nr. 13 (nader verslag bij derde nota van wijziging).

voorkomen van normschendingen. Zo was het toezicht voornamelijk repressief van aard: lokale dekens kwamen veelal alleen in actie naar aanleiding van een concrete klacht of een andere indicatie van normschending. De zichtbaarheid van de toezichtuitoefening was te beperkt en onvoldoende. Hoekstra concludeerde daarom in juni 2012 dat kritisch gekeken moest worden naar de ondersteuning en verantwoording van het toezicht van de deken. Hij stelde voor het toezicht anders te organiseren, met het oog op het versterken van de kwaliteit, integriteit en objectiviteit van het toezicht.[40]

In zijn eindrapport van 16 december 2013[41] concludeerde Hoekstra dat de Orde de in 2012 ingezette omslag goed was doorgezet in 2013. Zo had de Orde het financieel toezicht goed ter hand genomen, onder andere door de gezamenlijke vorming van het toezichtsbeleid van de dekens (in het dekenberaad) en de vorming van een Unit FTA. Verder had de NOvA een toezichtsstrategie opgesteld, was het proactieve toezicht verbeterd en was er een uniforme klachtenregistratie ontwikkeld. De Orde had daarmee een helder en gedegen perspectief geboden op een consistent en zichtbaar toezicht, zo luidde de conclusie van Hoekstra.[42]

Deze ontwikkelingen en conclusies zorgden ervoor dat de regering er vertrouwen in kreeg dat de advocatuur zeer goed in staat zou zijn om primair zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor (de uitoefening van) het toezicht op advocaten. Sinds de indiening van het wetsvoorstel waren verschillende, bestendige stappen gezet door de NOvA die al hadden bijgedragen aan het professionaliseren en intensiveren van het (interne) toezicht. Met andere woorden: de wetgever achtte inmiddels de aanvankelijk gevoelde noodzaak voor de inzet van bepaalde wettelijke instrumenten niet langer aanwezig.

In de toelichtende nota wordt hierover als volgt overwogen:

> *"De NOvA heeft daarmee 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. Reeds in zijn gesprek met de Vaste Kamercommissie heeft de interim rapporteur aangegeven dat in de loop van 2012 binnen alle geledingen van de NOvA het besef is doorgedrongen dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend moet veranderen. Uit de verschillende bovengenoemde rapportages komt het beeld voort van een duidelijk herkenbare cultuuromslag. De NOvA heeft zich, binnen alle geledingen, aantoonbaar ingespannen om het toezicht te professionaliseren en te intensiveren.*
>
> *Al met al heeft de NOvA met de verrichte inspanningen, zoals ook de interim rapporteur heeft aangegeven, laten zien serieus werk te maken van versterking, professionalisering en modernisering van het toezicht. Niet alleen door een toezichtsbeleid te ontwikkelen dat er onder meer in voorziet dat een minimaal aantal advocaten(kantoren) jaarlijks een bezoek ontvangt van de lokale deken in het kader van proactief toezicht, maar ook door het instellen van kenniscentra, zoals de oprichting van de unit financieel toezicht advocatuur en het kenniscentrum Wwft. Deze ontwikkelingen, en met name het bestendige karakter ervan, brengen mee dat de regering het*

[40] R.J. Hoekstra, Tussenrapportage bevindingen interim rapporteur toezicht advocatuur, Den Haag, 12 juni 2012, p. 9.
[41] Eindrapportage van Hoekstra 16 december 2013.
[42] Eindrapportage Hoekstra, p. 36 en 37.

vertrouwen erin heeft dat de advocatuur zeer goed in staat is om zelf primair de verantwoording te dragen voor (de uitoefening van) het toezicht op advocaten. Om dat vertrouwen kracht bij te zetten, worden met deze vierde nota van wijziging de in paragraaf 1 van deze toelichting genoemde aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel. Evenwel blijft het voor onafhankelijk toezicht op de advocatuur en het vertrouwen in dat toezicht van belang dat daarbij ook sprake is van een blik van buiten. Ook daarin wordt voorzien met het wetsvoorstel, ook na doorvoering van deze nota van wijziging."

In de vierde nota van wijziging van 22 januari 2014 stelde de regering voor om de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de advocatuur op de naleving van de regels in de Aw en de Wwft naar de lokale deken te verschuiven.[43]

Achtergrond: toezicht op de Wwft
De lokale deken is ook aangewezen als de toezichthouder op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door advocaten. Deze bevoegdheid is met de Wpta neergelegd in artikel 45a, tweede lid van de Aw. De Wpta wijzigde ook de Wwft in die zin dat 'de personen die bij of krachtens de Aw zijn belast met het houden van toezicht' tevens belast worden met het toezicht op de naleving van de Wwft. Op grond van de gewijzigde artikelen 26 en 27 van de Wwft komt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete aan advocaten dan ook niet langer toe aan de minister van Financiën, maar aan de deken.

In de tweede nota van wijziging wordt het Wwft-toezicht toegevoegd als 'nieuwe' toezichtstaak, in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van het CvT en later de deken. In de toelichting bij de vierde nota van wijziging wordt dit als volgt gerechtvaardigd:

'[Het nieuwe toezicht op advocaten] dient zo integraal mogelijk te zijn, in die zin dat wettelijk wordt geregeld dat toezicht wordt gehouden op alle voor advocaten geldende voorschriften. Dit betekent onder meer dat het toezicht op de advocatuur tevens het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wwft omvat.

De dekens beschikken ten behoeve van dit Wwft-toezicht over het toezichtsinstrumentarium op grond van titel 5.2 Awb en de mogelijkheid van doorbreking van de geheimhoudingsplicht van advocaten. De onafhankelijkheid van het Wwft-toezicht is gewaarborgd door de rol en verantwoordelijkheden van het CvT.'

Doordat de lokale deken eindverantwoordelijk werd voor het toezicht op de advocatuur, veranderde ook de rol van het CvT. Het CvT werd belast met het systeemtoezicht op de werking van het toezicht en op de klachtbehandeling door de lokale dekens (artikel 45i). De lokale dekens zijn gehouden om ten behoeve van dit systeemtoezicht aan het college de noodzakelijke informatie te verschaffen. Deze bevoegdheidsverdeling komt sterk overeen met een eerder door de NOvA geformuleerd (en afgewezen) voorstel en lijkt op de figuur van de 'wijze persoon' van Docters van Leeuwen.

Het college stelt het (uniforme) toezichtsbeleid vast dat door de lokale dekens moet worden uitgevoerd (artikel 45h), rapporteert periodiek over de taakuitoefening door dekens in het

[43] Kamerstukken II 2011/12, 32 382, nr. 18.

openbaar (artikel 45f, transparantie) en ziet toe op de uitvoering van het toezichtsbeleid (uniformiteit).

In het uiteindelijke toezichtstelsel bestaat het CvT uit één advocaat en twee leden die geen advocaat, rechter of ambtenaar mogen zijn (onafhankelijkheid). De deken van de algemene raad (de algemeen deken), gekozen door het CvA, is van rechtswege het advocaat-lid alsmede voorzitter van het college (artikel 36a). De overige twee leden worden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister, waarbij de kandidaten uitsluitend door de algemene raad kunnen worden aangedragen.

Aan de landelijk deken wordt als voorzitter van het CvT, de bevoegdheid toegekend om aanwijzingen te geven aan de lokale dekens (artikel 45b) alvorens de twee andere leden van het college te horen. Deze constructie heeft daarmee kenmerken van intern toezicht – de uitoefening van het toezicht blijft binnen de advocatuur – en van extern toezicht –de blik van buiten is verzekerd door de andere leden van het college.

Volgens de toelichting op de vierde nota van wijziging ontstaat volgens de regering:[44]

> *"een evenwichtig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur, dat voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit, terwijl de bijzondere positie van de advocatuur, diens onafhankelijkheid en de vertrouwelijkheid van cliëntengegevens gewaarborgd blijven. Het nieuwe toezichtsmodel biedt de advocatuur voldoende ruimte om, binnen eigen verantwoordelijkheid, het toezicht op professionele en onafhankelijke wijze in te richten en uit te voeren, met inachtneming van de bijzondere positie van de advocatuur in het rechtsbestel."*

De vijfde nota van wijziging bestond uit overwegend technische wijzigingen. De Tweede Kamer stemde op 8 april 2014 in met het voorstel. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 30 september 2014 als hamerstuk afgedaan. De wet is op 1 januari 2015 in werking getreden, met uitzondering van de bepalingen over kwaliteitstoetsen. Deze bepaling is op dit moment nog niet in werking getreden[45]

2.4 De wijzigingen van de Wpta

De wijzigingen in de wet vallen in drie delen uiteen, namelijk de herziening van het toezicht, de opname van de kernwaarden en de aanpassing van het tuchtrecht op enkele plaatsen. Deze wijzigingen worden in deze paragraaf toegelicht en kort uitgewerkt.

2.4.1. Het herziene toezicht

Met de Wpta heeft de wetgever beoogd het toezichtstelsel aan te passen zodat het voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit, waarbij de bijzondere positie van de advocatuur gewaarborgd blijft.[46]

[44] Kamerstukken II 2011/12, 32 382, nr. 18, p. 10.
[45] Om de kwaliteitstoetsen in te voeren is een wijziging van artikel 26 van de Advocatenwet vereist. Het wetsvoorstel dat artikel 26 moet wijzigen is op 12 december 2019 door de Tweede Kamer als hamerstuk afgedaan. Hierdoor ligt het nu voor behandeling bij de Eerste Kamer. Naar verwachting treedt het wetsvoorstel in het voorjaar van 2020 in werking, .
[46] Voor een operationalisering van deze eisen zie paragraaf 2.7.

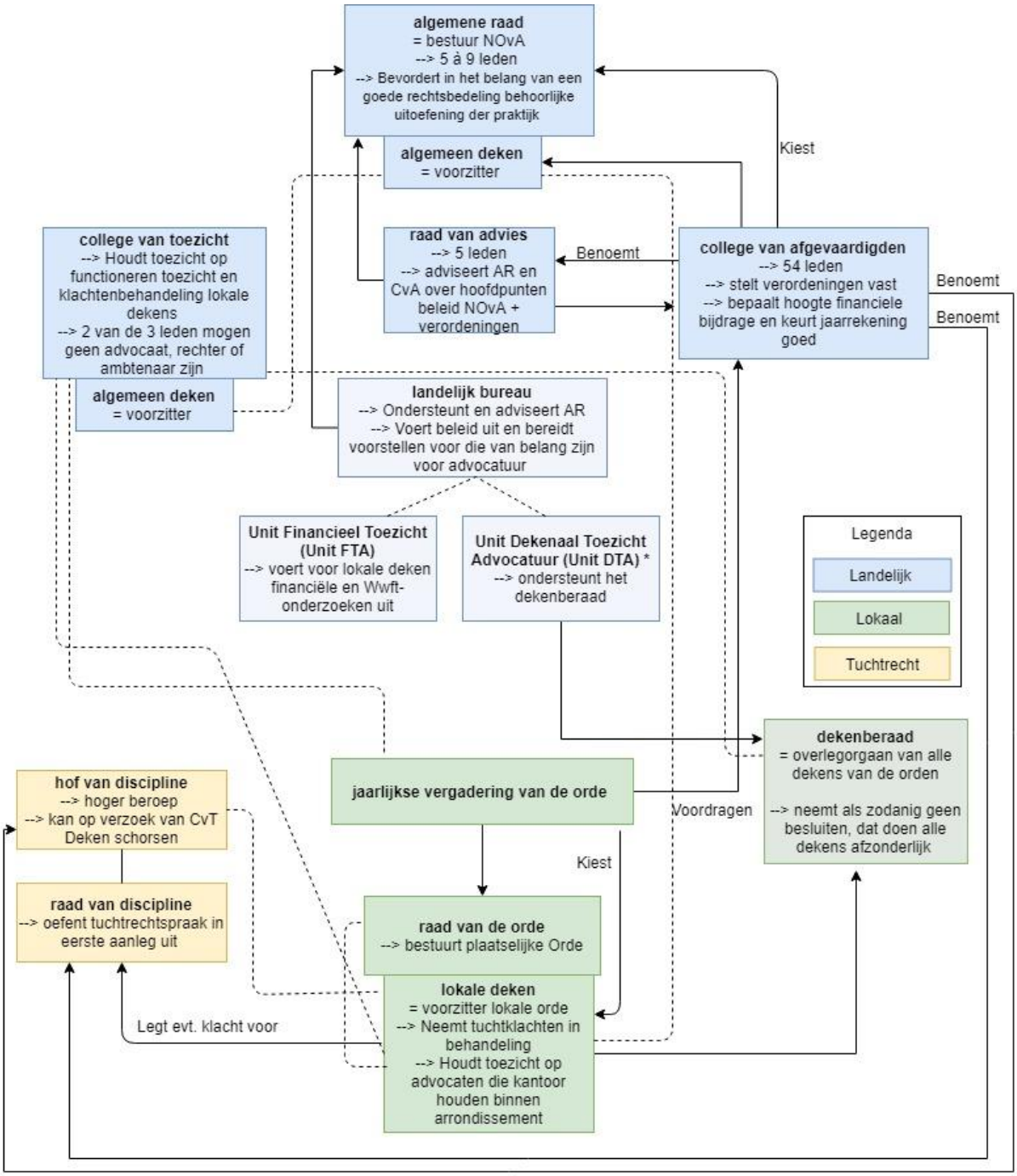
Op hoofdlijnen ziet het toezichtsmodel er als volgt uit:

- De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten komt te liggen bij de lokale dekens (artikel 45a). De raad van de orde (voorheen: raad van toezicht), onder voorzitterschap van de deken, blijft het bestuur van de lokale orde vormen, maar heeft niet langer toezichthoudende taken. De deken blijft verantwoordelijk voor de behandeling van klachten over advocaten en behoudt de bevoegdheid om een klacht aan de tuchtrechter voor te leggen (artikel 46c).
- De deken krijgt de beschikking over de Awb-toezichtsinstrumenten. Aan lokale dekens is de bevoegdheid toegekend om het bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen, namelijk de last onder dwangsom of bestuurlijke boete, in te zetten in geval van overtreding van bepaalde normen (artikel 45g).
- Uitsluitend de lokale dekens hebben in het kader van toezichthoudende taken toegang tot individuele cliëntendossiers van advocaten.
- Het CvT voert als nieuw orgaan systeemtoezicht uit op de toezichthoudende taken van de lokale dekens (artikel 45i). De blik van buiten en de vereiste onafhankelijkheid van het toezicht worden gewaarborgd door de samenstelling van het CvT, bestaande uit twee externe leden en één intern lid (de deken van de algemene raad).
- Het college stelt beleidsregels voor de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling door dekens vast (artikel 45h).
- De algemeen deken kan aanwijzingen geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening, nadat hij de overige leden van het college heeft gehoord (artikel 45b).

De Wpta bevat geen bepalingen waarmee het dekenberaad een wettelijke positie krijgt.

In onderstaande figuur worden de posities van en de relaties tussen de verschillende organen in het nieuwe toezichtstelsel zichtbaar.

FIGUUR 2.2: ORGANOGRAM NIEUWE TOEZICHTSTELSEL



***** Sinds oktober 2019 bestaat er een Unit dekenaal toezichtbeleid advocatuur (DTA), welke – net als de Unit FTA – is ondergebracht bij de NOvA. Eerder werd het dekenberaad secretarieel ondersteund door medewerkers van het landelijk bureau van de NOvA. De Unit DTA biedt centrale ondersteuning aan het dekenberaad voor de ontwikkeling en voorbereiding van toezichtbeleid (inhoudelijk beleidsmatig en procedureel). De Unit DTA komt in het volgende hoofdstuk nader aan bod.

2.4.2. Awb-instrumentarium

Met ingang van 1 januari 2015 is de deken toezichthouder zoals bedoeld in artikel 5:11 van de Awb. Zijn bevoegdheden zijn hiermee uitgebreid met bestuursrechtelijke toezichtsbevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen of het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden.

Om de effectiviteit van het dekentoezicht te versterken en het tuchtrecht te ontlasten kent de Wpta daarnaast aan de deken de bevoegdheid toegekend om, in geval van overtreding van bepaalde beroepsnormen door advocaten, aan de betreffende advocaten een bestuurlijke boete (bestraffende sanctie) of last onder dwangsom op te leggen (herstelsanctie). Hiertegen staan bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter.

Artikel 45g van de Advocatenwet en artikel 24 lid 2 van de Wwft verlenen ten aanzien van de volgende overtredingen een dergelijke bevoegdheid aan de deken:

- Overtredingen die zien op de opleiding en stage van advocaten (art. 9b lid 9 en 9c lid 2 Aw)
- Overtredingen die zien op de vakbekwaamheid en de kwaliteit van de beroepsuitoefening (art. 28 lid 2 onder a Aw)
- Overtredingen die zien op de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling (art. 28 lid 2 onder b Aw)
- Overtredingen die zien op de administratie van de praktijkvoering door advocaten (art. 28 lid 2 onder c Aw)
- Overtredingen die zien op de beroepsaansprakelijkheidsverzekering (art. 28 lid 2 onder d Aw)
- Overtredingen van de regels van de Wwft (art. 29 en 30 Wwft)

Ten aanzien van andere overtredingen is de deken niet bevoegdheid om bestuursrechtelijk handhavend op te treden. De mogelijkheid van een normoverdragend-gesprek of de inzet van het tuchtrechtelijke instrumentarium staat open.

2.4.3. Opname kernwaarden[47]

De vijf kernwaarden onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid zijn in het wetsvoorstel opgenomen om het bijzondere karakter van de advocatuur expliciet te markeren.[48] In een eerder wetsvoorstel was ‘het belang van een goede rechtsbedeling’ een zesde kernwaarde, maar na adviezen van geconsulteerde partijen heeft de wetgever ‘het algemeen belang van de goede rechtsbedeling’ bestempelt als kerndoel, waaruit de kernwaarden voor de beroepsuitoefening door de advocaat voortvloeien.[49] De kernwaarden benadrukken het belang van een kwalitatief goede en toegankelijke advocatuur. De eisen die aan de advocatuur worden gesteld zijn volgens de wetgever van zodanig gewicht dat een wettelijke verankering aangewezen is:

> *“Hoezeer het belang van een goede rechtsbedeling en de kernwaarden van de advocaat ook vanzelfsprekend mogen worden geacht, in onze moderne tijd waarin veel zaken vluchtig zijn en ontwikkelingen zeer snel gaan, is het goed om het bijzondere karakter van de advocatuur expliciet te markeren.”*[50]

[47] Voor een uitgebreide bespreking van de kernwaarden zie paragraaf 2.7.
[48] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, paragraaf 5.
[49] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 12 en 13.
[50] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 7.

2.4.4. Veranderingen tuchtrecht

Geruime tijd bestond het voornemen om het moderniseren en aanvullen van het tuchtrecht te regelen in een Kaderwet tuchtprocesrecht.[51] Mede omdat de totstandkoming van een Kaderwet tuchtwet op zich liet wachten, heeft de wetgever de keuze gemaakt om met de Wpta het tuchtrecht op enkele punten te wijzigen. Dit gebeurde met de tweede nota van wijziging. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder toegelicht. In hoofdstuk 5 volgt een uitgebreidere bespreking.

Voor het ter kennis brengen van klachten aan de tuchtrechter is een griffierecht verschuldigd van 50 euro. Dit griffierecht wordt geheven door de lokale deken, waar tuchtrechtklachten moeten worden ingediend als voorportaal. Indien niet wordt betaald, wordt de klacht niet onder de aandacht van de tuchtrechter gebracht. Bij geheel of gedeeltelijk gegrondverklaring van de klacht moet de betrokken advocaat het griffierecht aan de klager terugbetalen. De achterliggende gedachte van het invoeren van een griffierecht is dat het mogelijk een dempend effect heeft op de indiening van bagatelklachten en tevens een (geringe) bijdrage levert aan de kosten van de tuchtrechtspraak.

Indien een tuchtrechtelijke maatregel wordt opgelegd, kan de advocaat worden veroordeeld in de kosten van de tuchtrechtzaak. Met deze bepaling wordt beoogd om uitdrukking te geven aan het 'veroorzaker betaalt' principe.

Daarnaast heeft het gewijzigde toezichtstelsel invloed op het tuchtrecht. Zo kan de deken ingevolge artikel 45g van de Aw een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen in plaats van een tuchtklacht voor te leggen. Voor sommige overtredingen is het tuchtrecht namelijk een te omslachtige en langdurige procedure. Het Awb-instrumentarium voorkomt onnodige belasting van de tuchtrechter.[52] Daarbij is het tuchtrecht het sluitstuk op de naleving en handhaving van de kernwaarden uit artikel 10a, lid 1 Aw.

2.4.5. Overige wijzigingen

Geheimhoudingsplicht advocaten

In artikel 11a Aw is de geheimhoudingsplicht voor advocaten wettelijk verankerd. Ook de doorbreking van deze plicht door bepaalde instanties en personen is in dit artikel geregeld. In geval van doorbreking van de geheimhoudingsplicht is voorzien in een verlengde geheimhoudingsplicht.

Inschrijving en schrappen van advocaten op het tableau

De algemeen secretaris van de NOvA heeft tot taak om van iedere advocaat bepaalde gegevens op het tableau te registreren, in het belang van een goede rechtsbedeling. In de Wpta is deze registratie uitgebreid met gegevens met betrekking tot tuchtrechtelijke beslissingen, bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom en met betrekking tot het lidmaatschap van specialisatieverenigingen, de rechtsgebieden en de bijzondere hoedanigheid van een advocaat (EU-advocaat of advocaat bij de Hoge Raad) (artikel 8).

Een ieder kan kosteloos inzage vragen in de op het tableau verwerkte gegevens, waarbij voor de tuchtrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen geldt dat deze onherroepelijk vast dienen te staan (artikel 8a). Daarnaast is bepaald dat schorsingen en schrappingen van advocaten actief openbaar moeten worden gemaakt (artikel 8b).

[51] Kamerstukken II 2007/08, 29279, 61.
[52] Kamerstukken II, 2011/12, 32 382, nr. 10, p. 58 en 73.

Met de Wpta wordt daarnaast de mogelijkheid voor de raad van de orde gecreëerd om onder bepaalde omstandigheden advocaten te schrappen van het tableau (artikel 8e). In de memorie van toelichting is aangenomen dat de NOvA hiertoe indicatoren zou ontwikkelen, op basis waarvan de raad kan vaststellen onder welke omstandigheden een advocaat nog wel of niet duurzaam het beroep uitoefent.[53]

2.5 Doelen en instrumenten van de wet

De versterking, de professionalisering en de modernisering van het toezichtstelsel vormen het belangrijkste onderdeel van deze wet. Zoals bij de beschrijving van de totstandkoming is gebleken, bevat de uiteindelijk in werking getreden wet minder verstrekkende maatregelen om tot deze herziening te komen dan het eerste wetsvoorstel uit 2010. Bij de vierde nota van wijziging constateerde de regering in feite dat het – nog niet afgeronde – wetgevingstraject al ten dele had geleid tot de beoogde effecten, namelijk versterking, professionalisering en modernisering van het toezicht. De NOvA en de dekens hadden zich inmiddels serieus en bestendig ingespannen om het toezicht op verschillende punten te verbeteren.

In de wetsgeschiedenis worden – gelet op deze context – op verschillende momenten andere keuzes gemaakt voor de noodzakelijk geachte instrumenten. De doelen van de wet zijn echter gedurende het traject hetzelfde gebleven. Het einddoel van deze wijziging van de Aw is het bijdragen aan de realisatie van een goede rechtsbedeling. Ontleend aan de vierde nota van wijziging kan als tussendoel worden beschouwd een evenwichtig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur dat voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit (zie paragraaf 2.6 voor een operationalisering van deze eisen).[54] Een ander tussendoel dat met de wetswijziging wordt beoogd is het bijdragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur.[55]

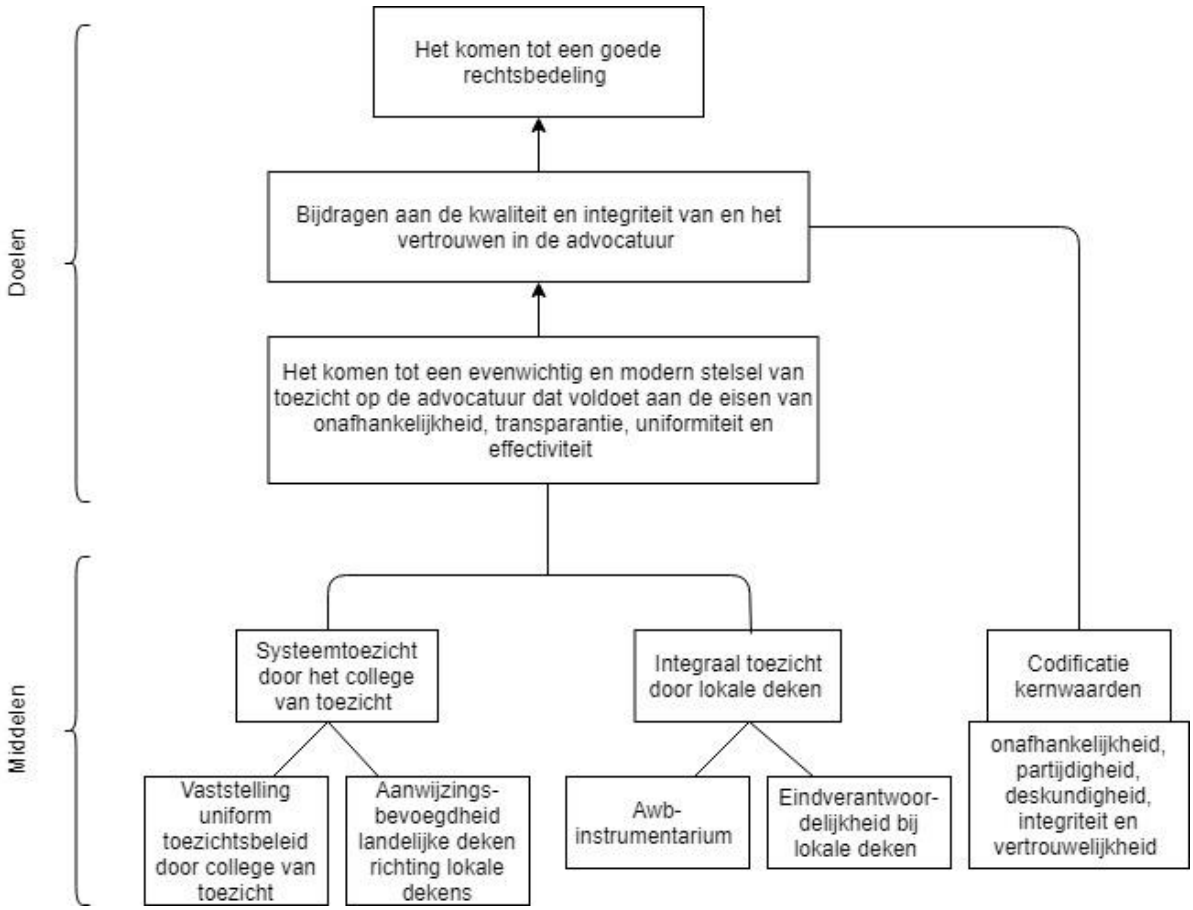
Om deze doelen te bereiken, heeft de wetgever kernwaarden gecodificeerd, het toezichtstelsel op onderdelen herzien en op enkele punten het tuchtrecht gewijzigd. De kernwaarden dienen als een toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten en de beroepsregulering (zie paragraaf 2.7 voor een uitgebreidere bespreking). Het tuchtrecht waarin enkele minimale wijzigingen zijn doorgevoerd is het sluitstuk op de naleving en handhaving van de kernwaarden.

Het oude toezichtstelsel kenmerkte zich grotendeels door zelfregulering; het CvA formuleerde de normen en de NOvA bepaalde zelf de aard en omvang van haar eigen toezichthoudende taak. In het nieuwe stelsel formuleert het CvA nog steeds de normen voor de beroepsgroep en komt de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht bij de lokale dekens te liggen. De raad van toezicht verliest haar toezichthoudende bevoegdheden. Belangrijk verschil is dat er een systeemtoezichthouder bij is gekomen in de vorm van het CvT waaraan bepaalde (beleidsbepalende en toezichthoudende) bevoegdheden toekomen.

In onderstaande figuur zijn de doelen schematisch weergegeven in een zogenaamde doelboom.

[53] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 21.
[54] Kamerstukken II 2011/12, 32 382, nr. 18, p. 14.
[55] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 7.

FIGUUR 2.3: DOELBOOM



2.6 Operationalisering van de vereisten aan het toezichtstelsel

In deze paragraaf gaan we in op de operationalisering van de vereisten aan het toezichtstelsel van de Wpta, gebaseerd op stukken die deel uitmaken van de wetsgeschiedenis.

Belangrijke veronderstelling in de beleidstheorie is dat een toezichtstelsel dat aan bepaalde vereisten voldoet bijdraagt aan de kwaliteit en integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur. Het toezicht is daarmee een *middel* om dit doel te bereiken. Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de volgende eisen worden gesteld aan een goed werkend toezichtstelsel: het toezicht dient namelijk onafhankelijk, transparant, uniform en effectief te zijn. Deze eisen sluiten aan bij de zes principes van 'goed toezicht' uit de *Tweede Kaderstellende visie op toezicht*. In deze nota wordt goed toezicht gezien als toezicht dat selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel is.[56]
Voor de beoordeling of de wet in de praktijk doeltreffend is, is het van belang na te gaan of en op welke wijze de wetgever invulling heeft gegeven aan deze eisen aan het toezichtstelsel

[56] Tweede Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, BZK 2005.

(middel) en de kwaliteit en integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur (doel). De bestudering van de wetsgeschiedenis leert dat niet al deze vereisten nader zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd.

Het is van belang om steeds helder voor ogen te houden dat binnen het toezichtstelsel van de Wpta twee actoren aangewezen zijn als toezichthouders, namelijk het CvT en lokale dekens. De dekens houden toezicht op de leden van de beroepsgroep en het CvT op het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale dekens.

Onafhankelijk

Volgens de wetgever dient het toezichtstelsel onafhankelijk van de overheid gepositioneerd te worden. Dit komt tot uiting in de samenstelling, de wijze van benoeming en benoemingsvereisten van het CvT, dat – in tegenstelling tot de eerdere opvattingen – uiteindelijk niet volledig samengesteld is uit "buitenstaanders". De algemene raad wordt betrokken bij de voordracht van de Kroonleden. Dit blijkt uit de artikelen 36a leden 1 en 2 en artikel 36b leden 1 en 2 Aw. Het CvT voert, zoals voorgeschreven door artikel 45i Aw, systeemtoezicht uit op de toezichthoudende taken van de dekens.

Artikel 36a Advocatenwet
1. Er is een college van toezicht dat bestaat uit drie leden, waaronder de deken van de algemene raad, die tevens voorzitter is.
2. Met uitzondering van de deken van de algemene raad, worden de leden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie […]

Artikel 36b Advocatenwet
1. De in artikel 36a, tweede lid, bedoelde leden van het college van toezicht kunnen niet tevens advocaat zijn.
2. De in artikel 36a, tweede lid, bedoelde leden kunnen niet tevens:
a. lid of medewerker zijn van een ander orgaan van de Nederlandse orde van advocaten of van een orgaan van de orden in de arrondissementen;
b. voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, lid, plaatsvervangend lid of griffier zijn van een raad van discipline of het hof van discipline;
c. het lidmaatschap bekleden van publiekrechtelijke colleges waarvoor de keuze geschiedt krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen;
d. een openbare betrekking bekleden waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden; of
e. het lidmaatschap bekleden van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering.

De onafhankelijke positie van de deken als toezichthouder tot opzichte van de onder toezicht gestelden komt in de wet nauwelijks tot uitdrukking; op dit punt heeft de Wpta geen verandering gebracht. De deken wordt – net als voorheen – namelijk uit de leden van de orde gekozen door de jaarlijkse vergadering van de orde, dus door de advocaten op wie hij/zij toezicht dient te houden. Overigens kan het CvT de jaarlijkse vergadering van de orde wel schriftelijk verzoeken om de deken te ontslaan en in zijn plaats een andere deken te kiezen, wegens tekortschieten in de taakuitoefening, ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen.
De *Tweede Kaderstellende visie op toezicht* schaart onder onafhankelijk toezicht het vereiste dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten.[57] In die zin is relevant dat de deken – behoudens de aanwijzingsbevoegdheid van de landelijke deken en (alge-

[57] Tweede Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, BZK 2005, p. 23 en 24.

mene) beleidsregels van het CvT – niet is gebonden aan instructies van anderen bij de uitoefening van zijn toezichtstaken. Daarnaast is wettelijk geborgd dat de lokale dekens in het kader van toezichthoudende taken toegang hebben tot individuele cliëntendossiers en dat de dekens aan het CvT desgevraagd informatie dienen te verschaffen over de wijze waarop zij invulling geven aan hun toezichtstaken.

Om te beoordelen het nieuwe toezichtstelsel in de praktijk voldoet aan het vereiste van onafhankelijkheid, zal onder meer worden gekeken naar de verhouding tussen het CvT, de lokale dekens en de overheid, de invulling van de toezichtstaken en de verhouding tussen het deken- en het systeemtoezicht en de onafhankelijkheid van de advocatuur.

Transparant

Transparantie houdt volgens de wetgever in dat de dekens en het CvT in het openbaar over hun taakuitoefening rapporteren. Wat betreft de taakuitoefening door het CvT is met artikel 45f voorzien in het openbaar maken van het werkplan en het jaarverslag:

Artikel 45f Advocatenwet
1. Het college van toezicht stelt jaarlijks een werkplan vast, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen jaar worden neergelegd.
2. Het werkplan en het verslag worden toegezonden aan Onze Minister van Veiligheid en Justitie, de algemene raad, het college van afgevaardigden en de raden van de orden in de arrondissementen, en worden voorts algemeen verkrijgbaar gesteld.

In de wet is niet een dergelijke eis neergelegd voor de verantwoording van de toezichtuitoefening door de dekens.

Tuchtrechtelijke beslissingen worden overigens op grond van de artikelen 50 en 58 toegezonden aan onder andere de betrokken advocaat, de klager, de deken van de algemene raad en van de lokale orde, de secretaris van de algemene raad en het CvT. Bovendien dienen dergelijke onherroepelijke beslissingen en bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten (actief) openbaar te worden gemaakt.

Bij de beoordeling van dit vereiste zullen we met name kijken naar de aanwezigheid van werkplannen, jaarverslagen en andere toezichtdocumenten van zowel het CvT als de lokale dekens.

Uniform

Volgens de wetgever bevordert het vaststellen van het toezichtsbeleid door het CvT de uniformiteit van het toezicht. Ook met de aanwijzingsbevoegdheid van de landelijke deken richting lokale dekens op het gebied van klachtenbehandeling en toezicht beoogt de wetgever de uniformiteit van het toezicht te vergroten. Deze bevoegdheden volgen uit de artikelen 45b en 45h van de Aw.

Artikel 45b Advocatenwet
De deken van de algemene raad kan aan de deken van de orde in het arrondissement, gehoord de overige leden van het college van toezicht, aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 45a, eerste lid, en artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Artikel 45h Advocatenwet
Het college van toezicht stelt beleidsregels vast voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste lid, en artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, en 46c.

Om de uniformiteit van het toezicht te beoordelen kan in de eerste plaats worden gekeken of deze bevoegdheden in de praktijk door het college zijn benut.

Daarnaast is de wijze waarop de lokale dekens hun taken op het vlak van toezicht en klachtenbehandeling uitoefenen relevant. Als bestuursorgaan kan de deken op grond van artikel 4.81 van de Awb beleidsregels stellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid, namelijk het toezicht en de klachtbehandeling. Bezien wordt in hoeverre de dekens beleidsregels hebben opgesteld en in hoeverre het toezicht in de praktijk uniform wordt uitgevoerd.

Effectief

Effectiviteit is een breed begrip en betekent dat de gestelde doelen met de ingezette (toezichts)activiteiten behaald worden. In de wetsgeschiedenis is geen concrete operationalisering van dit vereiste voorgesteld. Wel wordt in de vierde nota van wijziging door de wetgever opgemerkt dat door middel van effectief toezicht ongewenste uitwassen moeten worden bestreden en dat de advocatuur aantoonbaar werk zal moeten maken van professioneel en effectief toezicht.[58] Specifiek het toekennen van het Awb-instrumentarium aan de lokale dekens in geval van overtreding van bepaalde beroepsnormen moet volgens de wetgever de effectiviteit van het werk van de lokale dekens versterken.[59] Ook dekenbezwaren kunnen worden gezien als een indicatie voor de mate waarin effectief en proactief toezicht wordt gehouden.[60]

Om de effectiviteit van het nieuwe toezichtstelsel te beoordelen, zal gekeken worden hoe in de praktijk (handhavings-)instrumenten – zowel het Awb-instrumentarium als het dekenbezwaar – worden ingezet. Daarnaast is van belang om te bezien hoe de dekens informatie verzamelen: krijgen zij voldoende zicht op eventuele overtredingen? Tot slot gaan we tevens na hoe de dekens handelen nadat een overtreding/normoverschrijding geconstateerd heeft en wat het effect van dit handelen is.

Hetzelfde geldt voor het CvT: op welke wijze verzamelt het informatie over de taakuitoefening door dekens en welke (wettelijke) instrumenten zet het in, wanneer geoordeeld wordt dat het toezicht onvoldoende functioneert, en wat is vervolgens het effect van deze interventie?

2.7 Operationalisering van de kwaliteit en integriteit: de kernwaarden

Het hernieuwde toezichtstelsel moet een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit en integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur (zie de doelboom). ‘Kwaliteit’ en ‘integriteit’ worden nader ingevuld door de kernwaarden die door de advocatuur in acht genomen

[58] Kamerstukken II 2013/14, 32 382, nr. 18, p. 12.
[59] Kamerstukken II 2013/14, 32 382, nr. 18, p. 12.
[60] Kamerstukken II, 2012/13, 18, p. 12.

moeten worden. De veronderstelling van de wetgever is dat als deze kernwaarden door de advocatuur als geheel voldoende worden nageleefd, de kwaliteit en de integriteit op voldoende niveau is. Dit zou moeten leiden tot het behoud of een toename in het vertrouwen in de advocatuur, wat weer bijdraagt aan een goede rechtsbedeling.[61] De wetgever maakt echter nergens expliciet wat zij onder 'het belang van een goede rechtsbedeling' verstaat. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het karakter en de praktijkwaarde van de kernwaarden. In bijlage 9 is een nadere invulling van de kernwaarden, zoals dat gebeurd is in de wetsgeschiedenis, te vinden.

Karakter van de kernwaarden

De Wpta voorziet in de opneming in de Aw van de kernwaarden van de advocatuur: onafhankelijkheid, partijdige belangenbehartiging, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid, zie artikel 10a van de Aw:

Artikel 10a Advocatenwet

In het belang van een goede rechtsbedeling draagt de advocaat zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt. Daartoe is de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep:

a. onafhankelijk ten opzichte van zijn cliënt, derden en de zaken waarin hij als zodanig optreedt;
b. partijdig bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt;
c. deskundig en kan hij beschikken over voldoende kennis en vaardigheden;
d. integer en onthoudt hij zich van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt; en
e. vertrouwenspersoon en neemt hij geheimhouding in acht binnen de door de wet en het recht gestelde grenzen.

Het valt op dat de kernwaarden in de wet open zijn geformuleerd. Voor het evaluatieonderzoek is het van belang om het karakter en de invulling van de kernwaarden nader te duiden, aan de hand van de wetsgeschiedenis. Hierna volgt daarom eerst een bespreking van het algemene karakter van de kernwaarden en daarna een nadere uitwerking van de afzonderlijke kernwaarden.

De kernwaarden zijn voor de advocatuur niet nieuw. De beroepsuitoefening is altijd al gebonden geweest aan deze waarden. Zij worden van oudsher geacht in het bewustzijn van de advocaat aanwezig te zijn. Deze kernwaarden staan in de sleutel van het belang van een goede rechtsbedeling, volgens de memorie van toelichting. Het belang van een goede rechtsbedeling wordt door de wetgever gezien als kerndoel van de advocatuur; de Commissie-Van Wijmen wees dit belang nog aan als één van de kernwaarden.

Elders in de memorie van toelichting wordt de rol van de advocatuur als volgt geformuleerd: 'De rol is essentieel voor het goede functioneren van de rechtsstaat en vloeit rechtstreeks voort uit het belang van een goede rechtsbedeling.'[62] Binnen de rechtsorde vervult de advocaat een zeer belangrijke functie, namelijk het behartigen van de belangen van zijn cliënt en het op die wijze bijdragen aan het waarborgen van diens rechtsbescherming. De waarborgen die met de naleving van de kernwaarden aan de beroepsoefening door advocaten worden gesteld dienen dan ook twee belangen, namelijk die van de cliënt in een concrete zaak, maar daarnaast ook het maatschappelijk belang van een goed functionerende rechtspleging. Met de vastlegging in de wet benadrukt de wetgever de waarde van het belang dat individuele advocaten en de advocatuur in het algemeen zich van deze kernwaarden bewust blijven.

[61] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, onder 4.
[62] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3.

Vanwege de belangrijke rol van de advocatuur in de rechtsbedeling is het beroep van advocaat wettelijk verankerd en gereguleerd en komen aan hem bijzondere privileges toe, zoals het procesmonopolie, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Deze bijzondere positie en de daarmee verbonden privileges staan niet op zichzelf, maar zijn verbonden met en vinden hun grondslag in het belang van een goede rechtsbedeling. Dit brengt met zich mee – aldus de memorie van toelichting – dat de toegang tot het beroep en het aanwenden van de privileges niet ongeclausuleerd is, maar wordt bepaald door de mate waarin het belang van een goede rechtsbedeling dat vergt.[63]

Uit de rol die de advocaat in het belang van de rechtsbedeling heeft, vloeit voort dat zijn beroepsuitoefening wordt beheerst door een aantal essentiële waarden, de zogenaamde kernwaarden. Deze kernwaarden vloeien op hun beurt weer voort uit en worden begrensd door het belang van een goede rechtsbedeling. De kernwaarden dienen als een toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten en de beroepsregulering. De regering overweegt hierover als volgt:

> *"Ongeacht de soort van praktijk, van algemeen tot gespecialiseerd, van eenmanskantoor tot megakantoor of van een overwegend nationaal tot een internationaal georiënteerde praktijk, voor alle advocaten gelden dezelfde beroepswaarden. Deze beroepswaarden komen tot uitdrukking in de zogenaamde kernwaarden. Deze waarden verbinden hen en markeren de essentie van de beroepsuitoefening. Voor een goed functionerende advocatuur is het gewenst dat vanuit die gemeenschappelijke basis – waar nodig – voldoende rekening wordt gehouden met de gegroeide diversiteit. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor zowel de wetgever als de Orde. De wetgever dient ervoor zorg te dragen dat de wettelijke kaders, zoals die (onder meer) in de Aw zijn neergelegd, voldoende ruimte en flexibiliteit bieden voor het goed kunnen functioneren van de advocatuur in alle geledingen. Het blijft aan de Orde om bij het opstellen van regels waarin de wettelijke normen worden uitgewerkt, rekening te houden met de diversiteit binnen de beroepsgroep. In dat verband is van belang dat de Aw aan de Orde de ruimte laat om in verordeningen en andere besluiten onderscheid te maken tussen soorten advocaten en advocatenkantoren."*[64]

Dat de kernwaarden in de wet zelf en achterliggende documenten niet precies zijn omschreven en nader ingevuld, maar open zijn geformuleerd, is dus een bewuste keuze vanwege enerzijds de diversiteit van de beroepsgroep en anderzijds omdat de kernwaarden 'ingekleurd' worden door het belang van een goede rechtsbedeling. 'Waar de grenzen van de kernwaarden in relatie tot het belang van de rechtsbedeling liggen, is mede een zaak waaraan de beroepsgroep mede zelf invulling moet geven, onder andere door het stellen van beroepsregels', zo valt in de memorie van toelichting hierover te lezen.[65]

Hoewel de wetgever de invulling van de kernwaarden voor een belangrijk deel overlaat aan de beroepsgroep, bevat de memorie van toelichting wel een nadere uiteenzetting van deze waarden. Deze invulling van de kernwaarden is te vinden in bijlage 9.

[63] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 6.
[64] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 5.
[65] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 6.

Praktijkwaarde van de kernwaarden

De kernwaarden vormen zoals gezegd de basis van het bijzondere karakter het beroep van de advocaat. Zij zijn de professionele standaard, vormen richtlijnen bij het optreden van de advocaat en zijn een toetssteen voor de tuchtrechter, aldus de memorie van toelichting. Daarnaast worden in de beroepsopleiding van advocaat-stagiaires en in het kader van de voortgezette en permanente opleiding veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld kwaliteit en integriteit. De lokale dekens zien erop toe dat de voor de advocatuur geldende waarden en normen worden nageleefd. Via deze wegen moeten de kernwaarden in de praktijk handen en voeten krijgen. In de procesevaluatie zal nagegaan worden in hoeverre dat ook daadwerkelijk het geval is.

Deze kernwaarden zijn door de beroepsgroep neergelegd en ingevuld in de Verordening op de advocatuur en met name de Gedragsregels. Formeel zijn deze documenten vastgesteld door het CvA. De Gedragsregels 'brengen normen onder woorden, die naar de heersende opvatting in de kring der advocaten behoren te worden in acht genomen bij de uitoefening van het beroep van advocaat.' Tot 14 februari 2018 golden de Gedragsregels 1992. Deze gedragsregels zijn herijkt gelet op het inmiddels verstreken tijdsverloop, de ingrijpende wijziging van de Aw in 2015 en de veranderingen die zich sindsdien in de advocatenpraktijk hebben voorgedaan. De algemene raad heeft daartoe een commissie herijking gedragsregels ingesteld om zorg te dragen voor deze herziening. Ten tijde van het wetgevingstraject golden dus de Gedragsregels 1992, met andere woorden: deze Gedragsregels vormden mede de basis van de codificatie van de kernwaarden, zo blijkt ook uit de bestudering van de wetsgeschiedenis (zie bijlage 9).

3

Toezicht door lokale dekens

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de deken binnen zijn arrondissement verantwoordelijk is voor het toezicht – op grond van de Aw en de Wwft – en klachtbehandeling. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop deze taken in de praktijk worden uitgevoerd. In paragraaf 3.2 komen de organisatorische en financiële randvoorwaarden voor het toezicht door lokale dekens aan de orde. Paragraaf 3.3 gaat in op het door dekens vastgestelde toezichtsbeleid. De wijze waarop de dekens de benodigde informatie verzamelen en die vervolgens beoordelen, staat centraal in paragrafen 3.4 en 3.5. Paragraaf 3.6 heeft handhaving als onderwerp en paragraaf 3.7 gaat ten slotte in op de ervaringen van betrokkenen over het toezicht.

3.2 Organisatorische en financiële randvoorwaarden

In deze paragraaf staat de inrichting en organisatie van het toezicht centraal. Paragraaf 3.2.1, 3.2.2 en 3.2.3 gaan in op de lokale en landelijke organisatie van het toezicht. Paragraaf 3.2.4 heeft betrekking op de aanstelling van de deken, waarbij in wordt gegaan op de verkiezingswijze, de termijn van het dekenaat, de tijdsbesteding van het dekenaat en de vervangingsregeling van dekens. De financiering van het toezicht staat ten slotte in paragraaf 3.2.5 centraal.

3.2.1. Algemeen

Het toezicht is op grond van de Aw en de Wwft sinds 2015 neergelegd bij de deken van de lokale orde. Ook is hij verantwoordelijk voor de klachtbehandeling. Nederland kent elf lokale orden, die overlappen met de arrondissementen in de gerechtelijke kaart.[66]

De lokale orde van advocaten wordt bestuurd door de raad van de orde, met als voorzitter de (lokale) deken. De deken en de leden van de raad van de orde zijn advocaten. De deken en de raad van de orde worden bij hun taken ondersteund door de ordebureaus met aan het hoofd een adjunct-secretaris en/of bureaudirecteur.

[66] Per 1 april 2013 zijn er 11 rechtbanken. Het territoriale werkgebied van een rechtbank wordt aangeduid als arrondissement. Tot 31 december 2012 was sprake van 19 rechtbanken/arrondissementen.

Op landelijk niveau nemen de dekens deel in het dekenberaad dat ondersteund wordt door de Unit Dekenaal Toezicht Advocatuur (Unit DTA).

Daarnaast worden de dekens bij het financieel en Wwft-toezicht ondersteund door de landelijke Unit Financieel Toezicht Advocatuur (Unit FTA). Daarnaast zijn er enkele landelijk werkende kenniscentra ondergebracht bij de NOvA en bij enkele lokale orden.

Deze organen/organisaties en hun taken/werkzaamheden binnen het toezichtstelsel worden hieronder toegelicht.

3.2.2. Organisatie binnen de lokale orde

Taken van de dekens

De deken heeft verschillende (wettelijke) taken en rollen. De belangrijkste zijn:

- het houden van toezicht op advocaten ingevolge de Aw (artikel 35, lid 4 Aw; artikel 45a, eerste lid Aw);
- het houden van toezicht op advocaten ingevolge de Wwft (artikel 24, lid 2 Wwft);[67]
- het in behandeling nemen en het onderzoeken van klachten tegen advocaten (artikel 46c Aw);
- het geven van voorlichting aan advocaten over de praktijkuitoefening (artikel 35, lid 1 Aw);
- het verlenen van bemiddeling tot het bijleggen van geschillen tussen advocaten onderling (artikel 35, lid 2 Aw).

De deken is als wettelijk aangewezen toezichthouder bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en kan (bestuursrechtelijke) handhavingsbevoegdheden inzetten. Hij is niet bevoegd om zelf Awb-toezichthouders aan te wijzen. De deken kan wel een ingediende klacht verwijzen naar een ander lid van de raad van de orde (artikel 46c, lid 4 Aw).

Naast deze taken is de deken deelnemer aan het dekenberaad en is hij als voorzitter lid van de raad van de orde die het bestuur vormt van de lokale orde. De raad houdt zich onder meer bezig stagiair- en opleidingsaangelegenheden en met belangenbehartiging.

De deken voert vanuit de verschillende hierboven genoemde rollen overleg met onder meer het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtbank. Tevens heeft de deken vertegenwoordigende/representatieve taken.

Advies en voorlichting

De advies- en voorlichtingstaak heeft vaak betrekking op de integriteit of kwaliteit van de beroepsuitoefening en is daarmee verwant aan het (preventieve en proactieve) dekentoezicht, omdat uitleg gegeven wordt over de uitleg en toepassing van de Gedragsregels en de Voda. In de Voda en de Gedragsregels zijn enkele gevallen opgesomd waarin advocaten gedwongen zijn om de deken advies te vragen of met hem te overleggen. Dat geldt bijvoorbeeld als de advocaat overweegt te aanvaarden dat de cliënt de declaratie in een andere vorm voldoet dan met een betaling van geld (Gedragsregel 19, lid 2).

Uit het jaarverslag over 2018 blijkt dat de dekens in totaal 1.272 adviezen hebben uitgebracht; in 2019 was dit aantal 1.313. In 2019 hadden de meeste adviezen betrekking op zaken rondom belangenverstrengeling (Gedragsregel 15; 154 keer) en het honorarium (Gedragsregel 17; 122

[67] Per 25 juli 2018 is de Wwft gewijzigd als gevolg van de implementatie van de 4e Europese anti-witwasrichtlijn, waardoor voor advocaten nieuwe verplichtingen ontstaan. Op de naleving van deze plichten dient de dekens toe te zien.

keer). Het uitgebrachte advies is niet bindend. Als later zou blijken dat de advocaat niet handelt in lijn met de Voda of de Gedragsregels, kan dat voor de deken reden zijn om over te gaan tot handhaving.

Overigens beantwoordt ook het Kenniscentrum Wwft (zie hieronder) adviesaanvragen van advocaten over de toepassing en uitleg van de Wwft-voorschriften. In 2018 gebeurde dit 114 keer, wat een toename was van meer dan 50 % ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2019 steeg dit aantal verder naar 205 beantwoorde vragen.

Een enkele deken meent dat de adviesrol in theorie spanning op kan leveren met de klachtbehandeling en het toezicht. Zij zien liever dat de adviesrol door een stafjurist wordt vervuld en niet door de deken. Andere dekens zien de meerwaarde van de adviesfunctie en vinden deze passen bij een brede definitie van toezicht. In hun ervaring kunnen overtredingen en klachten worden voorkomen door het geven van advies, waardoor advisering opgevat zou moeten worden als een vorm van proactief en preventief toezicht. Bovendien zorgt deze adviesrol voor een nuttige informatie om het toezicht in strikte zin, namelijk het formeel handhaven van regels, uit te oefenen en dragen activiteiten als voorlichting en advies bij het draagvlak voor het dekentoezicht onder de beroepsgroep. De meeste dekens geven bij een advies aan dat de advocaat zelf tuchtrechtelijk verantwoordelijk blijft. In de praktijk stelt geen enkele deken te hebben ervaren dat het geven van het advies de (latere) uitoefening van toezicht in de weg staat.

De commissie-Manning ziet de verschillende rollen van de dekens ook als potentieel kwetsbaar punt, maar ziet geen aanleiding om het takenpakket van de deken in te perken. De lokale inbedding en de verschillende rollen zorgen ervoor dat de deken een belangrijke rol speelt bij de overdracht van normen naar de beroepsgroep. In de praktijk is de spanning tussen de rollen beperkt.

Ordebureaus

De dekens worden bij de uitoefening van hun toezichtstaken ondersteund door lokale ordebureaus. Het ordebureau wordt aangestuurd door een adjunct-secretaris en/of een bureaudirecteur. In sommige arrondissementen zijn deze functies in één persoon verenigd; bij andere is er zowel een adjunct-secretaris als een bureaudirecteur. Waar dit het geval is, houdt de bureaudirecteur zich met name bezig met interne bedrijfsvoering en de adjunct-secretaris meer met externe zaken zoals het voorbereiden van beleid en adjunctenoverleggen.

Daarnaast hebben alle lokale orden stafjuristen en administratief/secretarieel medewerkers in dienst. De stafjuristen houden zich met name bezig met klachtbehandeling, het geven van advies en zijn betrokken bij de voorbereiding en het afleggen van kantoorbezoeken. Een deel van de stafjuristen is tevens advocaat (in dienstbetrekking).

In vrijwel alle arrondissementen zijn de bureaudirecteur/adjunct-secretaris en/of andere medewerkers ook betrokken bij de feitelijke uitvoering van het toezicht of de klachtbehandeling. Zij voeren deze taken uit namens de deken (via mandaat, volmacht en machtiging). Zij worden bijvoorbeeld ingeschakeld bij het afleggen van kantoorbezoeken, het onderzoeken en het afhandelen van klachten en soms ook bij het nemen van bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten.[68]

De bemensing en functieverdeling en de beschikbare capaciteit van deze bureaus worden lokaal ingevuld en verschillen daardoor per arrondissement. Precieze cijfers van het aantal fte

[68] Zie bijvoorbeeld het Besluit mandaat, volmacht en machtiging van de deken in het arrondissement Amsterdam.

beschikbaar noch van de verdeling van de fte's tussen toezicht en klachtbehandeling zijn niet beschikbaar, omdat medewerkers naast deze taken geregeld ook andere activiteiten verrichten. Wel is duidelijk dat de grootte van het arrondissement is van doorslaggevend belang voor het aantal fte's. Grotere arrondissementen hebben tot wel 20 fte's voor het toezicht en de klachtbehandeling tot hun beschikking; kleinere arrondissementen tussen de tweeëneenhalf en vier. Hieronder zijn de door de dekens opgegeven schattingen schematisch weergegeven.

Deze cijfers zijn afgezet tegen het aantal advocaten en het aantal kantoren in het arrondissement. Een groene arcering betekent dat in dat arrondissement de verhouding fte ten opzichte van de onder toezicht staande advocaten(kantoren) positiever is dan het landelijke gemiddelde; een oranje arcering betekent een negatieve afwijking. Het is lastig aan deze vergelijking conclusies te verbinden, aangezien de samenstelling van het personeelsbestand en de interne organisatie van de werkzaamheden uiteen kan lopen.

TABEL 3.1 AANTAL FTE'S

ARRONDISSEMENT	BESCHIKBARE FTE'S (MEI 2020)	AANTAL ADVOCATEN IN ARRONDISSEMENT (1 JANUARI 2020)	AANTAL ADVOCATEN/ FTE	AANTAL VESTIGINGEN VAN KANTOREN (1 JANUARI 2020)	AANTAL KANTOREN/FTE
Amsterdam	20	5729	286	1043	52
Den Haag	7	1903	271	609	87
Overijssel	2,5	663	265	250	100
Rotterdam	6,3	2063	327	658	104
Noord-Nederland	3,15	772	245	300	95
Midden-Nederland	7,225	1838	254	766	106
Gelderland	6,9	1189	172	426	62
Oost-Brabant	4,35	1127	259	397	91
Noord-Holland	3,6	836	232	361	100
Limburg	4,3	748	174	318	74
Zeeland-West-Brabant	4,2	961	229	384	91
Totaal	**69,525**	**17829**	**256**	**5512**	**79**

Dekens geven aan het algemeen over voldoende capaciteit te beschikken, maar dat de klachtbehandeling zwaar drukt op de beschikbare capaciteit. Als het aantal klachten verder zou toenemen, is de huidige bezetting mogelijk te krap.

In verschillende jaarverslagen heeft het CvT aandacht gevraagd voor capaciteitsproblemen bij sommige ordebureaus. In 2018 constateerde het CvT dat de capaciteit op de lokale bureaus (net) toereikend is voor de uitvoering van de reguliere werkzaamheden, maar er bestaan zorgen over de capaciteit voor nieuwe werkzaamheden of werkzaamheden die bovenop het reguliere werk komen. In sommige arrondissement is de bezetting kwetsbaar. Volgens het CvT wordt te weinig gebruik gemaakt van verdeling van specialisaties of taken tussen de orden. Bepaalde uitvoeringstaken zouden kunnen worden geconcentreerd op één of enkele ordebureaus. In 2019 oordeelde het CvT dat dekens in hun capaciteit en werkzaamheden worden beperkt door de beschikbare financiën. Bovendien zijn de werkelijke kosten van het toezicht hoger, omdat de leden van de raden meer werkzaamheden verrichten dan waartoe hun vergoeding reikt (zie hieronder).

Raad van de orde

De lokale orde van advocaten wordt bestuurd door de raad van de orde met als voorzitter de (plaatselijke) deken. De raad van de orde bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste elf leden, onder wie de deken (artikel 22 Aw). Tot 2015 lag bij deze raad (destijds raad van toezicht geheten) de bevoegdheid om toezicht te houden; binnen de raad was de deken vaak verantwoordelijk voor het toezicht.

De leden van de raad van de orde zijn advocaten en hebben een specifieke portefeuille. Anders dan bij het merendeel van de dekens gaat het om een deeltijdbetrekking. De leden van de raad van de orde ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden uit de middelen van de betrokken lokale orde.

Leden van de raad van de orde zijn in de meeste arrondissementen ook sinds inwerkingtreding van de Wpta betrokken bij de feitelijke uitvoering van het toezicht op grond van een interne regelingen[69], bijvoorbeeld bij het afleggen van kantoorbezoeken. Daarnaast worden zij op grond van artikel 46c, vierde lid van de Aw ingeschakeld bij de behandeling van klachten. Zij verrichten deze werkzaamheden namens de deken. Uit de gesprekken blijkt dat in sommige arrondissementen de werkdruk bij de deken en het ordebureau ten dele wordt ondervangen door de inzet van leden van de raad van de orde.

De commissie-Manning en de algemene raad hebben opgemerkt twijfels te hebben of deze mandaatconstructie juridisch houdbaar is. Toezichtsbevoegdheden kunnen vanwege de aard van de bevoegdheid in beginsel niet gemandateerd worden. Machtigingen ten behoeve van de uitvoering van feitelijke handelingen zouden wel toelaatbaar zijn.

Tot slot worden in de vergaderingen van de raad toezichtsdossiers (mondeling) besproken. Deze bespreking is gericht op het delen van ervaringen/expertise, bijvoorbeeld ten aanzien van bepaalde advocaten of rechtsgebieden, en het bereiken van consensus over de te volgen aanpak. Het is echter de deken die uiteindelijk beslist.

3.2.3. Organisatie op landelijk niveau

Dekenberaad

Alle dekens van orden in de arrondissementen vormen gezamenlijk het dekenberaad. Het dekenberaad is geen formeel orgaan van de NOvA of van de orde in een arrondissement (artikel 17a Aw). Aan het dekenberaad zijn geen bevoegdheden toegekend; het is dus geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb.

Het dekenberaad is het orgaan waarin de dekens met elkaar overleggen over de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling en over de gewenste inhoud van (gezamenlijke) beleidsregels.

De werkzaamheden van het dekenberaad zijn omschreven in de artikelen 2.6 van de Voda, zoals vastgesteld door het college van afgevaardigden (CvA). Op grond van artikel 2.24 Voda brengt het dekenberaad jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden aan het CvA en het CvT.

Artikel 2.6 Verordening op de advocatuur
De werkzaamheden van het dekenberaad zijn:
a. het uitwisselen van informatie en kennis met betrekking tot toezicht en klachtbehandeling;

[69] Zie bovenstaande noot.

b. het signaleren en bespreken van ontwikkelingen op het gebied van toezicht en klachtbehandeling;
c. het verzamelen van informatie met betrekking tot toezicht en klachtbehandeling ten behoeve van de verslaglegging, bedoeld in artikel 2.24; en
d. het uitwisselen van informatie en kennis ter bevordering van een uniforme uitvoering van bij of krachtens de Aw aan de dekens en de raden van de orde opgedragen taken.

De dekens nemen volgens de website van het dekenberaad deel als toezichthouder en klachtbehandelaar en als voorzitter van de raad van orde in het arrondissement.[70] Dit volgt ook uit artikel 2.6, onder d van de Voda. Uit de interviews blijkt dat het dekenberaad zich toelegt op zaken rondom toezicht en klachtbehandeling. Taken van de dekens uit hoofde van het voorzitterschap van de raad van de orde vallen in de praktijk buiten het takenpakket van het dekenberaad.

De algemeen deken en secretaris van de algemene raad nemen deel aan het overleg van het dekenberaad, tenzij het dekenberaad anders beslist (artikel 2.5 Voda).

Tot 1 juli 2019 werd het technisch voorzitterschap van het dekenberaad verzorgd door een medewerker van de NOvA. Zijn taak was het bewerkstelligen van een verdere professionalisering en afstemming tussen de dekens en de NOvA, waaronder de Unit FTA. Het dekenberaad kon op deze wijze ook steunen op de kennis en informatie bij de NOvA. Omdat het dekenberaad zich sinds 2015 verder geprofessionaliseerd heeft en meer bestuurskracht heeft ontwikkeld, is van deze constructie afscheid genomen. De door de dekens verkozen voorzitters hebben de taken van de technisch voorzitter overgenomen.

Ontwikkeling dekenberaad

Onder het oude toezichtstelsel bestond het dekenberaad ook al (zie hoofdstuk 2). De afgelopen vijf jaar is het dekenberaad echter een belangrijkere rol gaan innemen en heeft het een professionaliseringsslag doorgemaakt, zo is tijdens de interviews naar voren gekomen. Een deken merkt hierover op:

> *"Vroeger waren er negentien arrondissementen. Dat waren losse koninkrijkjes. Nu heerst er een sfeer om het toezicht gezamenlijk te klaren."*

De functie van het dekenberaad is het *finetunen* en het op elkaar afstemmen van het lokale toezicht en klachtbehandeling, met name door het voorbereiden en opstellen van nieuwe beleidsregels (paragraaf 3.3 gaat hier nader op in). De dekens streven naar uniformiteit in hun taakuitoefening. Een deken merkt hierover op:

> *"Het is van belang om te streven naar uniformiteit tussen het lokale dekentoezicht. Het moet niet voorkomen dat een advocaat zijn praktijk gaat verplaatsen omdat het regime in een ander arrondissement milder is. Advocaten moeten op dezelfde normen beoordeeld worden en er moet een gelijk speelveld zijn."*

Een andere deken noemt de sfeer in het dekenberaad "*harmonieus en coöperatief*": de samenwerking in het dekenberaad wordt van groot belang geacht. Het dekenberaad kwam tot voor kort een keer per maand bijeen; inmiddels is de frequentie verhoogd naar twee keer per maand. Het dekenberaad kent, vanwege de zwaarte van de functie, twee voorzitters. Beiden

[70] https://www.advocatenorde.nl/toezicht/dekenberaad

besteden tweeënhalve dag per week aan het voorzitterschap, naast hun reguliere dekenwerkzaamheden. De voorzitters zijn ook gesprekspartners voor externe partijen, zoals de NOvA, het CvT en de Raad voor Rechtsbijstand, waar het om zaken gaat die alle dekens aangaan.

Bij de dekens bestaat de wens om het toezicht in de toekomst verder te harmoniseren. Zij geven aan dat dit staat of valt met de positie van het dekenberaad. Formeel heeft het dekenberaad geen besluitvormingsmacht, omdat het is geen wettelijke positie heeft. Wel stelt het dekenberaad beleidsregels op voor de taakuitvoering door de lokale dekens. Die beleidsregels hebben echter pas betekenis wanneer de lokale dekens ze afzonderlijk voor het eigen arrondissement vaststellen.

Tot 15 januari 2020 gold als afspraak dat de dekens unaniem moesten instemmen met een beleidsregels of andere besluiten in het dekenberaad. Inmiddels is de besluitvorming in het dekenberaad aangepast, waardoor voor instemming nu een meerderheid van negen van de elf dekens vereist is. Dit is vastgesteld in een overeenkomst die de dekens op 15 januari 2020 overeen zijn gekomen. Deze instemmingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid moet bijdragen aan een snellere besluitvorming. Overigens is het CvT voorstander van gewone meerderheidsbesluitvorming, omdat daarmee een efficiëntere besluitvorming beter geborgd is wat ten goede zou komen aan de verdere uniformering van het toezicht. Een dergelijke besluitvormingsprocedures achten de dekens echter onwenselijk vanwege de ongelijke omvang van de arrondissementen en het draagvlak onder de dekens voor de beslissingen.

Ondanks dat in het dekenberaad overeenstemming kan worden bereikt over het toezichtsbeleid, blijft het formeel aan de lokale deken om het beleid lokaal vast te stellen. Het dekenberaad heeft immers geen formele bevoegdheden, waardoor de individuele dekens als bestuursorganen elk afzonderlijk het betreffende beleid moeten vaststellen. Afgesproken is dat iedere deken het besluit van het dekenberaad zal uitvoeren door de beleidsregels individueel vast te stellen, dus ook in die gevallen waarin hij/zij in het dekenberaad tegen een bepaald voorstel stemde. De dekens moeten zich daarnaast inspannen om in hun arrondissementen zoveel mogelijk de in het dekenberaad genomen besluiten in acht te nemen. Een afwijking van de besluiten van het dekenberaad gebeurt gemotiveerd en moet aan het CvT worden gemeld. Bovendien geldt een inspanningsverplichting voor de lokale deken, als het gaat om besluiten van het dekenberaad die raken aan de bevoegdheden van de lokale raden van de orde of de jaarlijkse vergadering van de lokale orde, bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting.

Om het toezicht slagvaardiger, uniformer en professioneler uit te kunnen voeren zijn de dekens van oordeel dat het dekenberaad een zelfstandige en autonome positie moet krijgen. De huidige besluitvormingsprocedure wordt gezien als ‘stroperig’ en inefficiënt. Dit probleem zou kunnen worden verholpen door het dekenberaad in de Aw een formele status te geven, waardoor het dekenberaad als bestuursorgaan de bevoegdheid kan krijgen om beleidsregels vast te stellen in plaats dat de elf individuele dekens als elf afzonderlijke bestuursorganen beleidsregels vaststellen.

Welke precieze bevoegdheden en taken dit orgaan naar het oordeel van de dekens zou moeten krijgen, is nog onderwerp van gesprek. Aan het orgaan zouden verschillende taken toebedeeld kunnen worden, waaronder (in ieder geval) het vaststellen van beleid, maar mogelijk ook de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Bij deze laatste taak is volgens de dekens een zorgvuldige afweging nodig tussen de noodzaak van een gelijk speelveld en de slagkracht van lokaal autonoom toezicht. De dekens zijn van

oordeel dat het van belang is dat de lokale autonomie en inbedding van het toezicht behouden blijft. Als lokaal verantwoordelijke toezichthouder moeten zij ruimte houden om lokale prioriteiten te stellen en een lokale invulling aan het toezicht te geven.

In het scenario waarbij het dekenberaad zowel beleidsbepalende als uitvoerende taken zou krijgen, zouden de individuele dekens niet langer de wettelijk aangewezen toezichthouder zijn. De lokale dekens zouden het lokale toezicht in mandaat van het dekenberaad moeten uitoefenen of door het dekenberaad aangewezen moeten worden als Awb-toezichthouder.

Naast het voordeel van slagvaardigere besluitvorming zou volgens geïnterviewde dekens met deze constructie ook kunnen worden voorzien in een vervangingsregeling voor dekens. Bovendien kunnen de ondersteunende organisaties, zoals de Units DTA en FTA en de kenniscentra, rechtstreeks worden ondergebracht bij het dekenberaad en vanuit de eigen middelen worden gefinancierd. Hieronder wordt bij beide onderwerpen nader stilgestaan.

De algemene raad (AR) deelt het standpunt dat het dekenberaad een formele status moet krijgen en meent dat het dekenberaad moeten worden gepositioneerd binnen de landelijke NOvA:

Over de positie van het dekenberaad merkt de algemene raad van de NOvA in zijn position paper[71] op dat het dekenberaad cruciaal en waardevol is in de verdere professionalisering en uniformering van het toezicht. De NOvA stelt dat het dekenberaad nu als overlegorgaan functioneert en verdere professionalisering behoeft. De individuele dekens zijn ieder zowel toezichthouder als bestuursorgaan. Hierdoor moeten alle dekens ieder afzonderlijk instemmen met het toezicht- en handhavingsbeleid dat in het dekenberaad wordt besproken. De algemene raad pleit er dan ook voor dat het dekenberaad een formele status krijgt en wordt bekleed met een aantal bevoegdheden die nu nog bij de lokale orden en de dekens liggen.

Het landelijke bestuursorgaan dekenberaad zou moeten worden gepositioneerd binnen de landelijke NOvA. Het dekenberaad zou zich volgens de algemene raad dan wel enkel op het toezicht moeten toespitsen. Er dient een heldere afbakening te komen tussen de rol van de deken als toezichthouder en als voorzitter van de raad van de orde. Het dekenberaad zou zich moeten focussen op de toezichthoudende taken van de deken (zoals wijze van informatieverwerving, klachtbehandeling en sanctietoepassing) en niet op de overige taken waarbij de deken betrokken is, al dan niet als voorzitter van de raad van orde (zoals stage-aangelegenheden en inschrijving als advocaat).

De commissie-Manning kwam in haar advies aan de AR tot éénzelfde oordeel. Volgens de commissie is bindende besluitvorming noodzakelijk voor eenheid in beleid. Het dekenberaad zou cruciaal zijn om tot uniformiteit en afstemming van het lokaal uitgevoerde toezicht te komen en zou daarom een apart beleidsbepalend bestuursorgaan moeten worden. De dekens kunnen verantwoordelijk blijven voor de lokale uitvoering, voorzien van de daarbij behorende bevoegdheden. Bovendien zou het toezicht binnen de advocatuur binnen een duidelijk afgebakende kolom binnen de landelijke NOvA moeten worden vormgegeven.

Volgens het CvT is het wenselijk dat het dekenberaad een formele positie krijgt met bijpassende bevoegdheden. Goed toezicht is volgens het college namelijk gebaat bij een slagvaardig dekenberaad dat beleid kan opstellen en besluiten kan nemen die gelden voor alle arrondissementen.

[71] De position paper dient als inbreng van de AR bij de wetsevaluatie van de Wpta.

Adjunctenberaad

De adjunct-secretarissen hebben eens in de zes à zeven weken overleg. Dit overleg bestond ook al onder het oude toezichtstelsel en ziet op de praktische uitvoering van het toezicht, zoals bijvoorbeeld de registratie: hoe dient de orde klachten en signalen te registeren en wat moet er precies worden vastgesteld? Daarnaast is er onderling informeel contact tussen de adjunct-secretarissen om af te stemmen om meer uniformiteit tussen de orden en de ordebureaus te krijgen. Zo is er ruimte om onderling te sparren of te kijken of een soortgelijke situatie zich al elders in het land heeft voorgedaan.

Ondersteuning van het dekenberaad: de Unit DTA

In artikel 2.25 van de Voda is opgenomen dat de algemene raad voorziet in het secretariaat van het dekenberaad. Deze ondersteuning van het dekenberaad wordt al sinds 2012 door de NOvA verzorgd. Met deze taak werd aanvankelijk een medewerker van de NOvA belast; later vond deze ondersteuning plaats vanuit de afdeling toezicht en beleid van de NOvA. Op een gegeven moment is deze ondersteuning verzorgd door de NOvA stopgezet, omdat de dekens niet langer wensten te steunen op de inhoudelijke inbreng en voorbereiding vanuit de NOvA, aldus de geïnterviewde afgevaardigden van de NOvA.

Na verloop van tijd bleek echter toch behoefte aan ondersteuning te bestaan, mede als gevolg van de druk van het CvT om het dekenberaad te professionaliseren. In oktober 2019 leidde dit tot de oprichting van de Unit Dekenaal Toezicht Advocatuur (Unit DTA). Deze unit is net als de Unit FTA ondergebracht bij de NOvA, maar valt onder de verantwoordelijkheid van het dekenberaad. De NOvA betaalt de personeelskosten en andere kosten van deze unit en de Unit FTA. De Unit DTA bestaat uit een secretaris, een beleidsmedewerker en een secretaresse.

De Unit DTA vormt de centrale ondersteuning voor de ontwikkeling en voorbereiding van het toezichtsbeleid (inhoudelijk beleidsmatig en procedureel). De unit zorgt ervoor dat er een agenda voor het dekenberaad is, dat er stukken zijn, dat er notities zijn en dat de jaarplannen en jaarverslagen worden opgesteld. De secretaris van de Unit DTA vormt daarnaast de link met de adjuncten en dekens en fungeert daar als spil tussenin. Gepoogd wordt om alles landelijk zo goed en uniform mogelijk te laten verlopen.

De wijze van financiering van de DTA vormt volgens enkele dekens een kwetsbaar punt. De unit DTA is opgericht ter ondersteuning van het dekenberaad en de lokale dekens, maar wordt gefinancierd door de landelijke orde, de NOvA. Als het dekenberaad een formele positie zou krijgen, inclusief de beschikking over eigen financiële middelen, dan zou de Unit DTA rechtstreeks onder het dekenberaad kunnen gaan vallen.

Unit FTA

Binnen de NOvA voert de Unit Financieel Toezicht Advocatuur (Unit FTA) in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de lokale deken financiële en Wwft-onderzoeken uit bij advocaten(kantoren). De Unit FTA bestaat uit vier medewerkers (3,8 fte's)[72] die door de dekens zijn gemachtigd om in het kader van financieel toezicht en het toezicht op de Wwft (zie hoofdstuk 2) namens de dekens onderzoeken te verrichten.

De Unit verricht thema-onderzoeken, analyseert kengetallen, ondersteunt de dekens bij de voorbereiding van de kantoorbezoeken en biedt ondersteuning bij het monitoren van begin-

[72] Stand van zaken op 12 juni 2020: door het vertrek van één medewerker bestaat de Unit FTA op dit moment uit 2,8 fte's. Er is een vacature om de formatie weer aan te vullen tot 3,8 fte's.

nende kantoren. Verder ondersteunt zij dekens bij onderzoeken na signalen omtrent mogelijke risico's rond financiële soliditeit van kantoren en mogelijk handelen in strijd met wet- en regelgeving, zoals onder meer de naleving van de Wwft. Ook heeft de Unit het dekenberaad ondersteund bij het opstellen van Wwft-toezichtbeleid.

Net als de Unit DTA, is de Unit FTA ondergebracht bij de NOvA en vindt de betaling van de medewerkers plaats door de NOvA. Dat maakt dat ook de Unit FTA organisatorisch gezien een lastige positie inneemt: ten dienste staan van de lokale dekens, maar gefinancierd worden door de NOvA, waar de medewerkers ook een arbeidsrechtelijke verhouding mee hebben. In de praktijk is voor de geïnterviewde medewerker van de Unit deze spanning niet voelbaar; het belangrijkste is dat de Unit met de aanwezige expertise het financieel toezicht kan ondersteunen.

Kenniscentra

Er zijn verschillende kenniscentra opgericht op het vlak van toezicht en tuchtrecht, namelijk het kenniscentrum bestuursrecht, het kenniscentrum Wwft en het kenniscentrum tuchtrecht.

Het kenniscentrum Wwft is in Den Haag gevestigd bij het bureau van de lokale orde. Dit kenniscentrum is in 2013 opgericht met een stimuleringssubsidie van de NOvA ter voorbereiding pop het Wwft-toezicht dat per 1 januari 2015 uitgeoefend zou worden. Advocaten uit het hele land kunnen hier vertrouwelijk hun vragen voorleggen en advies vragen. Het landelijke NOvA-bureau fungeert als tweede lijn bij meer ingewikkelde vragen.

Het in 2018 opgerichte kenniscentrum bestuursrecht is in Arnhem gevestigd bij het bureau van de lokale orde aldaar en de dekens en de ordebureaus op het terrein van het bestuursrecht.

De NOvA kent een kenniscentrum tuchtrecht, waar dekens en medewerkers van de lokale orden terecht kunnen met vragen over de (handhaving van) gedragsregels en tuchtprocesrechtelijke aangelegenheden. Dit kenniscentrum richt zich op de wettelijke taken van de landelijke NOvA-organen, zoals de beoordeling of een dekenappel ingesteld wordt en de organisatie van de tuchtrechtspraak.

3.2.4. Aanstelling van de deken

Benoeming en ontslag van de deken

Op grond van artikel 22 lid 2 Aw wordt de deken gekozen in de jaarlijkse vergadering van de orde, bestaande uit alle advocaten die kantoor houden in een arrondissement. De deken wordt daarmee gekozen door de advocaten in het arrondissement op wie de deken toezicht houdt.

De benoeming door de lokale vergadering is volgens vrijwel alle dekens bezwaarlijk, omdat het de schijn van beïnvloeding in zich heeft, in ieder geval voor de buitenwereld. Veelgenoemd is het beeld dat de slager zijn eigen vlees keurt.

Hoewel in theorie de schijn van eventuele beïnvloeding aanwezig is, wordt deze niet als zodanig ervaren door de dekens. Zij menen dat zij voldoende onafhankelijk zijn en autoriteit hebben om hun taken op een zorgvuldige en consistente wijze uit te voeren. Desondanks achten ze het wenselijk om iedere schijn van beïnvloeding en een potentieel gebrek aan onafhankelijkheid te vermijden. Ze geven daarom de voorkeur aan een andere benoemingswijze van de deken, waarbij een ander orgaan dan de jaarlijkse vergadering over deze benoeming

gaat. Hierdoor zou de procedure met meer waarborgen omkleed zijn, waardoor ook de rechtspositie van de deken beter beschermd zou kunnen worden. Zo is het in theorie mogelijk dat de jaarlijkse vergadering de deken ontslaat, omdat de meerderheid meent dat hij zijn toezichtstaken niet goed uitoefent.

Op dit moment kan de deken uit zijn taken worden geschorst en vervolgens eventueel ontheven door het hof van discipline, op verzoek van het CvT (artikel 45c Aw). Daarnaast kan het CvT de jaarlijkse vergadering van de orde verzoeken om de deken te ontslaan en in zijn plaats een andere deken te kiezen wegens tekortschieten in de uitoefening van zijn wettelijke toezichtstaken of wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen (artikel 45d Aw). Zie over deze bevoegdheden ook hoofdstuk 4 over het CvT. Daarnaast kan de jaarlijkse vergadering ook uit eigen beweging besluiten de deken te ontslaan. Sinds de wetswijziging is het niet voorgekomen dat een deken vanwege een van deze redenen is ontslagen.

Hoewel de benoeming van de deken ligt bij de jaarlijkse vergadering van de orde, heeft het dekenberaad een profielschets opgesteld waaraan de deken zou moeten voldoen. Dit dekenprofiel is opgesteld om inhoud te geven aan het dekenaat 'nieuwe stijl', waartoe de wetswijziging aanleiding gaf. Enkele eisen die in het functieprofiel worden genoemd is dat de deken moet beschikken over brede maatschappelijke en bestuurlijke ervaring en kennis van de advocatuur en ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid en daarnaast beschikt over kennis op het gebied van het toezicht (op de advocatuur). Een deken moet daarnaast gevoel hebben voor bestuurlijke en politieke verhoudingen en beschikken over een breed en relevant maatschappelijk en bestuurlijk netwerk. Verder moet hij of zij in staat zijn het bureau en de medewerkers te blijven ontwikkelen in samenspraak met de adjunct-secretaris en oog hebben voor professionalisering. Een deken is bij voorkeur minimaal drie jaar beschikbaar.

In het dekenberaad is gesproken over een andere benoemingswijze van de deken waarmee bovengenoemde knelpunten worden weggenomen. De dekens geven daarbij de voorkeur aan een procedure waarin de jaarlijkse vergadering van de orde een (bindende) voordracht doet, waarbij de benoeming door een ander orgaan, bijvoorbeeld het dekenberaad, plaatsvindt, met eventueel een vetorecht van het CvT.

Ook andere geïnterviewden geven aan dat de benoemingsprocedure van de deken wijziging behoeft. Geïnterviewde leden van de commissie-Manning geven aan dat het vanuit principieel oogpunt het onwenselijk is dat de deken wordt gekozen door de advocaten op wie hij toezicht uitoefent. Dit maakt de deken kwetsbaar en het kan ten koste gaan van zijn onafhankelijke positie. Om de positie van de lokale deken te versterken doen de geïnterviewden de suggesties om vanuit de lokale orde een voordracht te doen en de benoeming plaats te laten vinden door het CvT of de algemene raad. De plaatselijke inbedding en draagvlak van de deken blijft hierdoor behouden, terwijl zijn onafhankelijke positie wordt versterkt.

In zijn position paper stelt de algemene raad van de NOvA voor om de benoemingswijze van de deken te wijzigen, om de positie jegens de onder toezicht staande advocaten te versterken. Om de benoeming binnen de toezichtkolom te houden, is het voorstel dat een nader te onderzoeken instantie binnen de NOvA de lokale deken benoemt op voordracht van de lokale jaarvergadering. Het is dan niet langer de lokale orde zelf die de deken benoemt, maar een ander gremium binnen de NOvA.

Ook het CvT constateert dat de positie van de deken kwetsbaar kan zijn doordat hij afhankelijk is van de raad en de jaarlijkse vergadering van de orde voor de financiering en voor zijn

(her)verkiezing. In plaats van de huidige verkiezing door de lokale vergadering acht het college het daarom wenselijk om de deken door een ander gremium te laten benoemen op basis van een functieprofiel en op voordracht of aanbeveling van de lokale vergadering. Dit gremium zou het CvT zelf kunnen zijn.

Termijn dekenaat

In de Aw zijn geen eisen gesteld aan de maximale zittingstermijn van de deken. Ook in het dekenberaad zijn hier geen afspraken over gemaakt. Wel is er een dekenprofiel opgesteld waaruit blijkt dat een deken bij voorkeur voor minimaal drie jaar beschikbaar moet zijn. Uit gesprekken met dekens is gebleken dat zij een zittingsduur van drie tot vijf jaar wenselijk achten. Deze termijn wordt meestal gevolgd. Een termijn korter dan drie jaar wordt, in verband met inwerktijd en opgedane ervaring, onwenselijk geacht. Een termijn langer dan vijf jaar is onwenselijk wegens het gevaar van verkleving met de toezichtsomgeving.

Evenmin als een minimumtermijn, geldt er geen maximumtermijn voor het dekenaat. Wel kan uit de Aw een maximumtermijn worden afgeleid. Op grond van artikel 24 lid eerste lid van de Aw geldt een leeftijdsgrens van 70 jaar voor leden van de raden van orden in de arrondissementen.

Tijdsbesteding dekenaat

Wettelijk is niets over de tijdsbesteding van het dekenaat geregeld, maar in de praktijk blijkt het een fulltime functie te zijn. Slechts enkele dekens houden er een praktijk op na, maar zij verrichten niet of nauwelijks nog werkzaamheden voor hun praktijk. De reden om er nog wel een (beperkte) praktijk op na te houden heeft vaak te maken met terugkeer naar de advocatuur na het dekenaat.

Voor de wetswijziging hadden dekens naast het dekenaat vaak wel een actieve eigen praktijk als advocaat. Het toezicht had voor de wetswijziging een meer reactief karakter en vergde daardoor minder tijd. De rol van de deken was voornamelijk protocollair. Enkele dekens noemden de functie van deken in het oude stelsel “pastoraal”, aangezien advocaten in gemoedelijke sfeer werden toegesproken en tot de orde werden geroepen. Dit beeld komt overeen met het door Docters van Leeuwen geschetste (te) broederlijke verhouding tussen deken en onder toezicht gestelde:[73]

> De wijze waarop dekens toezicht uitoefenen is afhankelijk van de persoon van de deken en verschilt dan ook per arrondissement. Over het algemeen kan de verhouding tussen de deken en de advocaat gekenmerkt worden als broederlijke verhouding.
> […]
> De rol van de deken is mijns inziens nu te broederlijk en zou meer iets moeten hebben van een strenge vader of een bovenmeester (in mijn jeugd kneep ik hem op de lagere school niet voor de meester, wel voor de bovenmeester). De deken moet een grotere toezichthoudende en handhavende rol gaan spelen.

Het toezicht was op afstand georganiseerd en er werd veelal achteraf op incidenten gereageerd, waardoor het toezicht weinig proactief was.[74] Het tuchtrecht werd bewaard voor extreme gevallen. Veel klachten bleven binnenskamers en onttrokken zich aan het zicht. Veel werd opgelost in onderling overleg. Tegenwoordig is de deken meer tijd kwijt aan toezicht,

[73] Docters van Leeuwen (2010), *Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur*, p. 15 en 37.
[74] Zie ook Docters van Leeuwen (2010), p. 39.

met als belangrijkste reden dat het toezicht intensiever en actiever wordt uitgevoerd. Paragraaf 3.4 gaat hier nader op in; voor een uitgebreide beschouwing van het toezicht voor de wetswijziging verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Uit de gesprekken met dekens is gebleken dat enkelen het principieel lastig vinden om een eigen praktijk naast het dekenaat te hebben. Dit heeft te maken met het feit dat indien de deken optreedt als advocaat, de wederpartij zich mogelijk belemmerd voelt om een klacht in te dienen over de advocaat (zijnde deken), aangezien de klacht op het bureau van de deken wordt behandeld. Een waarnemend deken wordt in zo'n geval ingeschakeld om de klacht te behandelen, maar dit neemt de schijn van partijdigheid niet weg.

Vervangingsregeling dekens

In het huidige stelsel is niet voorzien in een vervangingsregeling voor dekens bij het uitoefenen van hun toezichtstaken/-bevoegdheden. Op grond van het huidig wettelijk kader is het niet mogelijk dat een deken een waarnemer of vervanger uit een ander arrondissement inschakelt voor het uitoefenen van toezicht in zijn arrondissement. De deken kan ook geen dossierinformatie uitwisselen bij gebrek aan een wettelijke grondslag en geen taken aan een andere deken overdragen bij eventuele schijn van belangenverstrengeling.

Bij ontstentenis of verhindering kan de deken worden vervangen door een lid van de raad van de orde in het arrondissement, die daartoe door de raad is aangewezen (de waarnemend deken). Dit biedt echter geen structurele oplossing, aangezien de waarnemend deken veelal fulltime advocaat is en zorg draagt voor de waarneming naast de eigen praktijk.

In verschillende gesprekken met dekens bleek daarom een behoefte te bestaan aan een wijziging van de vervangingsregeling, waardoor andere dekens hun taken tijdelijk kunnen overnemen of bepaalde dossiers voor hun rekening kunnen nemen.

3.2.5. Financiering van het toezicht

De begroting van de lokale orde, waaronder de middelen die voor het toezicht beschikbaar gesteld worden, wordt – op voorstel van de raad van de orde – door de jaarlijkse vergadering van de orde vastgesteld. In deze begroting is tevens het honorarium van de deken opgenomen. Uit de omvang van de totale begroting vloeit de afdracht per advocaat aan de lokale orde voort. De onder toezicht gestelde betaalt dus voor het eigen toezicht

De positie van het toezicht en van de deken is daarmee volgens verschillende geïnterviewden kwetsbaar, aangezien de jaarlijkse vergadering in theorie kan besluiten om nauwelijks middelen voor het toezicht beschikbaar te stellen en de vergoeding van deken op nul te zetten. Er wordt in de jaarlijkse vergadering nooit afgeweken van het voorstel van de raad op dit punt.

De financiële bijdrage aan de lokale orde die de advocaat per jaar betaalt verschilt per arrondissement: van 450 euro in Midden-Nederland tegenover 700 euro in Oost-Brabant. Uit de hoofdelijke omslag worden alle taken van de lokale orde gefinancierd. In dit takenpakket kunnen lokale orden eigen inhoudelijke keuzes maken, met als gevolg ook een hogere of lagere omslag. Niet alle inkomsten zijn bestemd voor het toezicht en de klachtbehandeling, maar zij vormen – zo blijkt uit de interviews – wel een zeer substantieel deel van de uitgaven. Van de lokale hoofdelijke omslag worden, naast het (lokale) toezicht, bijvoorbeeld ook inhoudelijke bijeenkomsten en de kosten voor beëdiging gefinancierd. De grotere arrondissementen heffen over het algemeen een lagere omslag dan de kleinere arrondissementen. Kleinere arrondissementen hebben minder financiële armslag dan grotere, daar staat tegenover dat zij op

een kleiner aantal advocaten(kantoren) toezicht hoeven te houden (zie hierover paragraaf 3.2.2). Hieronder volgt een overzicht van de hoofdelijke omslag per arrondissement:

TABEL 3.2: HOOFDELIJKE OMSLAG PER ARRONDISSEMENT

ARRONDISSEMENT	HOOFDELIJKE OMSLAG IN EURO'S (2019)
Amsterdam	175 voor stagiaires 215 voor advocaten met een bruto inkomen lager dan 37.000 euro 300 voor advocaten met een bruto inkomen tussen 37.000 en 65.000 euro 425 voor advocaten met een bruto inkomen tussen de 65.000 en 115.000 euro 545 voor advocaten met een inkomen hoger dan 115.000 euro
Den Haag	gg
Overijssel	600
Rotterdam	535
Noord-Nederland	540
Midden-Nederland	450
Gelderland	242 voor eerstejaars stagiaires 555 voor advocaten met een bruto inkomen lager dan 60.000 euro 725 voor advocaten met een bruto inkoment ussen 60.000 en 100.000 euro 875 voor advocaten met een bruto inkomen van 100.000 of hoger
Oost-Brabant	700
Noord-Holland	gg
Limburg	660
Zeeland-West-Brabant	660

Een deel van het lokale budget wordt ter beschikking gesteld ten behoeve van het functioneren van het dekenberaad. Hierbij wordt een verdeelsleutel gehanteerd, waardoor kleinere arrondissementen hieraan minder bijdragen dan de grotere arrondissementen.

Advocaten moeten daarnaast, op grond van artikel 32 tweede lid van de Aw, een landelijke omslag van 973 euro (categorie I) respectievelijk 319 euro (categorie II) euro betalen aan de landelijke NOvA. Het bruto-inkomen bepaalt in welke categorie de advocaat valt. De landelijke bijdrage wordt in 2019 onder andere gebruikt voor kwaliteitsbevordering, belangenbehartiging, opleiding, wetgevingsadvisering en de bestuurlijke organisatie van de NOvA. Daarnaast wordt 15 % van de middelen wordt besteed aan het toezicht, waaronder de ondersteuning aan het CvT en de financiering van de Units. 28 % van het landelijke budget wordt besteed aan het tuchtrecht.[75] De landelijke omslag steeg in 2019 met tien % ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze stijging is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de gestegen kosten voor het toezicht en tuchtrecht, als gevolg van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen. De kosten voor het tuchtrecht komen door deze wet voor rekening van de advocatuur.

De dekens hebben in de interviews aangegeven verschillen te zien in de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, deels als gevolg van de verschillen in financiële armslag en de omvang van de bemensing van de bureaus. Diverse dekens hebben gesteld dat de in hun arrondissement beschikbare middelen (te) krap zijn. Ook het CvT deelt de zorg dat de capaciteit in sommige arrondissementen onder druk staat.

[75] Zie hierover: www.advocatenorde.nl/nieuws/de-financile-bijdrage-onder-de-loep

In het dekenberaad onderzoeken de dekens de mogelijkheid van gemeenschappelijke, landelijke financiering van het toezicht. Dit thema is nog onderwerp van gesprek, waarbij de dekens zorgvuldig de voor- en nadelen van het huidige systeem wensen af te wegen. Het dekenberaad noemt de optie van een centrale inning/landelijke heffing, waarna de opgehaalde gelden vervolgens worden verdeeld onder de dekens, afhankelijk van het aantal advocaten per arrondissement. Deze constructie roept de vraag op bij welk orgaan het budgetrecht ligt. De meeste dekens geven er de voorkeur aan dat dit bij het dekenberaad komt te liggen. Dit betekent dat het budgetrecht, voor zover het toezichtstaken betreft, niet langer toekomt aan de lokale organen. Dit heeft als voordeel dat de onder toezicht gestelden niet langer via de financiële weg meebepalen waarop het toezicht zich dient te richten. Dekens geven aan dat dit bezwaar in de praktijk niet voelbaar is, maar dat het uit governance-overwegingen en het beeld naar de buitenwereld een geldig argument is om het stelsel op dit punt anders in te richten. Als het budgetrecht bij het dekenberaad komt te liggen, zou dit kunnen betekenen dat de deken ook geen verantwoording meer hoeft af te leggen aan de jaarlijkse vergadering van de orde, maar aan het dekenberaad. De onafhankelijke positie van de deken als toezichthouder is op deze wijze sterker geborgd dan in het huidige stelsel het geval is.

Een enkele deken wijst op een praktische keerzijde van gezamenlijke financiering, namelijk dat de prikkels om de kosten van toezicht laag te houden worden weggenomen. Opschaling bergt het gevaar in zich dat het uitgavenpatroon wordt genormeerd aan de hoogste uitgaven, waardoor de advocaten in alle arrondissementen uiteindelijk het hoogste bedrag gaan betalen. In dit stelsel is een andere vraag aan wie het dekenberaad verantwoording aflegt over de besteding van de middelen en de toepassing van het budgetrecht.

Ook de commissie-Manning en de AR pleiten voor het vergroten van de financiële slagkracht en het landelijk vaststellen en innen van de bijdragen voor het dekentoezicht. De AR doet daarvoor het volgende voorstel:

> In zijn position paper stelt de algemene raad van de NOvA dat kwaliteitsverlies als gevolg van een beperkte financiële armslag onwenselijk is. De oprichting van kenniscentra biedt hiervoor onvoldoende oplossing. De NOvA wijst op het belang van het vergroten van de financiële draagkracht van met name de kleinere balies, zonder dat de advocaten in die arrondissementen aanmerkelijk meer moeten bijdragen. Een mogelijke oplossing is dat de financiering van het toezicht landelijk wordt georganiseerd. Dit zou kunnen via een centrale inning van de lokale hoofdelijke omslagen waarna via een verdeelsleutel de gelden ten behoeve van het toezicht en de klachtbehandeling worden verdeeld tussen de lokale orden.

De geïnterviewde leden van de commissie-Manning noemen als optie dat het dekenberaad een toezichtbegroting opstelt en de algemene raad deze opneemt in de begroting van de NOvA. Het CvA stelt op basis van deze begroting de financiële bijdrage vast, welke door de NOvA wordt geïnd. De kosten worden vervolgens met een nader te bepalen wegingsfactor verdeeld door het dekenberaad.

Het CvT herkent eveneens de hierboven geschetste problematiek en acht een herziening van de financieringswijze van het toezicht noodzakelijk:

> Ook het CvT ziet de huidige financieringswijze als een knelpunt. Zo heeft het college geconstateerd dat de huidige wijze van financiering leidt tot onwenselijke verschillen in financiële armslag tussen arrondissementen met grote en met kleine(re) balies. In verschillende orden worden de dekens in hun capaciteit en werkzaamheden beperkt door de beschikbare financiën. Voor een professioneel en consistent toezicht acht het college het nodig dat de

wijze van financiering wordt herzien, zodat alle dekens over adequate middelen en slagkracht beschikken.

3.3 Toezichtsbeleid

Het primaat van het toezicht is lokaal belegd en dekens hebben binnen de wettelijke kaders de bevoegdheid om zelf beleid(sregels) op te stellen. Hierboven bleek dat de dekens ervoor hebben gekozen het beleid zoveel mogelijk te uniformeren door in het dekenberaad beleidsregels voor te bereiden en hierover overeenstemming te verkrijgen. Dat neemt niet weg dat zij ook lokaal beleid kunnen en mogen opstellen. Niet gebleken is dat de dekens over op schrift vastgelegd specifiek lokaal beleid beschikken.

In het dekenberaad is beleid tot stand gekomen over de volgende onderwerpen:

- Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving advocatuur 2015, herzien in 2017 (vastgesteld in 2015 resp. 2017; in werking getreden op 1 januari 2016 resp. 1 juli 2017).
- Beleidsregel toezicht Wwft 2018 (vastgesteld in 2018; in werking getreden op 16 januari 2019). In het kader van deze beleidsregel (artikel 1) zijn risicomodellen/risicobeleid opgesteld die als uitgangspunt kunnen dienen voor kleine, middelgrote en grote kantoren.
- Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving Wwft 2018 (vastgesteld in 2018; inwerking getreden op 16 januari 2019)
- Beleidsregel inzake gebruik toezicht- en handhavingsbevoegdheden deken bij recidive (vastgesteld in 2019)
- Beleidsregel inzake de advocaat in dienstbetrekking en de kantoortuin (vastgesteld in 2019)
- Beleidsregel schorsing in de uitoefening van de praktijk (vastgesteld op 5 februari 2020)

Naast deze beleidsregels zijn er ook andere geharmoniseerde werkwijzen, zoals de *Best practice kantoorbezoeken* (zie paragraaf 3.4.5), het beleidsmodel voor risicogestuurd toezicht en de *Leidraad klachtbehandeling*.

Daarnaast wordt jaarlijks vanuit het dekenberaad een aantal speerpunten geformuleerd; deze worden neergelegd in het jaarplan. Er worden afspraken gemaakt over de punten waar alle dekens zich op moeten focussen, zoals een bepaald soort advocatenkantoren of bepaald soort werkzaamheden. Deze (landelijk) afgesproken prioritering vergroot volgens de meeste dekens het draagvlak van het toezichtsbeleid, omdat daarmee wordt voorkomen dat de deken willekeur wordt verweten. Voor 2018 waren de speerpunten de naleving van de Wwft, de financiën (uitvraag kengetallen, zie paragraaf 3.4.2) en de kwaliteit van de dienstverlening. In 2019 waren de financiële positie/kwetsbaarheid van kantoren, (kennis van) de Wwft en eenmanskantoren met extra kwetsbaarheid de speerpunten. In 2020 gelden dezelfde speerpunten als in 2019, met als aanvullingen het bewustzijn van de herkomst van de van cliënten ontvangen gelden en de integriteit en cultuur binnen kantoren, waaronder de omzet- en werkdruk.

In het kader van het toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Aw en de Wwft is door de NOvA een *Handreiking toezicht en handhaving advocatuur* opgesteld, ten behoeve van de implementatie van de Wpta. In dit document wordt beschreven hoe de deken toezicht en handhaving kan inzetten om op een transparante wijze de kwaliteit

van de dienstverlening door advocaten en daarmee het vertrouwen in de advocatuur te vergroten. Het document vormt niet alleen een handleiding en handvat voor dekens en zijn medewerkers, maar ook een handreiking aan advocaten, zodat zij inzicht hebben in de wijze waarop de deken toezicht houdt. Ook heeft de NOvA een *Handleiding en stappenplan Wwft voor advocaten* opgesteld; de Wwft-beleidsregels van de dekens sluiten hierop aan.[76]

Het CvT heeft als systeemtoezichthouder ook invloed op de uniformiteit van het toezicht en mag beleidsregels opstellen waarmee normen worden vastgelegd waaraan het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens moeten voldoen. Zo heeft dit orgaan in de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling enkele overkoepelende normen voor de taakuitoefening van de dekens opgesteld (zie hoofdstuk 4). Daarnaast formuleert het CvT jaarlijks toezichtthema's die voortvloeien uit de risico's die het college en de dekens hebben gesignaleerd in het voorafgaande jaar.

Uit de gesprekken met onder andere de leden van het CvT is gebleken dat de wederzijdse prioriteiten van het dekenberaad en het CvT soms een verrassing voor elkaar waren. Op dit punt heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden. Er is een praktijk ontstaan dat de dekens en het CvT eerder in het jaar met elkaar in overleg gaan over de thema's en prioriteiten, bijvoorbeeld over de vraag waar de prioriteiten overeenkomen en wat de overwegingen zijn om tot deze prioriteiten te komen, waardoor de wederzijdse overwegingen elkaar kunnen beïnvloeden. Er is nog geen sprake van een gezamenlijk vaststellen van prioriteiten en thema's. Wel wordt het in ontwikkeling zijnde handhavingskader van het CvT afgestemd met de dekens.

3.4 Informatieverzameling

Om toezicht uit te oefenen is de eerste stap het verzamelen van informatie. Uit de jaarverslagen en interviews blijkt dat dekens hiertoe verschillende activiteiten verrichten, zoals de Centrale Controle Verordeningen (CCV), het analyseren van signalen en klachten, het afleggen van kantoorbezoeken en overige toezichtacties. Hieronder worden deze activiteiten kort toegelicht.

3.4.1. De Centrale Controle Verordeningen (CCV)

De CCV is een belangrijk instrument voor dekens in het kader van toezicht en wordt al sinds 2002 gebruikt voor het toezicht op advocaten. De CCV bevat een vragenlijst die advocaten zelf moeten invullen; zij verklaren hierin of en op welke wijze zij hebben voldaan aan de Voda.

De vragen van de CCV worden (jaarlijks) geüpdatet en vastgesteld door het dekenberaad. De CCV ziet op standaardgegevens over de kantoororganisatie, de beroepsaansprakelijkheidsverzekering, de alertheid op de Wwft-verplichting en het behalen van de verplichte opleidingspunten. Als er opvallende dingen uit de CCV komen, zoals het (structureel) behalen van onvoldoende opleidingspunten, volgt er een kantoorbezoek. De CCV wordt op lokaal niveau uitgevoerd. Tot en met 2017 kregen de lokale orden ondersteuning van de NOvA, in de vorm van het doornemen van alle opgaven en het aanleveren van een lijst met aandachtpunten. Inmiddels is de CCV volledig gedigitaliseerd en zijn de lokale orden zelf verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

[76] Dekenberaad (2020), *jaarverslag 2019*, p. 26.

Uit de gesprekken is gebleken dat dekens de CCV een belangrijk instrument vinden om informatie op te halen en tevens om advocaten bewust te maken van de regels waar zij aan moeten voldoen. De CCV-uitvraag heeft in 2018 meer in het teken van de bewustwording van waarden en normen in de advocatuur gestaan, zo valt in het jaarverslag 2018 te lezen. Dit is gebeurd door de invullers uitleg te geven over de reikwijdte en de achtergrond van de gestelde regels. De vragenlijsten zouden advocaten dwingen om kritisch naar de eigen organisatie en handelen te kijken, wat bijdraagt aan de kwaliteit van de advocatuur, aldus een geïnterviewde deken.

Alle ingezonden CCV's worden onder verantwoordelijkheid van de deken gecontroleerd, zo blijkt uit het jaarverslag. De uitkomsten van de CCV kunnen gebruikt worden bij de voorbereiding van het kantoorbezoek, maar kunnen ook aanleiding vormen voor het verrichten van nader onderzoek, bijvoorbeeld het stellen van nadere vragen. In 2019 leidde dit ertoe dat uiteindelijk 94% van de invullende advocaten voldeed aan zijn/haar verplichtingen op grond van de Voda. In de overige gevallen (846) zijn nadere afspraken met de deken gemaakt in de vorm van een normoverdragend gesprek. In 73 gevallen was de ontvangen CCV aanleiding om nader onderzoek te verrichten. Voorbeeld hiervan is een advocaat die aangeeft geen Wwft-diensten te verrichten, maar die daarentegen via de website of anderszins wel hadden aangegeven werkzaam te zijn op rechtsgebieden waarop de Wwft van toepassing is of lijkt te zijn.[77]

3.4.2. Signalen

Dekens krijgen op verschillende manieren signalen van derden binnen over een kantoor of advocaat waar zaken (mogelijk) niet op orde zijn.[78] Een signaal kan voor de deken aanleiding vormen voor het instellen van een onderzoek. Signalen kunnen worden ontvangen van (kenten)partners en collega-toezichthouders, zoals de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor Rechtsbijstand of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Hieronder volgt een overzicht van het aantal signalen, uitgesplitst naar signaalgevers:

TABEL 3.3: OVERZICHT VAN SIGNALEN, UITGESPLITST NAAR SIGNAALGEVERS

SIGNAALGEVER	2016	2017	2018	2019
Rechterlijke macht	69	65	68	66
OM	34	40	33	36
Raad voor Rechtsbijstand	27	28	22	45
IND	7	1	1	9
Reclassering	0	59	gg	gg
Derden	gg	gg	153	gg

Elke binnengekomen melding wordt geregistreerd. Dit heeft als voordeel dat eerdere signalen/meldingen over een advocaat zichtbaar zijn en eerder opgedane kennis niet verloren gaat, ook als het signaal geen directe aanleiding geeft tot vervolgacties.

In de interviews hebben de dekens het belang van het ontvangen van signalen benadrukt. Zij hebben de indruk dat derden de deken goed weten te vinden. Zo geven de dekens aan dat

[77] Dekenberaad (2020), *jaarverslag 2019*, p. 15 en 27.
[78] Signaalgevers zijn anders dan klagers zelf geen partij bij de uit het signaal/melding voortvloeiende vervolgprocedures, zoals het voorleggen van de zaak aan de tuchtrechter.

signalen uit de beroepsgroep goed doorkomen. Zij geven aan dat ze goed gevonden worden door de achterban.

Met sommige signaalgevers is een formele structuur tot stand gekomen voor het uitwisselen van signalen, bijvoorbeeld in de vorm van afspraken en periodieke overleggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rechterlijke macht, het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor Rechtsbijstand. De dekens en de presidenten van de rechtbank hebben regulier overleg, waarin onder andere signalen besproken worden. Enkele dekens voeren ook gesprekken met bestuurders van gemeenten, waarbij bijvoorbeeld wordt gesproken over advocaten die behulpzaam zijn bij ondermijning.

Signalen vanuit de rechterlijke macht

Uit gesprekken met enkele presidenten van rechtbanken blijkt dat zij wat betreft de signaalfunctie vaak een trechterfunctie vervullen: rechters geven signalen door aan de president en hij/zij weegt vervolgens af of hij/zij het signaal doorgeeft aan de deken. Hierbij is van belang dat het signaal niet op een incidentele misser ziet of dat een signaal vanuit een persoonlijk motief wordt ingediend, bijvoorbeeld vanwege een slechte relatie tussen de rechter en advocaat. Het voordeel van deze trechterfunctie is dat de president verschillende signalen over dezelfde advocaat bij elkaar kan brengen en kan beoordelen of er sprake is van een structurele tekortkoming. De geïnterviewde rechters zien het belang van hun signalerende functie. Zij voelen hierbij zelf geen terughoudendheid vanwege hun positie.

Signalen vanuit de rechterlijke macht zien op het gedrag van de advocaat ter zitting (deze heeft zich niet betamelijk gedragen) of op de kwaliteit, bijvoorbeeld doordat de advocaat onvoldoende op de hoogte is van (nieuwe) wetgeving en/of jurisprudentie. Wat betreft kwaliteit is de gedragslijn van enkele presidenten dat er meer aan de hand moet zijn dan een enkel incident: er moet een stapeling van incidenten zijn – uitzonderingen daargelaten. Wat betreft het gedrag van de advocaat kan een enkel incident al voldoende zijn. Er zit altijd een element van proportionaliteit in de afweging van de president om een signaal al dan niet door te geven aan de deken. Ook kan vanuit de rechtbank een melding gedaan worden als de advocaat ondanks aanmaningen het verschuldigde griffierecht niet voldoet.

Van de geïnterviewde presidenten geven de meesten aan regelmatig overleg te voeren met de deken. Signalen worden mondeling of via de mail overgebracht. Een signaal hoeft niet onderbouwd te zijn met documenten, maar in geval van gestelde onvoldoende kwaliteit van de advocaat is het wel wenselijk om documenten ter onderbouwing mee te sturen. Kwaliteit is namelijk lastiger te onderbouwen, omdat er geen heldere normen voor zijn. Om de klacht te concretiseren is het dan wel van belang om – indien mogelijk – processtukken over te dragen.

De geïnterviewde presidenten geven aan dat de gesprekken met de deken in het kader van signaaloverdracht informeel van aard zijn. Zij dienen geen formele klachten in, maar geven wel signalen door. Het is vervolgens aan de deken om al dan niet een klacht in te dienen of een andere actie te ondernemen. Over het algemeen blijken de presidenten geen moeite te hebben met de kenbaarheid van de herkomst van het signaal, mede gezien het belang van de advocaat om te weten waar het signaal vandaan komt en zich hiertegen te kunnen verdedigen. Daarnaast merken de presidenten dat de deken de signalen serieus oppakt, waardoor rechters zich minder geremd voelen bij het doorgeven van signalen.

De geïnterviewde presidenten geven aan altijd een terugkoppeling van de deken te ontvangen en vervolgacties bij te houden. Deze terugkoppeling van de deken wordt over het algemeen ook gedeeld met de rechters die een signaal hebben afgegeven. Deze terugkoppeling

wordt door presidenten als prettig ervaren, omdat zij merken dat signaalgevers zich hierdoor bewust worden van de zin van de signaalfunctie.

De meerderheid van de dekens geeft aan meer signalen vanuit de rechterlijke macht te willen ontvangen. In 2018 heeft de Hoge Raad bepaald dat rechters bij de deken signalen over advocaten mogen doorgeven en hierbij de benodigde vertrouwelijke gegevens mogen verstrekken.[79] Sinds dit arrest merken dekens dat het aantal signalen vanuit de rechterlijke macht is toegenomen.

De Hoge Raad sprak zich in het arrest van 30 november 2018 uit over klachten van rechters over advocaten. Als een advocaat de fout in gaat, dan mag een rechter bij de melding aan de deken ook de benodigde vertrouwelijke gegevens verstrekken. De geheimhoudingsplicht wordt – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – niet geschonden, aangezien de deken deze gegevens nodig heeft om onderzoek te kunnen doen.

De Hoge Raad overweegt dat bij uitstek de rechter in de uitoefening van zijn functie gedragingen van advocaten kan opmerken die voor het door de deken uit te oefenen toezicht van wezenlijk belang kunnen zijn en waarvan de deken niet op andere wijze kennis kan nemen.

De Hoge Raad stelt bovendien het volgende vast: “In de regel zal het verkrijgen van dergelijke signalen alleen nuttig en zinvol voor de deken zijn, indien daarbij voldoende concrete gegevens worden verstrekt om het signaal naar behoren te kunnen behandelen. Daartoe kan het noodzakelijk zijn dat dergelijke signalen gegevens bevatten die in beginsel vallen onder de geheimhouding.”

Enkele dekens hebben de indruk dat, ondanks de uitspraak van de Hoge Raad, sommige rechters nog steeds terughoudend zijn met het afgeven van signalen. Om daarover met rechters in gesprek te komen is het dekenberaad van plan om (op verzoek) op korte termijn langs de Gerechtshoven te gaan om de uitspraak van de Hoge Raad toe te lichten en methodes te bespreken om signalen door te geven, zonder dat deze altijd herleidbaar zijn. In het dekenberaad leeft het idee om hetzelfde ook bij de rechtbanken te doen.

Enkele presidenten van de rechtbank geven aan dat rechters in de periode voorafgaand aan het arrest van de Hoge Raad terughoudender werden met het doorgeven van signalen, maar dat het melden niet helemaal is gestopt. De uitspraak gaf duidelijkheid, “*groen licht*”, en heeft gezorgd voor een stimulans om door te gaan met de signaleringspraktijk. Volgens een geïnterviewde president heeft het arrest gezorgd voor een kader:

> *“De uitspraak heeft richtlijnen opgeleverd, hetgeen extra houvast geeft. Het kader is aangescherpt en helderder gemaakt. Het heeft geen verandering gebracht in hetgeen wel en niet wordt gemeld aan de deken.”*

Signalen vanuit het Openbaar Ministerie

Bij het OM verloopt het doorgeven van signalen op soortgelijke wijze als bij de rechtspraak, zo blijkt uit gesprekken met diverse (plaatsvervangend)hoofdofficieren. De (plaatsvervangend)hoofdofficieren of een kwaliteitsofficier houdt contact met de deken en geeft eventuele signalen door. In enkele, met name grotere arrondissementen, heeft de pakketofficier con-

[79] Hoge Raad, 30 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2197.

tact met de portefeuillehouder strafrecht van de raad van de orde om signalen voor te bespreken. Voordat signalen worden doorgegeven aan de deken, worden deze gefilterd door de officier die contact heeft met de deken. Er gaat altijd een belangenafweging aan vooraf of het signaal wel of niet moet worden doorgegeven aan de deken; hierbij vindt een soortgelijke afweging plaats als bij rechters.
In verschillende arrondissementen vinden periodieke overleggen plaats tussen het OM en de deken. In sommige gevallen neemt ook de portefeuillehouder strafrecht vanuit het OM deel. Naast de reguliere overleggen is er ad hoc contact via mail en telefoon. Geïnterviewden zijn over het algemeen tevreden over het contact met de deken. Zij geven aan dat er korte lijnen zijn en dat het OM en de deken elkaar goed weten te vinden.

Signalen vanuit het OM zijn divers en zien bijvoorbeeld op advocaten die zelf verdachte zijn, bijvoorbeeld van witwassen, of op advocaten die hun taak niet goed uitoefenen.

De meeste geïnterviewde (plaatsvervangend) hoofdofficieren gaven aan altijd een terugkoppeling van de deken te ontvangen. Een enkele kwaliteitsofficier gaf aan dat het betreffende arrondissement niet bijhoudt en daardoor geen zicht heeft op een eventuele terugkoppeling. Deze officier gaf aan regelmatig een terugkoppeling van de deken te ontvangen, maar niet zeker te weten of dat in alle zaken gebeurt.

Signalen vanuit de Raad voor Rechtsbijstand

De dekens van de orde in het arrondissement en de Raad voor Rechtsbijstand hebben beiden een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening door de bij de Raad ingeschreven advocaten. Ten aanzien van het toezicht op advocaten geldt dat de primaire bevoegdheid bij de lokale dekens ligt. Daarnaast heeft de Raad op grond van artikel 17 van de Wet op de rechtsbijstand ook een toezichthoudende taak en kan hij de inschrijving van de advocaat bij de Raad voor Rechtsbijstand doorhalen indien deze niet meer aan de gestelde voorwaarden voldoet.

Er zit enige overlap tussen de toezichthoudende taken van de Raad en de taken die de deken uitvoert. De medewerkers van Raad voor Rechtsbijstand hebben echter geen kwaliteitstoets die ziet op de inhoud. Zij kunnen enkel toetsen aan de inschrijvingsvoorwaarden en de regels zoals die in de Wet op de rechtsbijstand staan. Het toezicht op de kwaliteit van de diensten van de advocaat, de financiële positie van de advocaat en hoe hij/zij bijvoorbeeld zijn/haar werk organiseert, zijn taken voor de deken. De overlap zit erin dat als een advocaat zich niet houdt aan de regels uit de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand, de deken zich daarover ook een oordeel kan vormen.

Voor een goede uitoefening van de opgelegde taken is het zowel voor de dekens als voor de Raad van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium over relevante informatie van elkaar te beschikken. De dekens en de Raad hebben daarom in een protocol afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling over bijzonderheden.[80] Deze informatie-uitwisseling ziet op (het niet meer voldoen aan) de inschrijvingsvoorwaarden door de advocaat, het herhaaldelijk verschaffen van onjuiste informatie aan de Raad, het niet voldoen aan de eisen van doelmatigheid en zorgvuldigheid van de rechtsbijstandverlening, onrechtmatig of frauduleus handelen en zorg over mogelijke financiële problemen bij een kantoor. De Raad en de deken in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt informeren elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium over dit soort situaties.

[80] In de Privacyverklaring van de Raad voor Rechtsbijstand is opgenomen dat de Raad persoonsgegevens van de rechtzoekende en/of een rechtsbijstandverlener kan delen met de regionale Dekens van de Orde van Advocaten op grond van de 'Afspraken over informatie-uitwisseling tussen de dekens van de orde in het arrondissement en de Raad voor Rechtsbijstand'.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft ten behoeve van zijn toezicht risicoprofielen opgesteld. In deze profielen wordt naar een aantal zaken gekeken, zoals het aantal toevoegingen dat een advocaat aanvraagt voor een rechtszoekende, advocaten die voor zichtzelf een toevoeging aanvragen, advocaten die (veel) toevoegingen tussentijds laten beëindigen en advocaten die toevoegingen aanvragen waar ze geen specialisatie voor hebben. Elke maand wordt gekeken naar de interne overzichten van deze risicoprofielen en wordt eventueel een signaal aan de deken doorgegeven.

Het doorgeven van signalen aan de deken en de terugkoppeling gaan over het algemeen goed, zo blijkt uit de interviews met de Raad voor Rechtsbijstand. Vrijwel alle signalen worden serieus opgepakt en de Raad ontvangt bijna altijd een terugkoppeling op deze signalen.

Signalen vanuit de IND

Ook zijn er (in 2013) formele afspraken gemaakt met de IND over de uitwisseling van informatie van de IND over de kwaliteit en betamelijkheid van advocaten. Eén deken fungeert binnen het dekenberaad als aanspreekpunt voor de IND. De werking en effectiviteit van de afspraken wordt periodiek geëvalueerd binnen het dekenberaad en de IND.

3.4.3. Klachten

In tegenstelling tot een signaal – waarbij de aandacht ergens op wordt gevestigd, vaak door een ketenpartner – is een klacht een concrete aantijging van een cliënt of wederpartij. De meeste klachten zijn afkomstig van cliënten die niet tevreden zijn over de behandeling van hun zaak door hun eigen advocaat. Vaak gaan deze klachten over de hoogte van de declaratie of de kwaliteit van de dienstverlening. De behandeling van klachten maakt een belangrijk deel uit van het toezicht op de advocatuur.

De behandeling van klachten maakt een belangrijk deel uit van het toezicht van de deken op de advocatuur. Hieronder volgt een overzicht van het aantal klachten:

TABEL 3.4: OVERZICHT AANTAL KLACHTEN

JAAR	AANTAL BEHANDELDE KLACHTEN
2019	2.576
2018	2.301
2017	2.245
2016	2.293
2015	2.332

Het merendeel van de klachten is afkomstig van cliënten tegen de eigen advocaat (1.222 keer) of de advocaat van de wederpartij (1.029 keer).

De deken dient elke ingediende klacht te onderzoeken. Als een klacht wordt ingediend, adviseert de deken de cliënt eerst om het gesprek met de advocaat aan te gaan en te proberen erin onderling overleg samen uit te komen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een kantoorklachtenregeling (zie hieronder). Ook kan de deken een bemiddelingspoging wagen. Dit kan leiden tot de intrekking van de klacht (2019: 350 ingetrokken klachten). Als dit niet tot een oplossing leidt, kan de deken de klacht verder in behandeling nemen. De klachtbehandeling verloopt via de *Leidraad dekenale klachtbehandeling.*

Klachten- en geschillenregeling

Artikel 28, tweede lid onder b van de Aw legt de verplichting neer tot aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling. Het CvA moet hierover bij verordening nadere regels stellen. In artikel 6.28 e.v. van de Voda zijn nadere regels vastgelegd, maar deze hebben enkel betrekking op de (interne) kantoorklachtenregeling en niet op de – eveneens verplichte – aansluiting bij een geschilleninstantie. Hierover wordt in de toelichting overwogen dat 'de kantoorklachtenregeling *kan* bepalen dat, indien de behandeling van de klacht aldus niet tot tevredenheid van de cliënt heeft geleid, de klacht ter beoordeling wordt voorgelegd aan een onafhankelijke derde: de civiele rechter, een bindend adviseur of arbiter (zoals bijvoorbeeld de Geschillencommissie Advocatuur).'

In artikel 6.29 van de Voda is opgenomen dat de advocaat met de cliënt een forumkeuze overeenkomt voor geschillen over de totstandkoming en de uitvoering van de overeenkomst van opdracht, de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de declaratie.

Uit de toelichting op deze artikelen volgt dat het CvA zich op het standpunt heeft gesteld dat een dwingende regeling zich slecht verdraagt met de grondwettelijke bepaling dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter (artikel 17 Grondwet in samenhang met artikel 6:236, onder n van het Burgerlijk Wetboek). 'Het geschil kan dus niet tegen de wil van de cliënt die consument is, aan bindend advies worden onderworpen', zo wordt opgemerkt.

Hoewel het hebben van een klachten- en geschillenregeling verplicht is, noemt een deken deze klachten- en geschillenregeling "*een codificatie van hetgeen er al was*", aangezien advocaten geschillen met hun cliënt ook voor de wetswijziging zelf dienden op te lossen. Bij de beroepsopleiding werd en wordt aandacht aan dit aspect besteed.

Indien een klacht niet eerst via een klachten- en geschillenregeling is behandeld, is dat voor dekens in de regel geen reden om de klacht alsnog te laten beoordelen via de interne klachtenregeling. Wel geeft de deken een signaal af aan het kantoor dat het klachten in het vervolg eerst zelf intern moet proberen op te lossen.

Een ontvangen klacht kan aanleiding geven tot breder onderzoek door de deken en het dossier om te zetten in een specifiek toezichtsdossier ('S-Dossier'). De deken hoeft in zo'n geval geen hoor en wederhoor tussen advocaat en klager toe te passen, waardoor hij zelf een onderzoek kan doen dat breder of juist diepgaander is dan het onderzoek naar de klacht zou zijn geweest.

Voor de klachtenregistratie maken dekens gebruik van computerprogramma Amadeus. Dit programma is in 2017 ingevoerd en met dit programma kan per arrondissement alle informatie inzake het toezicht worden vastgelegd. In Amadeus wordt alle relevante informatie over advocaten bijgehouden, zoals hun registratie, de datum van beëdiging, alle kantoorgegevens, kantoorwisselingen en de eventuele tuchtrechtelijke geschiedenis. Het systeem is speciaal ontworpen voor de orde en gefinancierd door de lokale orden.

Ontvangen klachten worden ook in dit systeem geregistreerd. Elke klacht wordt gekoppeld aan een vaste behandelaar, die alle handelingen opslaat, bijvoorbeeld ook e-mails. Medewerkers van de bureaus kunnen hierdoor bepaalde patronen (digitaal) inzien, hetgeen tijd scheelt en bijdraagt aan de efficiëntie. Voor Amadeus werkte elke orde met een eigen informatiesysteem, waardoor het lastig was om onderling te vergelijken.

3.4.4. Kantoorbezoeken

Een van de instrumenten die de deken gebruikt om toezicht te houden is het kantoorbezoek. Het streven is om jaarlijks ten minste 10% van alle kantoren te bezoeken, dit is in 2013 in het dekenberaad afgesproken.[81] De kantoorbezoeken worden afgelegd door de dekens en leden van de raad die daarbij ondersteund worden door bureaumedewerkers. Sommige dekens van kleinere arrondissementen leggen zelf alle kantoorbezoeken af; bij grotere arrondissementen is het gebruikelijk dat hiervoor ook leden van de raad worden ingeschakeld. Hierbij wordt gekeken op welk rechtsgebied het lid expertise heeft.
Voor de uitvoering van de kantoorbezoeken is een *Best practice kantoorbezoeken* door de dekens opgesteld om de kantoorbezoeken in alle arrondissementen zo uniform mogelijk te laten verlopen. [82] Daarnaast kunnen de dekens gebruik maken van de eerder genoemde Handreiking toezicht en handhaving (zie paragraaf 3.3). Behalve om de uniformiteit van kantoorbezoeken te bevorderen is de Best practice bedoeld om inzicht te geven in de wijze waarop een kantoorbezoek plaatsvindt om zo verantwoording af te leggen aan kantoren/advocaten die bezocht worden en het publiek. De Best practice gaat in het op de selectie van het kantoor, de voorbereiding van een kantoorbezoek, het kantoorbezoek zelf en de afhandeling en nazorg. Overigens is de Best practice slechts bij een enkele orde op de website te vinden; bij het merendeel van de orden lijkt dit document te staan op het besloten deel van de website en is dus enkel raadpleegbaar voor advocaten.

Uit de jaarverslagen blijkt dat de norm van 10% kantoorbezoeken jaarlijks in alle arrondissementen wordt gehaald. De meeste arrondissementen zitten iets boven de 10%-norm. De kantoorbezoeken vinden grotendeels plaats op basis van een willekeurige selectie, hoewel bij sommige dekens aangeven ook kantoren worden geselecteerd op basis van speerpunten en/of de uitkomsten van de CCV en het financieel onderzoek. Daarnaast vinden kantoorbezoeken plaats naar aanleiding van een signaal; deze vallen in de regel buiten de norm van 10%-kantoorbezoeken.

Uit de jaarverslagen blijkt dat in 2019 593 van de 5518 kantoren (10,7%) werden bezocht. Bij 88 kantoren gebeurde dit naar aanleiding van een signaal; 480 bezochte kantoren (81%) werden aselect gekozen. Bij 25 kantoren is de aanleiding onbekend. Bij de selectie is rekening gehouden met de grootte van de kantoren, vanwege het speerpunt om extra aandacht te besteden aan eenmanskantoren vanwege hun financiële kwetsbaarheid.

In 2018 werd 92% van de bezochte kantoren aselect gekozen. In 2017 was dit 91% van de bezochte kantoren, in 2016 85% en in 2015 70%.

Een kantoorbezoek wordt van tevoren aan het kantoor aangekondigd. Voorafgaand aan een kantoorbezoek ontvangt de advocaat/het advocatenkantoor een checklist ter voorbereiding.

De dekens bereiden het kantoorbezoek voor door de gegevens uit de CCV en uit de financiële kengetallen-uitvraag/rapportage van de Unit FTA (zie volgende paragraaf) te bestuderen. Deze gegevens kunnen tijdens het bezoek gecontroleerd worden. Tijdens kantoorbezoeken maken dekens gebruik van een vragenlijst, die door het dekenberaad jaarlijks wordt geëvalueerd en eventueel bijgesteld. Thema's van de vragenlijst zijn de financiële situatie van de kantoren, zoals de soliditeit van het kantoor, de bedrijfsvoering en verzekering, derdengelden en de Wwft en contante betalingen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van de dienstverlening, zowel van de kantoororganisatie als van de geleverde kwaliteit in dossiers.

[81] Eindrapportage Hoekstra 2013, Interim rapporteur toezicht advocatuur.
[82] *Best practice kantoorbezoeken*, online te raadplegen via de website van de lokale orden.

Tijdens het kantoorbezoek zien de dekens enkele dossiers in die door hem zelf worden geselecteerd; in de Best practice wordt uitgegaan van minimaal drie dossiers. Bij de bestudering van de dossiers wordt gekeken naar het versturen van een (schriftelijke) opdrachtbevestiging, de wijze van termijnbewaking, de controle op conflicterende belangen en de dossieropbouw. Op deze wijze wordt beoordeeld of het dossiers voldoet aan de vereisten uit de Voda. De dossiertoetsing gaat niet in op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat.

Dekens geven aan dat kantoren wisselend op een kantoorbezoek reageren. Het merendeel van de kantoorbezoeken vindt plaats in goed overleg met het kantoor zonder dat de deken formele Awb-toezichtsbevoegdheden hoeft in te zetten. De insteek van dekens is niet om een kantoor af te rekenen, maar om te kijken hoe het kantoor kan verbeteren. Er is ook ruimte voor vragen vanuit de advocaat aan de deken. Na afloop van een kantoorbezoek wordt een verslag opgesteld met een actielijst met verbeterpunten. Als vervolgacties gewenst zijn, wordt hieraan een termijn gekoppeld. Na afloop van deze termijn moet het kantoor rapporteren wat het met deze punten heeft gedaan. Heeft het kantoor onvoldoende gedaan, dan grijpt de deken in, bijvoorbeeld door een vervolgbezoek of de inzet van handhavingsmiddelen.

3.4.5. Financieel en Wwft-toezicht

Het toezicht op de financiële positie en financiële kwetsbaarheid van kantoren (het financieel toezicht) en het Wwft-toezicht zijn in de afgelopen jaren door de dekens en ook het CvT geformuleerd als speerpunten van het (proactieve) toezicht op de advocatuur.

Bij de CCV-uitvraag en de kantoorbezoeken (zie hierboven) wordt ook aandacht besteed aan het financieel en Wwft-toezicht. Daarnaast bestaan enkele afzonderlijke instrumenten om op de naleving van de hiervoor relevante normen binnen deze toezichtthema's toe te zien, zoals het opvragen van kengetallen, deskresearch en (nader) financieel of inhoudelijke/Wwft-onderzoek.

De Unit FTA is – in opdracht van de dekens – verantwoordelijk voor de uitvoering van deze onderzoeken. Financieel toezichthouders van deze unit zijn door de dekens gemachtigd om de financiële positie van advocaten(kantoren) te onderzoeken.[83] Uit onderstaande tabel blijkt hoe vaak de Unit in 2019 voor de verschillende dekens een onderzoeksactiviteit heeft uitgevoerd. Hieruit volgt dat de mate waarin de dekens deze instrumenten inzetten zeer sterk uiteenloopt.

TABEL 3.5: ONDERZOEKSACTIVITEITEN UNIT FTA IN 2019

ARRONDISSEMENT	KENGETALLEN	DESKRESEARCH	FINANCIEEL ONDERZOEK	INHOUDELIJK EN/OF WWFT-ONDERZOEK
Amsterdam	0	119	3	21
Rotterdam	0	101	1	3
Den Haag	0	53	0	2
Midden-Nederland	0	94	0	1
Gelderland	423	39	2	1
Oost-Brabant	343	52	2	7
Zeeland-West-Brabant	373	48	0	2

[83] Zie bijvoorbeeld Besluit machtiging toezicht advocatuur 2018 Amsterdam of Besluit machtiging toezicht advocatuur 2016 Limburg. Niet voor alle arrondissementen zijn deze besluiten via openbare bronnen te vinden.

Noord-Holland	374	86	14	11
Noord-Nederland	273	44	24	4
Limburg	306	69	33	5
Overijssel	247	46	1	0
Totaal	**2.339**	**751**	**79**	**58**

De totalen van de verschillende onderzoeksactiviteiten laten een toename zien ten opzichte van de voorgaande jaren. Dat wordt ook veroorzaakt door de uitvraag van kengetallen die de afgelopen jaren naar steeds meer arrondissementen is uitgebreid. Ook is het aantal inhoudelijke en/of Wwft-onderzoeken in de afgelopen jaren toegenomen van minder dan 10 in 2015 en 2016 naar 19 in 2018 en 58 in 2019. Het aantal financiële onderzoeken steeg van 42 in 2018 naar 79 in 2019.

Hieronder worden de verschillende onderzoeksactiviteiten toegelicht.

Pilot financiële kengetallen

In 2016 is in Zeeland-West-Brabant de pilot (financiële) kengetallen gestart, met als doel de financiële administratie van alle kantoren in het arrondissement inzichtelijk te maken en eventuele financiële risico's vroegtijdig zichtbaar te krijgen. Deze uitvraag vormde een uitbreiding en intensivering van het financieel toezicht, mede op aandringen van het CvT. In 2017 is deze pilot uitgebreid naar Noord-Holland en Noord-Nederland; in 2018 naar Oost-Brabant en in 2019 naar Limburg, Gelderland en Overijssel. Sinds begin 2020 worden in alle arrondissementen de financiële kengetallen opgevraagd en is het opvragen van financiële kengetallen een regulier toezichtinstrument geworden.

Voor de opvraag maakt de Unit FTA gebruik van een vast format waarin het advocatenkantoor digitaal gegevens moet aanleveren over de balansposten en de staat van baten en lasten (winst- en verliesrekening). De risicoanalyse die voor een belangrijk deel geautomatiseerd plaatsvindt richt zich bijvoorbeeld op de ontwikkeling van de samenstelling van het eigen vermogen, de solvabiliteit, de liquiditeitspositie en de ontwikkeling van de omzet en het resultaat. Op basis van deze analyse worden aan de kantoren verschillende kenmerken gekoppeld: groene, oranje of rode vlaggen. De gegevens van kantoren met een oranje of rode vlag worden door de medewerkers van de Unit FTA zelf (nogmaals) beoordeeld; bij kantoren met een groene vlag gebeurt dit steekproefsgewijs.

De Unit informeert de dekens over de uitkomsten van de analyse en formuleert aanbevelingen voor eventuele vervolgstappen. Dit rapport kan aanleiding zijn voor een aanvullende actie (220 keer bij 519 gesignaleerde rode en oranje vlaggen in 2019), bijvoorbeeld het verrichten van nader onderzoek, het opvragen van extra gegevens, zoals volledige jaarrekeningen, een (aanvullend) kantoorbezoek of verscherpt financieel toezicht. Ook kan de deken besluiten om geen actie te ondernemen, bijvoorbeeld omdat sprake is van een slecht financieel resultaat dat niet direct leidt tot zorgen voor de meerjarige financiële positie of omdat sprake is van een lopend dossier. Uit de cijfers bij het Jaarverslag 2019 komt naar voren dat het aantal nadere acties per arrondissement naar aanleiding van de kengetallen sterk uiteenloopt. In Oost-Brabant zijn alle gesignaleerde rode en oranje vlaggen opgevolgd met een nadere actie; in Limburg gebeurde dat bij 77% van de rode en oranje vlaggen. Daartegenover staan bijvoorbeeld Zeeland-West-Brabant (14%) en Noord-Holland (18%), waarbij het aantal nadere acties relatief laag ligt.[84]

[84] Het Jaarverslag 2019 vermeldt dat in 129 gevallen de ontvangen kengetallen voor de deken aanleiding waren om zelf nader onderzoek te verrichten. Het is onduidelijk hoe dit cijfer zich verhoudt tot de overige gerapporteerde cijfers.

Uit het gesprek met de Unit FTA blijkt dat er geen uniform beleid bestaat voor de wijze waarop de dekens reageren op een rode of oranje vlag; de verschillen zijn het gevolg van de beleidsvrijheid die lokale dekens op dit vlak hebben. De ene deken geeft dus een actievere invulling aan het financieel toezicht dan de andere.

De dekens die inmiddels ervaring hebben opgedaan met het opvragen van financiële kengetallen geven aan veel informatie voor het financieel toezicht te ontlenen aan de kengetallen. De kengetallen maken dat zij proactief en risico-gestuurd toezicht kunnen houden, doordat de analyse van de cijfers objectief inzicht geeft in de financiële risico's bij advocatenkantoren. In veel gevallen biedt deze analyse een onderbouwing van de beelden die de deken zelf al had van de financiële positie van de kantoren.

Een enkele deken zou graag meer algemene, geaggregeerde informatie uit de kengetallen willen halen, bijvoorbeeld door de uitkomsten te splitsen naar categorieën als eenmanskantoren en grote kantoren. Op deze wijze kan scherper zicht ontstaat waar de risico's zitten en kan het risicogestuurd toezicht naar een hoger niveau worden getild. De geïnterviewde van de Unit FTA ziet ook deze mogelijkheden, bijvoorbeeld door onderscheid te maken tussen verschillende categorieën kantoren. Ook het College van Toezicht is van oordeel dat dekens meer gebruik kunnen maken van de data-analyse, onder andere van de financiële kengetallen, met als doel om het risicogestuurd toezicht te versterken, maar ook om in hun verantwoording inzicht te geven in de financiële gezondheid van de advocatuur.[85]

Deskresearch

De uitkomsten van de kengetallen kunnen voor de deken aanleiding geven tot nadere actie, zoals het opvragen van de volledige (financiële) jaarstukken en de halfjaarcijfers. Ook kunnen bijvoorbeeld signalen die voortkomen uit het kantoorbezoek of die anderszins aanleiding vormen voor het doen van nader onderzoek door de Unit FTA aan de hand van nader opgevraagde aanvullende gegevens, het zogeheten 'deskresearch'. Bovendien wordt deskresearch uitgevoerd voorafgaand aan het afleggen van het kantoorbezoek. Dit onderzoek levert aanvullende informatie op aan de hand van de officiële financiële documenten over de financiële positie van kantoren.

Overige onderzoeken

Het deskresearch en de financiële kengetallen, waarmee de dekens extra aandacht beoogden te geven aan de speerpunten van toezicht, hebben volgens het Jaarverslag 2019 mede geleid tot 251 extra signalen voor nader onderzoek, met name in het arrondissementen Limburg (113 keer). Tegenover dit relatief hoge aantal in Limburg staan ook arrondissementen waarbij nul (Den Haag en Overijssel) of slechts enkele extra signalen (Midden-Nederland en Rotterdam 3) worden gerapporteerd.

Eén van de vervolgacties naar aanleiding van een signaal kan een inhoudelijk en/of Wwft-onderzoek en (gerichte) financiële onderzoek door de Unit FTA zijn. Ook kan het voorkomen dat dekens zelf of medewerkers van het ordebureau nader onderzoek doen. Uit het Jaarverslag 2019 volgt dat in 2019 in 351 zaken nader onderzoek is verricht naar de financiële situatie van kantoren. Het merendeel van deze onderzoeken richt zich op de financiële soliditeit, de omgang met derdengelden en contante betalingen. Uit de cijfers bij het Jaarverslag blijkt dat ook op dit punt het aantal onderzoeken tussen arrondissementen sterk uiteenloopt. De dekens van Limburg en Oost-Brabant verrichtten 81 resp. 68 keer nader onderzoek; de dekens van Den Haag en Overijssel slechts 7 resp. 9 keer.

[85] College van toezicht (2019), *Jaarplan 2020*, p. 7.

Overige acties

In de afgelopen jaren hebben de dekens, maar ook het kenniscentrum Wwft door middel van cursussen en voorlichting gewerkt aan de bewustwording van de Wwft. Advocaten moeten minimaal eens per twee jaar een Wwft-cursus volgen. Als daar aanleiding toe bestaat, kunnen dekens advocaten verplichten tussentijds een cursus te volgen.

Daarnaast kunnen advocaten zich richten tot het kenniscentrum Wwft. Hiervan wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. In 2018 behandelde het centrum 114 adviesaanvragen en verzoeken om informatie en uitleg van de Wwft-regels. Dit was een toename van 50% ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2019 steeg het aantal verzoeken verder tot 205.

Daarnaast wordt op dit moment een themaonderzoek uitgevoerd naar de naleving van de Wwft uitgevoerd bij 50 kantoren, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar de borging van het risicobeleid in het kantoor.[86] Het onderzoek moet onder meer praktische handvatten opleveren die gebruikt kunnen worden tijdens de kantoorbezoeken om snel en effectief de naleving van de Wwft te controleren.

In het kader van de Wwft moeten kantoren aan steeds meer gedetailleerde en complexe regels voldoen. Uit de gesprekken is gebleken dat het toezicht hierop de dekens veel tijd kost. Een enkele deken vraagt zich af of – gezien de bijscholing – het wenselijk is deze taak bij dekens neer te leggen. Het kost namelijk veel tijd en energie om de kennis van de Wwft op peil te houden. Dit is geen breed gedeelde opvatting. De andere dekens menen juist dat het Wwft-toezicht goed past bij de andere toezichtstaken, omdat de deken goed zicht heeft op de advocaten en de kantoren binnen zijn arrondissement. Wel wordt in het dekenberaad gesproken over de vraag of het wenselijk is om een 100% Wwft uitvraag bij kantoren te doen. Tevens wordt gesproken over de mogelijkheid een centraal systeem te ontwikkelen om het Wwft-toezicht geüniformeerd uit te kunnen uitvoeren.

3.4.6. Awb-toezichtsbevoegdheden

De dekens kunnen bij het uitoefenen van toezicht op de naleving van de Aw en de Wwft zich beroepen op Awb-toezichtsbevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen, waaronder bij derden (artikel 5:16) en het inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 eerste lid). Op grond van artikel 5:20 Awb geldt er een medewerkingsplicht voor een ieder.

Hoewel de Awb-handhavingssancties niet veel door de dekens worden gebruikt (zie paragraaf 3.5.3), zien de meeste dekens wel meerwaarde in deze Awb-toezichtsbevoegdheden. In het tuchtrecht is voorzien in een mogelijkheid om medewerking van advocaten te vorderen bij een onderzoek, maar deze bepaling ziet niet op medewerking van derden. De betreffende Awb-artikelen bieden echter geen oplossing voor advocaten die een kantoor aan huis hebben; de deken mag namelijk geen woningen binnentreden.

Wel wordt als knelpunt in de huidige regelgeving genoemd dat de deken niet bevoegd is om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen, als de advocaat medewerking weigert. Een aanpassing van de Aw op dit punt zou het toezicht efficiënter en effectiever maken volgens de dekens.

[86] De uitkomsten van het onderzoek zijn nog niet bekend. Het onderzoek zal uiterlijk in het derde kwartaal van 2020 worden afgerond.

3.5 Oordeelsvorming

In de vorige paragraaf is geschetst hoe de dekens informatie verzamelen om toezicht te houden op advocaten. De normen waaraan de dekens toetst volgen uit de Aw en de Wwft. Met name artikel 10a waarin de kernwaarden 'partijdigheid', 'deskundigheid', 'integriteit', 'onafhankelijkheid' en 'vertrouwelijkheid' zijn opgenomen zijn hierbij van belang (zie hoofdstuk 2). Deze kernwaarden en dus het toetsingskader voor de deken bij zijn taakuitoefening worden met de Voda en de Gedragsregels advocatuur nader ingevuld.

Verordening op de advocatuur (Voda)

De Voda is vastgesteld door het CvA op grond van de regelgevende bevoegdheid in artikel 28 van de Aw. In de Voda zijn de in artikel 10a eerste lid van de Aw genoemde kernwaarden van de advocaat nader ingevuld.

De Voda is in lijn gebracht met de tekst van de Aw zoals deze luidt na de aanpassingen van de Wpta. De laatste versie van de verordening is op 4 december 2014 vastgesteld en op 1 februari 2020 voor het laatst gewijzigd.

In de Verordening zijn onder andere regels neergelegd over:

- de vakbekwaamheid. Dit onderwerp raakt aan de kernwaarde 'deskundigheid';
- de praktijkstructuren en kantoororganisatie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels met betrekking tot het aannemen van opdrachten waarbij mogelijk een conflict kan ontstaan. Dit onderwerp heeft raakvlak met de kernwaarden 'onafhankelijkheid' en 'partijdigheid'.
- de relatie advocaat-cliënt. Dit onderwerp heeft met name betrekking op de kernwaarden 'integriteit' en 'vertrouwelijkheid'.

Gedragsregels 2018

De gedragsregels die niet door de dekens, maar door de algemene raad worden vastgesteld, verwoorden de onder advocaten heersende opvattingen over de normen die alle advocaten moeten hanteren bij de uitoefening van hun vak. Ze zijn bedoeld als richtlijn voor advocaten, maar ook als toetsingskader voor de deken bij zijn taakuitoefening. Het is belangrijk om op te merken dat de in paragraaf 3.3 genoemde beleidsregels geen inhoudelijke invulling geven aan de normen uit de Aw en de Wwft, maar inzicht bieden in de wijze waarop de dekens invulling geven aan hun toezicht op deze normen.

Tot 14 februari 2018 golden de Gedragsregels 1992. Deze gedragsregels zijn herijkt gelet op het inmiddels verstreken tijdsverloop, de ingrijpende wijziging van de Aw in 2015 en de veranderingen die zich sindsdien in de advocatenpraktijk hebben voorgedaan. De algemene raad heeft daartoe een commissie herijking gedragsregels ingesteld om zorg te dragen voor deze herziening. Ten tijde van het wetgevingstraject golden dus de Gedragsregels 1992, deze Gedragsregels vormden mede de basis van de codificatie van de kernwaarden.

Hieronder schetsen wij bij wijze van voorbeeld hoe de kernwaarde 'onafhankelijkheid' en 'vertrouwelijkheid' tot uiting komen in de Gedragsregels en wat hierbij de verschillen zijn ten opzichte van de Gedragsregels 1992.

Regel 2 Gedragsregels advocatuur (2018) (onafhankelijkheid, partijdigheid, geen provisie)

3. Het is de advocaat niet toegestaan een beloning toe te kennen of te ontvangen voor het verkrijgen of aanbrengen van opdrachten, tenzij de advocaat kan aantonen dat hij daarbij niet handelt in strijd met de kernwaarden en voorts dat hierbij slechts het belang van de rechtzoekende bepalend is.

Regel 2 (1992)
2. Het is de advocaat niet geoorloofd een beloning of provisie toe te kennen of te ontvangen voor het aanbrengen van opdrachten.

Regel 3 Gedragsregels advocatuur (2018) (vertrouwelijkheid)
1. De advocaat is op grond van de wet verplicht tot geheimhouding; zo dient de advocaat te zwijgen over bijzonderheden van door hem behandelde zaken, de persoon van zijn cliënt en de aard en omvang van diens belangen.
2. De advocaat neemt passende maatregelen ter handhaving van de vertrouwelijkheid en de communicatie met de cliënt of derden, in het bijzonder waar het de keuze betreft van de communicatiemiddelen, van dataverwerking en van dataopslag waarvan de advocaat zich bedient, en de mate van beveiliging van die middelen.
3. In afwijking van het eerste lid staat het de advocaat vrij vertrouwelijk verkregen kennis naar buiten toe te gebruiken indien is voldaan aan elk van de volgende drie voorwaarden:
- voor zover een juiste uitvoering van de hem opgedragen taak dit rechtvaardigt;
- voor zover de cliënt daartegen desgevraagd geen bezwaar heeft; en
- voor zover dit in overeenstemming is met de goede beroepsuitoefening.

4. De geheimhoudingsplicht strekt niet zo ver dat de advocaat wordt beperkt in het voeren van verweer in een procedure tegen hem ingesteld door degene jegens wie hij tot geheimhouding verplicht is. De advocaat neemt daarbij in acht dat hij de belangen van degene jegens wie hij tot geheimhouding verplicht is niet onnodig of onevenredig schaadt.
5. Indien de advocaat aan een wederpartij of een derde vertrouwelijkheid heeft toegezegd of deze vertrouwelijkheid voortvloeit uit de aard van zijn relatie met een derde, zal de advocaat deze vertrouwelijkheid ook jegens zijn cliënt in acht nemen.
6. Bij het verstrekken van informatie aan derden over een zaak die bij hem in behandeling is of was, neemt de advocaat, behalve de belangen van de cliënt, tevens gerechtvaardigde andere belangen in acht. De advocaat verstrekt geen informatie zonder instemming van de cliënt.

Regel 6 (1992)
1. De advocaat is verplicht tot geheimhouding; hij dient te zwijgen over bijzonderheden van door hem behandelde zaken, de persoon van zijn cliënt en de aard en omvang van diens belangen.
2. Indien een juiste uitvoering van de hem opgedragen taak naar zijn oordeel een gebruik maken van zijn verkregen kennis naar buiten eist, staat dat de advocaat vrij, voor zover de cliënt daartegen geen bezwaar heeft en voor zover dit in overeenstemming is met een goede beroepsuitoefening.
3. De advocaat legt zijn medewerkers en personeel de inachtneming van een gelijke geheimhouding op.
4. De geheimhoudingsplicht duurt voort na de beëindiging van de relatie met de cliënt.
5. Indien de advocaat aan een wederpartij vertrouwelijkheid heeft toegezegd of deze vertrouwelijkheid voortvloeit uit de aard van zijn relatie met een derde, zal de advocaat deze vertrouwelijkheid ook jegens zijn cliënt in acht nemen.

Regel 10
1. Bij het verstrekken van informatie aan derden over een zaak die bij hem in behandeling

is of is geweest, neemt de advocaat, behalve de belangen van de cliënt, tevens gerechtvaardigde andere belangen in acht. De advocaat verstrekt geen informatie zonder toestemming van de cliënt en vermijdt misverstand over de hoedanigheid waarin hij optreedt.

Invloed kernwaarden en Gedragsregels bij oordeelsvorming

De dekens geven aan dat al voor de codificatie van de kernwaarden in de Aw deze onderdeel uitmaakten van het doen en laten van advocaten. Dekens hebben de indruk dat voor advocaten de codificatie in de Aw beperkte meerwaarde heeft, aangezien zij volgens hen meer bekend zijn met de Gedragsregels voor de advocatuur.

Voor dekens heeft de opname van de kernwaarden in de Aw wel meerwaarde, zo blijkt uit de interviews. Zij geven aan dat deze waarden normerend werken en helpen om scherper te normeren. De kernwaarden vervullen een paraplufunctie waaronder normschendingen van bijvoorbeeld een specifieke bepaling uit de Gedragsregels een plek krijgen en waaraan gerefereerd kan worden. Een deken merkt hierover op:

> *"De kernwaarden zijn koersbepalend. Het is een ijkpunt en de codificatie laat zien hoe belangrijk de waarden zijn. De kernwaarden staan deels in de gedragsregels, maar deze losse normen vormen een oerwoud. De codificatie werkt verhelderend. Het is een baken waar je je op moet richten waar alle overige normen uit zijn afgeleid."*

Schending van een kernwaarde vormt voor dekens een belangrijk punt om een dekenbezwaar in te dienen, zie paragraaf 3.6.2). Dekens geven aan dat indien een advocaat bijvoorbeeld niet (financieel) integer is, zij ter onderbouwing verwijzen naar artikel 10a Aw, waarin wordt verwezen naar de kernwaarden. Dekens merken dat tuchtrechters advocaten de schending van een kernwaarde zwaar aanrekenen.

Toezichtthema's

Daarnaast besteedt het dekenberaad elk jaar extra aandacht aan bepaalde toezichtthema's. Zoals in paragraaf 3.3 al aangegeven, wordt jaarlijks vanuit het dekenberaad een aantal speerpunten geformuleerd welke in het jaarplan en jaarverslag zijn neergelegd. Op deze speerpunten moeten de dekens zich extra focussen. Bij het verzamelen, maar ook de beoordeling van de toezichtinformatie gaat dan ook nadrukkelijk aandacht uit naar deze thema's, bijvoorbeeld de normen die uit de Wwft volgen, zoals ook uitgewerkt in de Wwft-beleidsregels.

3.6 Handhaving

Bij een overtreding kunnen dekens verschillende instrumenten inzetten. Zo kunnen ze kiezen voor een (normoverdragend) gesprek, het indienen van een dekenbezwaar of het inzetten van een Awb-sanctie. Het is afhankelijk van de overtreding en houding van de advocaat voor welk instrument de deken kiest, zo blijkt onder meer uit de interviews.

Hieronder is een tabel met gebruikte handhavingsmiddelen opgenomen. De tabel is overgenomen uit de jaarverslagen van het dekenberaad, inclusief de categorisering. In de jaarverslagen wordt een onderscheid gemaakt tussen een besluit Awb, een last onder dwangsom en een voornemen tot last onder dwangsom. Hoewel die laatste twee formeel besluiten in de zin van de Awb zijn, wordt dit in de jaarverslagen niet als zodoende gecategoriseerd. Onder

besluiten Awb worden in de jaarverslagen beslissingen verstaan die genomen worden naar aanleiding van verzoeken inzake stage en inschrijving.

TABEL 3.6: GEBRUIKTE HANDHAVINGSMAATREGELEN[87]

GEBRUIKTE HANDHAVINGS-MAATREGELEN[88]	2015	2016	2017	2018	2019
Totaal aantal S-dossiers	789	887	898	867	918
Besluit Awb	63	56	40	65	27
Boete	0	0	1	0	0
Normoverdragend gesprek/contact	318	336	238	357	416
Aanwijzing coach	6	7	7	7	6
Dekenbezwaar	60	69	47	41	42
Last onder dwangsom	1	3	1	0	0
Voornemen last onder dwangsom	0	0	0	1	0
Geen maatregel	gg	217	333	251	193

In het grootste deel van de S-dossiers hebben dekens toezichtmaatregelen genomen. Waar geen maatregel is genomen, is de toelichting van de advocaat voldoende om voor de deken tot de conclusie te komen dat nader toezicht niet nodig was.[89]

3.6.1. Normoverdragend gesprek/contact

Het eerste en in veel gevallen laatste maatregel is het normoverdragende gesprek, wat volgens de dekens een vorm is van bestuursrechtelijke handhaving. Deze maatregel wordt het vaakst ingezet als een overtreding geconstateerd wordt. In een normoverdragend gesprek wijst de deken de overtreder op zijn overtreding. Het normoverdragend gesprek is gericht op bewustwording aan de zijde van de advocaat. In alle arrondissementen geven dekens aan de voorkeur te hebben om een overtreding eerst met een normoverdragend gesprek op te lossen, tenzij sprake is van een normschending die zo zwaar is dat gelijk overgegaan wordt tot de inzet van zwaardere instrumenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan schending van een kernwaarde.

Dekens hebben om verschillende redenen de voorkeur voor een normoverdragend gesprek. In de eerste plaats omdat zij merken dat een gesprek vaak al voldoende is om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Met een gesprek kunnen problemen op een effectieve manier in een vroeg stadium worden oplost. Verergering van de problematiek en een eventuele gang naar de tuchtrechter worden daarmee voorkomen.

Een andere reden om te kiezen voor een normoverdragend gesprek heeft te maken met het draagvlak voor toezicht. In de ervaring van sommige dekens leidt het sanctioneren tot het verlies van contact. Een deken merkt hierover op:

> *"Voor goed toezicht is het van belang dat er draagvlak is. Als 'pure bonnetjesschrijver' kom je er niet. Na een tuchtrechtelijke sanctie zal de advocaat niet snel meer bellen om hulp te vragen. De advocaat raak je hierdoor kwijt. De voorkeur gaat*

[87] Cijfers zijn ontleend aan de jaarverslagen van het dekenberaad.
[88] De handhavingsmaatregelen gedoogbesluit, 60ab spoedschorsing, 60b schorsing en 60c onderzoek zijn buiten beschouwing gelaten.
[89] Dekenberaad (2020*), jaarverslag 2019,* p. 33.

daarom uit naar het voeren van een gesprek."

Mocht een gesprek geen effect hebben, dan kan de deken er altijd nog voor kiezen een dekenbezwaar in te dienen of Awb-handhavingsinstrument in te zetten.
Naar aanleiding van een normoverdragend gesprek kan een advocaat of kantoor onder verscherpt toezicht komen te staan. In deze periode moet de advocaat of kantoor een verbetering laten zien. In sommige gevallen gebeurt dit onder begeleiding van een coach. De rol van coach wordt vervuld door een advocaat uit het arrondissement of een lid van de raad van de lokale orde. Deze advocaat rapporteert aan de deken over de voortgang van de gewenste verbeteringen. De coach geeft invulling aan zijn rol door regelmatig langs te gaan bij de onder verscherpt toezicht gestelde advocaat, zaken te bespreken en cijfers door te nemen. Tevens wordt bij bepaalde zaken begeleiding geboden. Enkele dekens geven aan dat advocaten die een coachingtraject moeten volgen dit over het algemeen als prettig ervaren en zich geholpen en gesteund voelen.

3.6.2. Dekenbezwaar

Als de deken van oordeel is dat een normoverdragend gesprek niet tot de gewenste verbetering heeft geleid of dit instrument te licht is, kan hij overgaan tot de inzet van zwaardere handhavingsmaatregelen. Hierbij kan hij kiezen tussen tuchtrechtelijke of (in een beperkt aantal gevallen) bestuursrechtelijke handhaving. In deze paragraaf gaan we in op de tuchtrechtelijke handhaving. Los van een dekenbezwaar kan ook een cliënt of een andere belanghebbende een klacht bij de tuchtrechter indienen. Dat doet een klager bij de deken van de orde waartoe de advocaat behoort tegen wie de klacht zich richt. De deken kan de klager helpen bij het formuleren van de klacht, onderzoek doen naar de klacht en een bemiddelende rol vervullen tussen de klager en de advocaat. De klager kan de deken echter op grond van artikel 46c Aw ook vragen de klacht meteen naar de raad van discipline door te sturen.

Met een dekenbezwaar kan de deken bij de raad van discipline verzoeken zich uit te spreken over het handelen van de advocaat en een tuchtrechtelijke maatregel op te leggen. Leidend bij het indienen van een dekenbezwaar is de vraag of het algemeen belang geschonden is, zo blijkt uit de interviews. Hierbij kan gedacht worden aan de zorg die een advocaat ten opzichte van zijn cliënt in acht moet nemen, het naleven van de Aw, de Wwft en de Voda en het gedragen zoals een behoorlijk advocaat betaamt. Hieronder volgt een overzicht van de normschendingen waarover in 2018 en 2019 dekenbezwaren zijn ingediend. In 2018 en 2019 werden in totaal 59 resp. 60 dekenbezwaren ingediend. Een dekenbezwaar kan betrekking hebben op meer normschendingen.

TABEL 3.7: NORMSCHENDINGEN WAAROVER DEKENBEZWAREN ZIJN INGEDIEND

NORMSCHENDING	2018	2019
Kantoorhouden	0	2
Inbreuk op de Gedragsregels	8	13
Onvoldoende kwaliteit	10	6
Uitvoering tuchtrechtelijke maatregel	0	2
Niet meewerken aan onderzoek van de deken	12	9
Vakbekwaamheid	1	4
Praktijkstructuren en kantoornaam	0	2
Kantoororganisatie	4	10
Financiële administratie	3	12
Derdengelden	4	7
Beroepsaansprakelijkheid	2	1

Contante betalingen	2	1
Klachten- en geschillenregeling	0	1
Controle identiteit cliënt en wettigheid opdracht	0	1
Informatieverstrekking en opdrachtbevestiging	1	4
Wwft	1	4
Zorg in acht te nemen jegens wederpartij*	2	-
Handelen in strijd met de Voda*	2	-
Andere bezwaren*	9	-
Tekortkomingen uit de CCV*	2	-
Informatie / Onderzoek / Aangifte(n) derde(n)*	1	-
Wat in het algemeen niet betaamt	15	6

* Categorie is in 2019 komen te vervallen.

Of een deken kiest voor het indienen van een dekenbezwaar is afhankelijk van de klacht en de geschonden norm. In de *Handreiking toezicht en handhavin*g hebben de dekens hiervoor enkele richtsnoeren opgenomen. De normschending van het algemeen belang dient in ieder geval voldoende substantieel te zijn. Bij de meeste dekens volgt op schending van de (financiële) integriteit een dekenbezwaar. Hetzelfde geldt voor schending van de andere kernwaarden, zo stellen dekens in de interviews.

Een dekenbezwaar kan ook parallel lopen aan een klacht over hetzelfde feitencomplex. In dat geval geeft het dekenbezwaar de raad van discipline achtergrondinformatie die relevant kan zijn voor de klacht, ziet het dekenbezwaar op verwijten die gericht zijn op de bescherming van een algemeen belang[90] (waarover de particuliere klager zelf niet kan klagen) of onderstreept het dekenbezwaar de ernst van de verwijtbare gedragingen die ook in de klacht naar voren worden gebracht. Een ander type dekenbezwaar is casusoverstijgend, en gaat over structurele tekortkomingen in de praktijkvoering of dienstverlening van een advocaat. Tot slot kan een dekenbezwaar tot doel hebben een uitspraak van de tuchtrechter te krijgen over een principiële kwestie.

Een voorbeeld waarin een advocaat in strijd met de kernwaarden (in casu: onafhankelijkheid, deskundigheid en integriteit) heeft gehandeld is het volgende: een deken krijgt van de president van een gerecht het signaal dat een advocaat uit het arrondissement van de deken ondermaats presteert. Tevens ontvangt de deken de melding dat door de Raad voor de Rechtsbijstand beslag is gelegd ten laste van dezelfde advocaat. Dat vormt aanleiding voor de deken om onderzoek te doen. Uit onderzoek van de deken blijkt onder meer dat de advocaat veel zaken behandelt waarvoor een lichte adviestoevoeging is afgegeven, maar waarin niet of nauwelijks werkzaamheden worden verricht. Uit de dossiers blijkt ook niet dat cliënten over de behandeling van hun zaken zijn voorgelicht. Ook constateert de deken dat in meer dossiers door de advocaat beroepsfouten zijn gemaakt. De bevindingen van de deken zijn ernstig en casusoverstijgend en zijn in de vorm van een dekenbezwaar aan de raad van discipline te Den Haag voorgelegd. De Raad heeft de maatregel van schrapping opgelegd.[91] Het hof van discipline heeft die uitspraak bekrachtigd.[92].

[90] Alleen de deken kan klagen in het algemeen belang. Dat betekent bijvoorbeeld dat een cliënt niet kan klagen over gedragingen die hem of haar niet rechtstreeks raken. Een cliënt kan om die reden bijvoorbeeld niet klagen over misbruik van toevoegingsgelden door de advocaat.
[91] RvD 11 december 2017, ECLI:NL:TADRSGR:2017:246.
[92] HvD 19 april 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:40.

Met een dekenbezwaar dat parallel loopt aan een klacht wordt het risico ondervangen dat een klager zijn klacht intrekt, bijvoorbeeld omdat hij met de advocaat tot een schikking komt, waardoor de tuchtrechter geen oordeel over de kwestie kan geven, in die gevallen waarin de deken dat wenselijk acht.[93] Hetzelfde geldt voor zaken waarin de ontvankelijkheid van de klager ter discussie staat. Dan wordt voorkomen dat de klacht geen vervolg kan krijgen als de klacht (geheel of gedeeltelijk) niet-ontvankelijk blijkt te zijn. In hoofdstuk 5 worden hierbij overigens enkele nuancerende opmerkingen geplaatst.

Niet alle dekens zijn even tevreden over de sanctionering door de tuchtrechter; in sommige gevallen vinden zij de opgelegde straf/maatregel te licht. Tegen de beslissing van de raad van discipline is hoger beroep mogelijk bij het hof van discipline en in enkele gevallen maken dekens hier gebruik van.

Daarnaast heeft de algemeen deken de bevoegdheid om een dekenappel in te stellen tegen beslissingen van de raad van discipline. Hoewel het dekenappel zelf spaarzaam wordt ingesteld (twee à drie keer op jaarbasis), wordt elke tuchtrechtelijke uitspraak geanalyseerd en wordt een afweging over de appelwaardigheid gemaakt. Uit het interview met de toenmalige algemeen deken is gebleken dat de algemenen deken van deze bevoegdheid gebruik maakt om op deze manier de verdere ontwikkeling van normen voor de beroepsuitoefening te bevorderen.

In 2019 heeft de algemeen deken twee keer een dekenappel ingesteld. In één van deze zaak ging het om een advocaat die haar geheimhoudingstelefoon aan een derde ter beschikking stelde. In deze zaak oordeelde de tuchtrechter dat er in strijd met de verordening op de nummerherkenning was gehandeld en legde een waarschuwing op.[94]

De algemeen deken was van mening dat de raad een breder afwegingskader had moeten hanteren. Volgens hem was er behalve in strijd met de verordening ook in strijd met de kernwaarden van de advocatuur gehandeld, zoals de kernwaarde van integriteit.

Het hof van discipline heeft na het instellen van het dekenappel opnieuw naar de zaak gekeken en geoordeeld dat de advocaat met haar handelen de kernwaarde van integriteit in ernstige mate heeft geschonden. Het hof heeft een schorsing van twee maanden opgelegd.[95]

3.6.3. Bestuursrechtelijk instrumentarium

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de toezichtsbevoegdheden van de dekens uitgebreid met de mogelijkheid om bestuurlijke sancties in te zetten vanwege bepaalde overtredingen van de Aw en de Wwft. Uit de gesprekken en de jaarverslagen is gebleken dat de dekens tot nu toe beperkt gebruik maken van het Awb-handhavingsinstrumentarium, namelijk de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Dit heeft verschillende redenen. Zo kan het Awb-instrumentarium maar voor een beperkt aantal overtredingen worden ingezet. Dit kan namelijk voornamelijk bij overtredingen van administratieve of organisatorische aard (zie uitgebreider paragraaf 2.5.2).

[93] Dit geldt alleen voor een dekenbezwaar dat parallel loopt aan de tuchtprocedure. Hoofdstuk 5 (tuchtrecht) gaat hier nader op in.
[94] RvD 5 februari 2019, ECLI:NL:TADRAMS:2019:28.
[95] HvD 30 augustus 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:125.

Ook in geval van overtreding van de Wwft is de deken bevoegd een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete op te leggen. Op grond van artikel 28 van de Wwft heeft de deken daarnaast de bevoegdheid een aanwijzing te geven om een advocaat of kantoor op te dragen een bepaalde gedragslijn te volgen.[96] Ook voor dit instrument geldt dat het niet wordt toegepast in de praktijk. In 2019 werd wel 4 keer een dekenbezwaar ingediend vanwege een overtreding van de Wwft.

Ter vergelijking: het Bureau Financieel Toezicht (BFT) dat toezichthouder is op de naleving van de Wwft door onder meer notarissen, belastingadviseurs en openbare accountants, gaf vanwege overtreding van de Wwft in 2019 22 aanwijzingen en legde 21 keer een bestuurlijke boetes en 13 keer een last onder dwangsom op.[97] Er werd door het BFT geen tuchtklachten tegen Wwft-plichtigen ingediend uitsluitend vanwege een overtreding van de Wwft.

Dekens achten verder het tuchtrecht effectiever om een gedragsverandering bij de advocaat te bewerkstelligen. Het Awb-instrumentarium wordt over het algemeen ervaren als tijdrovender en minder punitief dan het tuchtrecht. Het tuchtrechtelijk instrumentarium is volgens de dekens directer en sorteert meer effect op de advocaat, aangezien het aan zijn integriteit raakt. Dekens geven aan dat tuchtrechtelijke handhaving daardoor meer indruk maakt op advocaten.

Alle dekens geven aan dat het tuchtrecht sneller en slagvaardiger is dan de inzet van het Awb-instrumentarium. De bestuursrechtelijke gang kan, vanwege de mogelijkheid van bezwaar, beroep en hoger beroep, lang duren. Dekens zijn daarom beducht voor de gevolgen van de inzet van het instrumentarium. Een deken merkt hierover op:

> *"De mogelijkheid van bezwaar en beroep is een belangrijke reden om het Awb-instrumentarium niet intensief te hanteren. Het zijn mooie instrumenten, maar in de praktijk niet goed toepasbaar. Toepassing van Awb-handhavingsbevoegdheden lokt eerder procedures uit dan dat een geschil wordt beslecht."*

Een andere deken noemt het Awb-instrumentarium "een papieren tijger" en niet passend vanwege de tijd en energie die erin moeten worden gestoken. Hierbij speelt mee dat enkele dekens minder thuis zijn in het bestuursrecht en het ordebureau bij een bestuursrechtelijke procedure daarom een advocaat moet inhuren, hetgeen geld kost. Dekens hebben daarom een sterke voorkeur voor het bij hen bekende tuchtrecht. Dat neemt niet weg dat het kenniscentrum bestuursrecht in 2019 een memo over bestuursrechtelijke sancties en toezicht in de Awb heeft opgesteld. Dit memo, dat is verspreid in het dekenberaad, geeft uitleg over de toepassing van het Awb instrumentarium in het kader van toezicht. Een vervolg hierop is een pilot waarin de arrondissementen Gelderland en Noord-Holland gaan onderzoeken in hoeverre de bestuursrechtelijke sancties effectief zijn, waarbij de focus met name op de bestuurlijke boete ligt.

Enkele dekens geven aan dat voor bepaalde (standaard) overtredingen, zoals het behalen van opleidingspunten of het niet invullen van de CCV, een bestuurlijke boete effectief zou kunnen zijn. Dergelijke overtredingen zijn namelijk makkelijk en objectief vast te stellen en vergen doorgaans niet veel onderzoek; bovendien kan de besluitvorming in zulke gevallen voor een deel worden gestandaardiseerd en is het procesrisico voor de deken beperkt. De inzet van deze Awb-handhavingsbevoegdheden wordt in de genoemde pilot nader onderzocht. Wel

[96] Dit bestuursrechtelijke toezichtsinstrument behoort echter niet tot het standaardinstrumentarium uit de Awb.
[97] Bureau Financieel Toezicht (2020), *jaarverslag 2019*, p. 35.

wordt erop gewezen dat vaak een normoverdragend contact al volstaat om de overtreding in het vervolg te voorkomen. Bovendien is bij de genoemde overtredingen vaak sprake van bredere onderliggende problemen (die veelal aan het licht komen tijdens een kantoorbezoek).

Er bestaat dus geen tweewegenleer tussen de bestuursrechtelijke en de tuchtrechtelijke weg. In de praktijk blijkt dat dekens de voorkeur geven aan een normoverdragend gesprek, het opleggen van een maatregel, het geven van een waarschuwing of het voeren van een tuchtrechtelijke procedure.

3.7 Ervaringen met het toezichtstelsel

In deze paragraaf gaan we specifiek in op de ervaringen met de huidige werking van het vernieuwde toezichtstelsel. Het gaat hierbij om ervaringen van de toezichthouders zelf (de dekens), de systeemtoezichthouder (het CvT), andere organen binnen de NOvA en andere betrokkenen bij het toezicht, zoals signaalgevers. In de volgende paragraaf komen de ervaringen van de onder toezicht gestelden, de advocaten, aan de orde.

Eerst zullen de eisen van het toezichtstelsel in de praktijk besproken worden, daarna de resultaten en opbrengsten van het toezichtstelsel: waartoe hebben de inspanningen, zoals hierboven uitgewerkt, geleid?

Eisen toezichtstelsel in de praktijk

De dekens, de algemene raad van de NOvA en het CvT zijn in algemene zin van oordeel dat sinds de inwerkingtreding van de Wpta het toezicht op de advocatuur is geprofessionaliseerd en gemoderniseerd en dat stappen zijn gezet om het stelsel van toezicht transparant, onafhankelijk, uniform en effectief te maken. Volgens hen heeft een cultuuromslag plaatsgevonden, waarbij afscheid is genomen van het oude pastorale toezicht.

Dat neemt niet weg dat al deze betrokkenen wel degelijk (breed gedeelde) knelpunten ervaren die het nodig maken tot aanpassingen te komen, waaronder ten aanzien van de positie van het dekenberaad, de financiering van het toezicht en de benoeming van de dekens.

Met het hernieuwde toezichtstelsel in 2015 is er volgens de dekens meer helderheid over de manier waarop een deken zijn bevoegdheden uitoefent. Uit de gesprekken blijkt dat dekens zich bewust zijn van het maatschappelijk belang van toezicht, dat rechtvaardigt dat een toezichthouder kritisch aankijkt tegen het handelen en functioneren van de beroepsgroep. Zij vinden het daarom van belang om inzicht te geven en transparant te zijn over wat er gebeurt in de beroepsgroep. De uitvoering van de aan hen toevertrouwde maatschappelijke taak willen ze inzichtelijk maken voor de buitenwereld. Zo worden jaarverslagen van de lokale orden en het dekenberaad gepubliceerd, sturen verschillende dekens nieuwsbrieven rond in hun arrondissement en worden op de websites van de lokale orden en de NOvA regelmatig berichten over toezicht geplaatst.

Er bestaat nog wel degelijk behoefte aan en noodzaak tot verdere professionalisering en uniformering van het toezicht. Zo is de lokale deken nog te veel afhankelijk van de onder toezicht gestelden, gelet op zijn benoemingswijze en financiering. Diverse betrokkenen, waaronder de dekens zelf, de algemene raad en het CvT, menen dat het stelsel op dit punt aangepast moet worden (zie paragraaf 3.2.2). Overigens is door het CvT daarbij de vraag gesteld of de huidige ondersteuning toereikend is. Het acht het goed denkbaar dat meer middelen noodzakelijk zijn

om de toezichtstaken professioneel uit te voeren. In het Jaarplan 2020 merkt het CvT daarover op dat de beschikbare capaciteit en middelen met behulp van risicogestuurd toezicht gericht worden ingezet daar waar een verhoogde kans bestaat dat een bepaald risico of schadelijk probleem zich voor doet.[98] Om te bepalen wat de capaciteit dient te zijn, dient dus goed inzicht te zijn in de risico's. Dit is nog te beperkt het geval, volgens het CvT (zie hieronder).

Tegelijkertijd hechten de dekens, maar ook de algemene raad, sterk aan de lokale inbedding van het toezicht als voorwaarde om effectief toezicht te houden. De dekens en de medewerkers bij de ordebureaus kennen de beroepsgroep en geven aan dat andersom de advocaten de deken ook weten te vinden. Het overdragen van normen – een belangrijk onderdeel van het toezicht door de lokale deken – geschiedt volgens hen effectiever wanneer een advocaat door een beroepsgenoot die deken is wordt aangesproken. Bovendien maakt de lokale inbedding dat meer zicht bestaat op de beroepsgroep en de ontwikkelingen daarbinnen.

Een ander punt waarop het stelsel nog verder kan ontwikkelen is de totstandkoming van uniform beleid en meer uniforme uitvoering van met name het financieel toezicht, zodanig dat de uitvoering van het toezicht in alle arrondissementen op dezelfde wijze verloopt. In paragraaf 3.4 is geconstateerd dat de mate waarin financiële onderzoeksinstrumenten ingezet worden, de mate waarin aandacht wordt besteed aan de speerpunten van toezicht en de wijze waarop opvolging gegeven wordt aan rode en oranje vlaggen tussen arrondissementen sterk uiteenloopt. Overigens worden deze knelpunten door de dekens herkend en is hierop actie ondernomen, doordat per 2020 de opvraag van kengetallen in alle arrondissement toegepast wordt als een regulier toezichtsinstrument. Deze constateringen zijn in lijn met de bevindingen met het CvT in het Jaarverslag 2019 dat het van belang is dat alle dekens op systematische en toetsbare wijze uitvoering geven aan het beleidsmodel voor risicogestuurd toezicht.[99] Ook acht het college het van essentieel belang dat alle dekens in 2020 gebruik gaan maken van het toezichtsinstrument om bij alle kantoren financiële kengetallen op te vragen.

Verder stond het college kritisch tegenover de uitvoering van het Wwft-toezicht dat in 2019 minder risicogebaseerd zou worden uitgeoefend dan in de wet voorgeschreven, doordat niet gestructureerd nagegaan was welke specifieke risico's zich in de advocatuur voordoen en er weinig inzicht bestond in de risicoprofielen van de lokale balie.[100] Voor 2020 acht het college het nodig dat de dekens een risico-gebaseerde en onderling afgestemde werkwijze ontwikkelen en toepassen op basis van een plan van aanpak.

Ook tuchtrechters wijzen op een gebrek aan uniformiteit bij het indienen van dekenbezwaren (zie hoofdstuk 5). Tussen de dekens zouden onderling grote verschillen, veroorzaakt door uiteenlopende stijlen, rolopvattingen en voorkeuren van dekens, bestaan in de wijzen waarop de dekens deze werkzaamheden verrichten. Ook de commissie-Manning geeft aan dat door onvoldoende uniformering in de voorwaarden waarbinnen toezicht wordt gehouden, zoals de financiering, de wijze van ondersteuning en de positie van het dekenberaad, onwenselijke verschillen bestaan in de uitoefening van het toezicht. Deze verschillen zijn volgens de commissie toe te schrijven aan de persoon van de deken en de wijze van ondersteuning op lokaal niveau.

Bij de (verdere) uniformering speelt het dekenberaad een belangrijke rol, zo is een breed gedeelde opvatting. Zo is in de afgelopen periode op verschillende onderwerpen beleid tot

[98] College van toezicht (2019), *Jaarplan 2019*, p. 6.
[99] College van toezicht (2020), *jaarverslag 2019,* p. 13.
[100] Met de Wwft-beleidsregels van januari 2019 en de opgestelde risicomodellen (zie paragraaf 2.4) zijn op dit vlak reeds stappen gezet.

stand gekomen of wordt anderszins naar onderlinge afstemming gezocht. Het dekenberaad kan echter geen landelijk geldend beleid vaststellen: dat dient nog steeds door de afzonderlijke, lokale dekens te gebeuren. Wanneer het dekenberaad een formele positie als bestuursorgaan zou krijgen zou het tot stand brengen van uniform beleid naar een hoger plan getild kunnen worden naar de opvatting van verschillende betrokkenen (zie paragraaf 3.2.1). Ook het CvT heeft het belang van uniformering benadrukt. Uit de interviews met de leden blijkt dat zij zien dat hierin duidelijke stappen zijn gezet, onder andere doordat recentelijk verschillende beleidsregels tot stand zijn gekomen. Het CvT acht echter ook verdere uniformering, mede door een stevigere, formele positie van het dekenberaad, noodzakelijk en wenselijk.

Daarnaast geven dekens aan meer dan voorheen ontvankelijk te zijn voor signalen van ketenpartners en deze signalen serieus op te pakken. Dit beeld wordt bevestigd door de signaalgevers waarmee is gesproken. Zij merken dat de signaleringsstructuur sinds 2015 steviger staat. Met het nieuwe toezichtstelsel is volgens hen meer aandacht gekomen voor de signaleringsfunctie, waardoor er actiever toezicht op advocaten wordt gehouden. Signaalgevers merken dat dekens signalen serieus oppakken en zich inzetten om te kwaliteit van de advocatuur te bewaken.

Opbrengsten van het vernieuwde toezichtstelsel

Dekens geven aan dat zij het toezicht proactiever en risicogestuurder dan voorheen zijn gaan uitvoeren, wat volgens hen de effectiviteit van het toezicht ten goede komt. Voorbeelden van dit proactieve toezicht zijn de uitvraag van de financiële kengetallen, de CCV en de kantoorbezoeken. Dit heeft ervoor gezorgd dat aan de voorkant (risicogestuurd) toezicht wordt uitgeoefend en eventuele risico's tijdig in kaart worden gebracht. Hierbij is sprake van een doorgaande, cyclische ontwikkeling. Misstanden in de advocatuur worden volgens de dekens op deze manier zo minimaal mogelijk gehouden. In de jaarverslagen worden de ingezette middelen en instrumenten (input en output) inzichtelijk gemaakt, maar dit geldt niet voor de outcome: de daadwerkelijke gedragsverandering die wordt gerealiseerd. Het is daardoor niet inzichtelijk of misstanden in de advocatuur daadwerkelijk worden aangepakt en de kwaliteit van de advocatuur is verbeterd. De dekens erkennen dat de effectiviteit van de inspanningen inderdaad niet gemeten wordt; ook het CvT wijst hierop.

Het CvT en de commissie Manning onderkennen dat de dekens in de afgelopen jaren werk hebben gemaakt van het proactief en risicogestuurd uitoefenen van toezicht. Wel tekenen zij hierbij aan dat met name het risicogestuurd toezicht, met name het financieel en Wwft-toezicht, naar een hoger niveau getild kan worden, door meer informatie te verzamelen en te analyseren over risico's en hierop te handelen (zie hierboven). Voor een deel bestaat deze risicoanalyse al wel, merkt een geïnterviewd lid van het CvT op, maar de dekens zouden hierin – uit het oogpunt van transparantie richting de buitenwereld – meer inzicht moeten en kunnen bieden. Het CvT acht het van belang dat "alle dekens op systematische en toetsbare wijze uitvoering geven aan het beleidsmodel voor risicogestuurd toezicht, en er verslag van doen".[101] Hetzelfde geldt ook voor de opbrengsten van het toezicht. In het CvT-Werkplan voor 2019 wordt opgemerkt dat de jaarverslagen van de dekens minimale duiding en context verschaffen over de aard, ernst en ontwikkeling van normschendingen, waardoor weinig zichtbaar is wat de 'staat van de advocatuur' is en of het toezicht disfunctionerende advocaten effectief aanpakt. In het jaarverslag constateert het CvT vervolgens dat met het gezamenlijk jaarverslag van de dekens stappen gezet zijn en dat de verantwoording door de dekens nog in ontwikkeling is. 'Het CvT acht voor de toekomstige verantwoording verbetering nodig. Het

[101] College van toezicht (2020), *jaarverslag 2019*, p. 12.

einddoel is dat de dekens de buitenwereld inzicht verschaffen in hun taakuitoefening, vanuit het belang van de kwaliteit van rechtsbijstand en het belang van rechtzoekenden.'[102]

Hoewel de Wpta heeft geleid tot wijzingen in het toezichtstelsel en de uitoefening van het toezicht, zijn niet alle dekens van mening dat de Wpta een scherp kantelpunt was. Volgens enkelen sloot de Wpta aan bij een lijn die al eerder ingezet was, namelijk een van professionalisering van het toezicht. Zo geeft een geïnterviewde deken aan dat met de Wpta formeel de structuur van het toezicht is gewijzigd, maar dat de cultuurverandering die onder dekens en advocaten heeft plaatsgevonden minstens zo belangrijk is geweest als verklaring voor de veranderingen in het toezicht. Zo zijn dekens toezicht belangrijker gaan vinden en hierdoor intensiever toezicht gaan houden. Ook is de ambtelijke ondersteuning in de ordebureaus omvangrijker en professioneler geworden als gevolg van de samenvoeging van orden per 1 januari 2013, wat de professionalisering ook een impuls heeft gegeven.[103]

Dit beeld wordt voor een deel bevestigd door de adjunct-secretarissen en bureaudirecteuren. Zij herkennen de bovengeschetste ontwikkelingen, maar geven aan dat de Wpta niet per se noodzakelijk is geweest voor de professionalisering en uniformering van het toezicht. Een adjunct-secretaris merkt daarover op:

> *"Met de Wpta is het stelsel formeel geprofessionaliseerd, maar deze wet is meer een resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen. We leven nu eenmaal in een maatschappij waarin alles geregistreerd moet worden. De maatschappelijke ontwikkelingen hebben de orde meer gestimuleerd dan de wet."*

In algemene zin valt uit de interviews af te leiden dat de Wpta niet als enige verklaring kan dienen voor de veranderingen die het toezicht in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Anders gezegd: sommige geïnterviewden menen dat ook zonder de Wpta het toezicht een professionaliseringsslag zou hebben gemaakt of zelfs al had ingezet.

3.8 Ervaringen van advocaten

Deze paragraaf brengt de ervaringen van advocaten met het toezicht in beeld. Hierbij baseren wij ons op de digitale enquête die onder de beroepsgroep is uitgezet. Deze enquête bevatte zowel gesloten als open vragen.

Achtergrond

Nagenoeg alle respondenten hebben sinds 2015 te maken gehad met (één of meer activiteiten ter uitvoering van) het dekentoezicht, met name door het invullen van de CCV-vragenlijst (92%) en in mindere mate door de kantoorbezoeken – veelal naar aanleiding van een steekproef – (34%) en het invullen van de financiële kengetallen-uitvraag (32%).

Het invullen van de CCV-vragenlijst dient door elke advocaat afzonderlijk te gebeuren; de kantoorbezoeken en de uitvraag van financiële kengetallen richt zich op de afzonderlijke kantoren, waardoor niet elke bij het kantoor werkzame advocaat hiermee te maken krijgt.

Voor bijna 30% van de respondenten (n=247) geldt dat de deken een klacht tegen de respondent in behandeling heeft genomen. Bijna een kwart van de respondenten (n=203) heeft uit

[102] Idem, p. 10.
[103] Dit had als aanleiding de Wet herziening gerechtelijke kaart die op 1 januari 2013 trad.

eigen initiatief contact gezocht met de deken, bijvoorbeeld met een advies- of bemiddelingsverzoek. Deze aantallen lijken in lijn te zijn met de cijfers uit de jaarverslagen van dekens. Een precieze vergelijking tussen de respons met deze cijfers is onmogelijk, waardoor geen uitspraken gedaan kunnen worden of deze respons representatief te achten is.[104]

Tegen het overgrote deel van de respondenten (97%) zijn in de afgelopen vijf jaar geen handhavingsacties door de dekens ingezet. Dit is in lijn met de constatering dat handhavingsmaatregelen slechts ingezet worden bij een beperkte groep advocaten (namelijk 24 respondenten). Bij 2% van de respondenten (n=14) heeft een normoverdragend gesprek plaatsgevonden en tegen een even grote – deels anders samengestelde – groep respondenten is een dekenbezwaar bij de tuchtrechter ingediend. De inzet van andere maatregelen is bij de respondenten sporadisch voorgekomen. Het is opvallend dat het aantal normoverdragende gesprekken even hoog is als het aantal ingediende dekenbezwaren. Volgens het jaarverslag 2018 zijn in dat jaar 357 gesprekken gevoerd en 41 dekenbezwaren ingediend.

Omdat de aanname is dat advocaten die te maken hebben gehad met een handhavingsmaatregel anders zouden kunnen oordelen over het toezicht dan advocaten bij wie dit niet het geval is geweest, worden hierna waar nodig deze twee groepen onderscheiden.

Algemene waardering van het toezicht

Een aanzienlijk deel van de advocaten is (zeer) tevreden over de wijze waarop het dekentoezicht momenteel wordt uitgevoerd: 20% zegt zeer tevreden te zijn en 47 % overwegend tevreden. Daartegenover staat dat 10 % overwegend ontevreden is en 5 % zeer ontevreden. Tot deze laatste groep behoren 43 % van de advocaten tegen wie handhavingsacties ingezet zijn.

Ruim 60 % van de respondenten oordeelt dat het huidige toezichtsmodel recht doet aan de onafhankelijke en bijzondere positie van de advocatuur. 14 % vindt dat dit niet het geval is. Uit de toelichtingen volgt dat sommige respondenten oordelen dat de aanwezigheid van het toezicht en de tuchtrechtspraak ten koste gaat van de onafhankelijke positie van de advocatuur. Een respondent merkt op dat het ongewenst is dat een toezichthouder die een beroepsgenoot is een kijkje in de keuken kan nemen en kennis kan nemen van allerlei gevoelige zaken. Sommigen zien het huidige toezicht als een vorm van overheidstoezicht. Bovendien merken verschillende respondenten op dat de aandacht voor toezicht ten koste gaat van de belangenbehartigende taken van de lokale orden en de NOvA.

Bovendien wordt het belang van toezicht ingezien door de respondenten. Ruim 80 % geeft aan dat het houden van toezicht van belang is om de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep op peil te houden; acht % is het hiermee (zeer) oneens.

Welke bijdrage het dekentoezicht in de praktijk levert volgens de respondenten, is weergegeven in onderstaande tabel:

TABEL 3.8: MATE WAARIN TOEZICHT BIJDRAAGT AAN:

	HET AANPAKKEN VAN (INDIVIDUELE) MISSTANDEN (N = 768)	HET VERBETEREN VAN DE KWALITEIT EN DE INTEGRITEIT VAN DE BEROEPSGROEP (N = 756)
Ja, in sterke mate	30%	21%

[104] De enquêtevraag had betrekking op toezichtsactiviteiten sinds 2015; de jaarverslagen presenteren de cijfers per jaar. In 2019 werden bijvoorbeeld 2.576 klachten tegen advocaten behandeld. Het is onduidelijk om hoeveel advocaten in de periode 2015-2020 ging, omdat er meerdere klachten aanhangig kunnen zijn (gemaakt) tegen één advocaat . Bovendien werden in 2019 1. 313 adviesverzoeken behandeld.

Ja, in enige mate	48%	50%
Nee, nauwelijks	12%	16%
Nee, helemaal niet	3%	5%
Weet ik niet/ geen mening	8%	8%

Uit de tabel blijkt dat het merendeel van de respondenten positief oordeelt over de bijdrage van het toezicht aan het aanpakken van individuele misstanden en in iets mindere mate aan het hoger gelegen doel, namelijk het verbeteren van de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep.

Aan respondenten die negatief zijn over de bijdrage van het toezicht aan beide doelen, is gevraagd waaraan zij dat toeschrijven. De meningen zijn hierover verdeeld, zo blijkt uit onderstaande tabel.

TABEL 3.9: OORZAKEN GERINGE BIJDRAGE AAN DOELEN

	HET AANPAKKEN VAN (INDIVIDUELE) MISSTANDEN (N = 107)	HET VERBETEREN VAN DE KWALITEIT EN DE INTEGRITEIT VAN DE BEROEPSGROEP (N = 156)
Vanwege de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend.	52%	42%
Daarvoor zijn andere zaken (meer) van belang.	41%	52%
Weet ik niet/geen mening.	7%	6%

Uit de toelichting volgen verschillende andere zaken die respondenten van belang achten voor het aanpakken van individuele misstanden. Verschillende respondenten zijn van mening dat de dekens niet snel, voortvarend of grondig genoeg doorpakken en dat de deken onvoldoende deskundig of gezaghebbend is. Het zou te lang duren voordat bepaalde niet goed functionerende advocaten gesanctioneerd worden. Het toezicht zou moeten worden geïntensiveerd en meer diepgang moeten krijgen; toezicht is nu te veel administratief van aard. Sommigen wijzen erop dat het toezicht te weinig nadruk legt op de kwaliteit van de dienstverlening. Anderen merken juist op dat er nauwelijks misstanden zijn en ervaren de toezichtslast en (toenemende) regeldruk als 'schieten met een mug op een olifant' en als een blijk van wantrouwen richting de beroepsgroep. Verschillende respondenten zijn kritisch over de ongewenste bemoeienis en betutteling door de deken met hun werkzaamheden. Enkelen merken op dat het toezicht te veel 'protocollenwerk' is.

Wat betreft het verbeteren van de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep merken meer respondenten op dat dit met name te maken heeft met intrinsieke motivatie, mentaliteit en moraal van advocaten. Met toezicht wordt slechts beperkt bijgedragen aan veranderingen op dat vlak. Cursussen, coaching en opleidingen worden gezien als belangrijker instrumenten hiervoor. Anderen menen dat de (goede) advocaten zelf prima in staat zijn om de kwaliteit hoog te houden, zonder dat zij vanuit wantrouwen te maken krijgen met toezichtsactiviteiten. Het zelfreinigend vermogen zou voldoende aanwezig zijn. Het toezicht wordt gezien als 'betuttelend'. Bij verschillende respondenten leeft bovendien ten onrechte het beeld dat grotere kantoren geen onderwerp van toezicht zijn.

Toezichtslasten

Verder is aan respondenten gevraagd hoe zij aankijken tegen de (administratieve) lasten van het toezicht, waarbij is geïnformeerd naar zowel de financiële bijdrage aan de (lokale) orde

als naar de lasten die de medewerking aan toezichtsactiviteiten, zoals een kantoorbezoek, vergt. Men is kritisch over deze toezichtslasten, zo blijkt uit de open antwoorden, met name over de hoofdelijke omslag aan de lokale orde, maar ook aan de NOvA, ondanks dat niet gevraagd is naar deze laatstgenoemde omslag.

Verschillende respondenten wijzen erop dat de financiële bijdrage aan de orde onredelijk hoog is, mede vanwege de behandeling van klachten van notoire en onredelijke klagers. Bij een klachtzaak maakt de beklaagde advocaat veel kosten om zich hiertegen te verweren. Daarnaast wordt door verschillende respondenten toegelicht dat de lasten niet in verhouding staan tot de opbrengsten van het toezicht (zie hierboven). Bovendien menen verschillende respondenten dat het onjuist is dat de kosten voor het toezicht neerslaan bij de overgrote, integere meerderheid van de beroepsgroep.

Tot slot plaatsen verschillende respondenten kanttekeningen bij het principe van hoofdelijke omslag. Zij zouden voorstander zijn van een aan de omzet gerelateerde omslag, zodat meer rekening gehouden wordt met de (onder druk staande) financiële positie van bepaalde advocatengroepen, zoals éénpitters en de sociale advocatuur. Enkele respondenten geven aan dat de kosten voor het toezicht en met name het tuchtrecht niet aan de beroepsgroep doorberekend zouden moeten worden, maar door de overheid gefinancierd dient te worden.

In onderstaande tabel is zichtbaar gemaakt hoe respondenten aankijken tegen verschillen in de financiële bijdragen aan de lokale orde voor toezichtstaken.

TABEL 3.10: VERSCHILLEN IN BIJDRAGEN AAN DE LOKALE ORDEN (N = 712)

Lokale verschillen zijn niet problematisch, mits de bijdragen niet te sterk uiteenlopen.	45%
Lokale verschillen zijn niet problematisch, ook niet als deze bijdragen sterk uiteenlopen.	12%
Lokale verschillen hierin zijn onwenselijk.	34%
Weet ik niet/geen mening.	9%

Wat betreft de lasten die gepaard gaan met de toezichtsactiviteiten wordt met name de voorbereiding van het kantoorbezoek genoemd als een arbeidsintensieve en daardoor kostbare activiteit.

Specifieke eisen aan het toezicht

In lijn met de (inrichtings)eisen die de beleidsmaker heeft gesteld aan het toezichtstelsel, is aan respondenten gevraagd hoe zij deze eisen en de doorwerking daarvan in de praktijk waarderen.

Bijna 70 % van de respondenten geeft aan te hechten aan de lokale inbedding van het toezicht, mede om recht te doen aan lokale verschillen; 13 % vindt dit niet van belang voor goed en effectief toezicht. Bovendien vindt ook ruim 70 % dat de deken in zijn/haar arrondissement een gezaghebbende en professionele toezichthouder is tegenover 7,5 % van de respondenten die het hiermee oneens is. De respondenten die te maken hebben gehad met een handhavingsactie zijn aanzienlijk negatiever: de helft van deze groep vindt dat de deken geen professionele en gezaghebbende toezichthouder is. Bijna 60 % van de respondenten geeft aan het wenselijk te vinden dat de deken als toezichthouder wordt gekozen door de jaarlijkse vergadering van de orde; 15 % vindt dit een onwenselijke figuur.

Naar de indruk van ongeveer een derde van de respondenten is het toezicht eerder te karakteriseren als proactief dan als reactief van aard. Een derde meent daarentegen dat het toezicht eerder reactief van aard is. Het valt op dat ongeveer een derde van de respondenten

hierop geen zicht heeft.

Ook een aanzienlijk deel van de respondenten (ruim 40 %) heeft geen zicht op de door de dekens gestelde prioriteiten. Voor een groot deel van de respondenten vindt de aandacht voor speerpunten/prioriteiten buiten hun gezichtsveld plaats. Waar respondenten wel de gestelde prioriteiten kennen/menen te kennen, is één op de vier respondenten van oordeel dat deze juist gekozen zijn. Enkele respondenten (8 %) geven aan dat de prioriteiten niet juist zijn gekozen of missen bepaalde prioriteiten. Uit de toelichting blijkt dat een aantal meent dat er te veel nadruk ligt op het Wwft-toezicht en het toezicht teveel financieel en administratief gericht is en juist te weinig op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening.

Bovendien heeft een ruime meerderheid van de respondenten (63 %) geen zicht of het toezicht landelijk op uniforme wijze wordt uitgeoefend. Wel vindt men het belangrijk dat dit het geval is (76 %); 7 % hecht hier geen of weinig belang aan.

Ondanks het gebrek aan zicht op verschillende onderwerpen (zie hierboven) geeft 56 % van de respondenten aan dat het (voldoende) helder is hoe de deken invulling geeft aan zijn/haar toezichthoudende werkzaamheden. Voor een derde is dit niet of onvoldoende helder.

4

Systeemtoezicht door het CvT

4.1 Inleiding

Het CvT ziet op grond van artikel 45i van de Aw toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat deze vorm van toezicht op grond van de wetsgeschiedenis te karakteriseren is als systeemtoezicht ('toezicht op de toezichthouder'). In dit hoofdstuk beschrijven we hoe dit systeemtoezicht sinds 1 januari 2015 in de praktijk heeft gefunctioneerd. In het toezichtstelsel voor 1 januari 2015 bestond er geen vorm van systeemtoezicht.

In paragraaf 4.2 gaan we eerst in op de organisatie en de samenstelling van het CvT. Vervolgens staan we in paragraaf 4.3 stil bij de rolopvatting van het CvT binnen het toezichtstelsel en de verhouding met de andere organen/actoren. Paragraaf 4.4 bevat een beschrijving van de verrichte toezichtsactiviteiten. Tot slot brengt paragraaf 4.5 de ervaringen over het systeemtoezicht van zowel het CvT zelf als de dekens en andere betrokkenen in kaart.

4.2 Organisatie van het CvT

4.2.1. Samenstelling

Algemeen

Artikel 36a en 36b van de Aw bevatten bepalingen over de samenstelling van het CvT. Het CvT bestaat uit drie leden, waarvan één lid tevens de deken van de algemene raad is en de twee andere leden benoemd worden bij koninklijk besluit, de zogeheten Kroonleden.

Ten tijde van het onderzoek kende het CvT de volgende samenstelling:

- mr. J.G.F. Rijlaarsdam, tevens deken van de algemene raad, voorzitter van het CvT per 1 januari 2019. Hij is op 13 januari 2020 teruggetreden als algemeen deken, maar heeft tot 26 maart 2020 nog gefungeerd als voorzitter van het CvT;
- mr. F.A.M. Knüppe, tevens deken van de algemene raad, voorzitter vanaf 26 maart 2020;
- drs. A.Ch. van Es, kroonlid vanaf 1 januari 2017;
- dr. J.J.M. Kremers, kroonlid vanaf 1 januari 2019.

De deken van de algemene raad, die verkozen wordt door het CvA, is voorzitter van het CvT en is per definitie advocaat. Voor de Kroonleden geldt daarentegen juist dat zij geen advocaat mogen zijn. Daarnaast gelden enkele andere onverenigbaarheden, zoals het lidmaatschap of een dienstbetrekking bij een ander orgaan van de NOvA of van lokale orden of een functie in de tuchtrechtspraak. Voor alle leden geldt dat zij deze functie naast andere werkzaamheden verrichten: het gaat om een parttimefunctie.

De Kroonleden worden voorgedragen door de Minister voor Rechtsbescherming, op aanbeveling van de algemene raad, die aan de minister een lijst van zo mogelijk drie kandidaten voorlegt. Hierbij geldt dat de deken als voorzitter van de algemene raad niet deelneemt aan deze besluitvorming. Het CvA kan de algemene raad adviseren over deze lijst. In de Beleidsregel benoemingen van de algemene raad is opgenomen dat de algemene raad een profielschets opstelt ten behoeve van de aanbeveling voor leden van het CvT (artikel 3). Bij de aanbeveling neemt zij in ieder geval in aanmerking een evenwichtige samenstelling naar geslacht en leeftijd, aantoonbare bestuurlijke ervaring in maatschappelijke functies en aantoonbare affiniteit met de balie.

Uit het interview met de algemeen secretaris van de NOvA kwam naar voren dat geen schriftelijk vastgelegde profielschets aanwezig is. Bij een vacature gaat de algemene raad na welke eisen gesteld moeten worden aan het voor te dragen lid en de toegevoegde waarde die deze moet hebben ten opzichte van de zittende leden. In het verleden is bijvoorbeeld bijzondere waarde gehecht aan expertise op het terrein van het financieel toezicht, omdat de professionalisering van het Wwft- en financieel toezicht door de dekens als speerpunt voor het systeemtoezicht werd gezien.

De vacature wordt niet openbaar kenbaar gemaakt. In plaats daarvan scout de algemene raad op grond van de geformuleerde wensen geschikte kandidaten die in aanmerking zouden kunnen komen als lid van het CvT. In de praktijk is telkens één kandidaat aan de minister voorgelegd; voorafgaand aan de formele voordracht is informeel afstemming gezocht met het departement om te bezien of de kandidaat bij de minister mogelijk op bezwaren zou stuiten. Daarnaast worden ook voor de voordracht het CvA en het CvT in de gelegenheid gesteld hun visie op de kandidaat kenbaar te maken.

Tot op heden is nooit aan de minister een lijst van drie kandidaten voorgelegd. Redenen hiervoor zijn het mogelijke afbreukrisico voor de kandidaten die niet benoemd worden, wanneer hun naam openbaar zou worden en de omstandigheid dat het in de praktijk lastig is om geschikte kandidaten te vinden. Die laatste reden hangt samen met de wettelijke incompatibiliteiten (artikel 36b tweede lid) voor lidmaatschap van het CvT, met name het voorschrift dat een lid niet tevens een openbare betrekking waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden kan bekleden. Deze onverenigbaarheid is in de praktijk soms een belangrijk obstakel om geschikte kandidaten te vinden, zeker in het licht van de eis van aantoonbare bestuurlijke ervaring in maatschappelijke functies.

Voor Kroonleden geldt dat zij kunnen worden benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaren; na deze periode is een eenmalige herbenoeming voor dezelfde periode mogelijk. Voor de algemeen deken, en daarmee de voorzitter van het CvT, geldt dat deze maximaal negen jaar als deken of als lid deel mag uitmaken van de algemene raad en daarmee dus ook maximaal negen jaar als voorzitter CvT kan functioneren.

Verschillende dekens hebben aangegeven de maatschappelijke blik van buiten te waarderen. De Kroonleden brengen ervaring met toezichtspraktijken elders in, waarvan het dekentoezicht kan leren. Een geïnterviewde deken noemt deze blik verfrissend. In algemene zin staan de dekens positief tegenover de deskundigheid van het CvT. Dat geldt ook voor het advocaatlid van het CvT: verschillende dekens hebben opgemerkt dat deze inbreng belangrijk is vanwege de inhoudelijke kennis van de beroepsgroep. Ook de Kroonleden hebben het belang van een *linking-pin* tussen het CvT en de beroepsgroep benadrukt: de rol van verbindende figuur is in de afgelopen jaren waardevol gebleken.

Op grond van artikel 36c Aw kan het hof van discipline op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming, na het horen van de algemene raad, een lid van het CvT ontslaan (en eventueel daaraan voorafgaand schorsen). Ontslaggronden zijn dat het lid wegens een misdrijf is veroordeeld, aan hem een vrijheidsbenemende maatregel of een strafbeschikking is opgelegd of in een schuldensituatie is terecht gekomen en hierover een rechterlijke uitspraak is geweest. Daarnaast kunnen de Kroonleden – dus niet de voorzitter van het CvT – via dezelfde procedure worden ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende redenen. Van deze ontslagprocedures is in de praktijk geen gebruik gemaakt.

Positie van de voorzitter van het CvT (algemeen deken)

Vanuit verschillende betrokkenen is aandacht gevraagd voor de samenstelling van het CvT, met name waar het gaat om de positionering van de algemeen deken als voorzitter. De algemeen deken wordt gekozen door het CvA van de NOVA op voordracht van de algemene raad. De algemeen deken vervult onder andere de volgende (wettelijke) functies:

- voorzitter van de algemene raad (artikel 18 eerste lid Aw);
- voorzitter van vergaderingen van het CvA (artikel 38 eerste lid Aw);
- voorzitter van het CvT (artikel 36a eerste lid Aw);
- deelnemer aan het overleg van het dekenberaad (artikel 2.5 van de Voda).

De Kroonleden hebben in een schriftelijke reactie en tijdens het interview aangegeven dat zij deze stapeling van functies in één persoon onwenselijk achten, omdat de algemeen deken als voorzitter van de algemene raad en van het CvA ook belangenbehartiger en mede-regelgever voor de advocatuur is, wat zich slecht zou verdragen met de onafhankelijke rol van het CvT als systeemtoezichthouder op de dekens. Zij spreken van ‘een onwenselijke combinatie van verschillende functies, taken en verantwoordelijkheden’. De positie van de algemeen deken als voorzitter van het CvT zou afbreuk doen aan de (gepercipieerde) onafhankelijkheid van het CvT. Dat tast de geloofwaardigheid en het gezag van het CvT aan, zo stellen de Kroonleden. Vanuit het oogpunt van toezicht is het onwenselijk om vanuit *cross membership* die twee werelden (van het toezicht en de beleidsvorming) met elkaar te verbinden, zo merkt een geïnterviewd Kroonlid op. Overigens is tijdens de interviews niet gebleken dat de algemeen deken in de praktijk deze rollen niet goed gescheiden heeft weten te houden.

Verder is vanwege het terugtreden van de algemeen deken ten tijde van het onderzoek, en daarmee per definitie ook van de voorzitter van het CvT, een ander knelpunt in de praktijk naar voren gekomen dat de urgentie en de noodzaak van een aanpassing onderstrepen, zo stellen de Kroonleden. Dit terugtreden zou ervoor hebben gezorgd dat de continuïteit van het werk en ook het gezag van het CvT onder druk zijn komen te staan door omstandigheden en verhoudingen die geheel buiten de invloedssfeer van het college liggen en waarover de algemeen raad zonder enige betrokkenheid van het college afwegingen heeft gemaakt.

Het scenario is, althans in theorie, denkbaar dat de algemene raad besluit vanwege hem moverende redenen om de algemeen deken uit zijn taken te ontheffen, terwijl deze redenen niets te maken hebben met zijn functioneren in het CvT. Dit achten de Kroonleden een onwenselijke situatie. Bovendien betekent het (tijdelijk) ontbreken van een voorzitter dat het CvT bepaalde handhavingsbevoegdheden niet kan inzetten, zoals het geven van een aanwijzing aan een deken, aangezien de wet niet heeft voorzien in een vervangingsregeling voor de voorzitter van het CvT. In zulke omstandigheden moet gewacht worden op de benoeming van een nieuwe algemeen deken, voordat tot de inzet van zulke maatregelen overgegaan kan worden. In de praktijk heeft dit overigens niet tot problemen geleid, aangezien de algemeen deken wel als voorzitter CvT in functie is gebleven, totdat de algemene raad een opvolger als deken aanwees.

Dekens zien, zo komt naar voren uit de interviews met hen, ook een zekere spanning tussen de verschillende taken van de algemeen deken. Zij zien die spanning – anders dan de Kroonleden – met name bij de rollen als deelnemer bij het dekenberaad en als voorzitter van het CvT, hoewel sommige dekens ook aangeven dat spanning optreedt vanwege de rol als voorzitter van de algemene raad en het CvA. Door deze verschillende rollen zou de algemeen deken als toezichthouder te weinig afstand tot de onder toezicht gestelden houden, zo merkt een geïnterviewde deken op. Verschillende dekens noemen deze combinatie van functies uit het oogpunt van governance onwenselijk, niet verstandig en ingewikkeld. Rond 2017 leidde dit ertoe dat twee soorten vergaderingen van het dekenberaad ontstonden: één met en één zonder de algemeen deken. Op een gegeven moment heeft de toenmalige algemeen deken uit eigen beweging besloten niet langer bij het dekenberaad aanwezig te zijn, tenzij de dekens hem uitnodigden. De algemene raad heeft aangegeven dat de Voda op dit punt wordt aangepast, zodat de algemeen deken niet langer toehoorder is bij de vergaderingen van het dekenberaad.

De algemene raad stelt zich verder op het standpunt dat in de praktijk gebleken is dat de dubbelfunctie van algemeen deken en van voorzitter van het CvT goed te combineren is. De AR wijst erop dat de raad en het CvA geen bevoegdheden hebben inzake het toezicht. Daarnaast ziet hij als belangrijk voordeel dat het CvT hierdoor beschikt over kennis over en vanuit de advocatuur. Hij stelt dat ‘als onderdeel van de NOvA is het CvT via het voorzitterschap van de algemeen deken derhalve goed geïnformeerd over uiteenlopende aangelegenheden die binnen en buiten de balie (denk aan ketenpartners) spelen. De algemeen deken heeft een boegbeeldfunctie en heeft als voorzitter van het CvT daarbij een extra verantwoordelijkheid voor een goede organisatie en uitoefening van het toezicht.’

De commissie-Manning is van oordeel dat de dubbelrol van de algemeen deken principieel onwenselijk is. Het houden van systeemtoezicht vereist volgens haar een zekere afstand tot de beroepsgroep. Doordat de algemeen deken de NOvA (mede)bestuurt, is dat niet het geval, wat lastig is te rijmen met het vereiste van onafhankelijk en effectief toezicht. In het interview met twee van de commissieleden is een ander knelpunt naar voren gekomen. Aan de algemene deken is de bevoegdheid toegekend om bij het hof van discipline hoger beroep in te stellen tegen een beslissing van de raad van discipline. Dit betekent dat hij partij kan worden bij een individuele klachtzaak, wat op gespannen voet staat met het systeemtoezicht door het CvT waarbij bemoeienis in individuele dossiers niet wenselijk is.

De toenmalige algemeen deken gaf tijdens het interview – net als de algemene raad – aan dat de dubbelfunctie, voorzitter van de algemene raad en van het CvT, in zijn optiek geen problemen oplevert, maar juist voordelen, omdat hij een brugfunctie tussen de twee organen kan vervullen.

Voorgestelde oplossingen

De geïnterviewden hebben verschillende oplossingen voorgesteld voor de hierboven geschetste knelpunten. De Kroonleden geven aan dat een deel van de oplossing erin ligt om de aanwijzingsbevoegdheid – die nu exclusief bij de algemeen deken ligt (zie paragraaf 4.5.3) – toe te kennen aan het CvT als geheel. Volgens Schoenmaker zou dit ook de positie van en de eenheid binnen het college versterken.[105]

De Kroonleden achten daarnaast een wetswijziging noodzakelijk, waarmee bewerkstelligd wordt dat het CvT niet langer onder voorzitterschap staat van de algemeen deken. Hij zou wel lid van het CvT kunnen blijven. Als tweede scenario is denkbaar dat een 'gezaghebbende (oud) advocaat' lid van het CvT wordt. In beide gevallen wordt de kwetsbaarheid van de dubbelfunctie verminderd en kan het onafhankelijk voorzitterschap belegd worden bij één van de Kroonleden.

De commissie-Manning is voorstander van het tweede scenario en meent dat de onwenselijke combinatie van verschillende taken ('de dubbele petten') opgelost kunnen worden door de algemeen deken niet langer lid te laten zijn van het CvT. Om de kennis en expertise van de advocatuur te borgen zou een (onafhankelijke) advocaat als lid van het CvT aangewezen kunnen worden.

De algemene raad stelde zich in zijn position paper op het standpunt dat geen aanleiding bestond om de positionering van de algemeen deken als voorzitter van de CvT te wijzigen. Hij ziet grote meerwaarde in het lidmaatschap van de algemeen deken van het CvT vanwege zijn inbreng van relevante kennis en expertise. Dit zou bijdragen aan het houden van effectief systeemtoezicht. Tijdens een later gehouden interview met de algemeen deken als vertegenwoordiger van de algemene raad bleek dat de algemene raad inmiddels van oordeel is dat de algemeen deken ook gewoon lid van het CvT zou kunnen zijn.

4.2.2. Organisatie-inrichting

Het CvT wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door een secretariaat, bestaand uit een secretaris/beleidsadviseur en een secretaresse. Daarnaast wordt soms gebruik gemaakt van externe inhuur/expertise, bijvoorbeeld bij het opstellen van een handhavingskader. Een Kroonlid gaf aan dat huidige formatie mager is, mede vanwege de wens van het CvT om bepaalde beleidsinstrumenten te ontwikkelen en te implementeren. Voor de ontwikkeling van goed systeemtoezicht is het de vraag of de huidige formatie volstaat.

Formeel wordt de secretaris benoemd en ontslagen door het CvT en is deze uitsluitend verantwoording schuldig aan het CvT (artikel 36a vijfde lid Aw). De werkinhoudelijke aansturing vindt ook alleen plaats vanuit het CvT. Deze medewerkers zijn wel in dienst van de NOvA. De ondersteuning is in fysieke zin ondergebracht bij het kantoor van de NOvA in Den Haag.

Tussen de NOvA en het CvT zijn zogeheten *Chinese walls* opgetrokken. Zo beschikt het CvT over eigen ICT-voorzieningen, zoals een ICT-systeem, een mailadres en een website, maar ook over een eigen huisstijl en postadres. De kantoorruimten waarin het secretariaat is ondergebracht zijn ook niet toegankelijk voor de medewerkers van de NOvA.

Hoewel de Kroonleden van het CvT worden aangezocht door de algemene raad, zijn zij evenmin aan dit orgaan verantwoording schuldig. Bij het aanzoeken van een nieuw Kroonlid worden ook de *Chinese walls* in acht genomen: de overige leden of secretariële medewerkers hebben geen invloed op de benoeming.

[105] Schoenmaker, p. 16.

De onafhankelijke positie van het CvT is voorts verzekerd doordat het college een eigen begroting heeft, die goedgekeurd moet worden door de minister voor Rechtsbescherming, nadat deze de algemene raad heeft gehoord (artikel 45e Aw). Dat geldt ook voor de jaarrekening/financiële verantwoording. De middelen van het CvT zijn afkomstig van de NOvA.

Het CvT stelt daarnaast jaarlijks een eigen werkplan en jaarverslag vast, waarin ingegaan wordt op het beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder. Dit verslag wordt toegezonden aan de minister voor Rechtsbescherming, de algemene raad, het CvA en de raden van de lokale orden. In de volgende paragrafen wordt inhoudelijk ingegaan op deze documenten.

Het CvT komt eens per drie weken bijeen, zo blijkt uit het jaarverslag van 2019.[106]

4.3 Rolopvatting van het CvT

Het CvT ziet zichzelf als systeemtoezichthouder die bijdraagt aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de advocatuur en de beroepsuitoefening van advocaten, in het belang van rechtzoekenden en de maatschappij.[107] Het uitgangspunt bij het uitoefenen van systeemtoezicht is dat het primaat bij de dekens ligt: zij zijn belast met en eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten.

In het Toezichtkader brengt het CvT onder woorden hoe het zijn eigen rol ziet binnen het toezichtstelsel:[108]

> Het college toetst of het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens onafhankelijk, zichtbaar, effectief, professioneel en consistent worden uitgeoefend. Het college richt zich bij zijn systeemtoezicht op mogelijke risico's, nu en in de toekomst, en laat zich daarbij leiden door de belangen van rechtzoekenden. Waar nodig wil het zorgen voor een verdere versterking van het toezicht op advocaten en een effectieve behandeling van klachten. Het college zoekt de balans tussen enerzijds preventief, proactief toezicht op de dekens en anderzijds het geven van ruimte aan de dekens om hun eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten waar te maken. Daarom vindt het college het in eerste instantie op de weg van de dekens liggen om beleid te maken voor hun eigen optreden. Waar nodig zal het college zelf beleidsregels stellen.
>
> Voor een goede taakvervulling gaat het college onafhankelijk, transparant, effectief en professioneel te werk, en houdt het voldoende distantie tot de dekens en het dekenberaad. Waar nodig kijkt het college ook vooruit naar toekomstige ontwikkelingen en wijst de dekens erop om zich daar tijdig op voor te bereiden.

Op het moment van onderzoek is het CvT bezig om een Handhavingskader te ontwikkelen, dat dient te zorgen voor een verdere professionalisering van de taakuitoefening van het CvT en dat daarnaast de dekens moeten helpen bij de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Dit Handhavingskader bouwt voort op het door het CvT ingewonnen advies van

[106] Zie onder andere: College van toezicht van de Nederlandse Orde van Advocaten (2020), *jaarverslag 2019*, p. 4.
[107] Idem.
[108] College van toezicht (2019), *Toezichtkader,* p. 4.

professor Schoenmaker dat ook stilstaat bij het verhogen van de effectiviteit van het systeemtoezicht.[109] In dat kader wordt onder meer het volgende opgemerkt over de rol van de systeemtoezichthouder:

> In een gelaagd systeem is het cruciaal dat de lokale toezichthouders en systeemtoezichthouder in samenspraak hoge toezichtstandaarden ontwerpen en vaststellen. Een gedeelde 'beleving' van goed toezicht is essentieel. […] Het is ook goed gebruik dat de systeemtoezichthouder in samenspraak met de lokale toezichthouders de jaarlijkse thema's voor toezicht formuleert.
>
> In een gelaagd systeem moeten de kwaliteit en de consistentie worden geborgd. Terwijl het primaire toezicht bij de lokale toezichthouders ligt, heeft de systeemtoezichthouder de taak de kwaliteit en de consistentie te bewaken. […] De laatste heeft doorzettingsmacht nodig om de kwaliteit en de consistentie in de uitvoering te kunnen garanderen.
>
> Een ander belangrijk punt van gelaagd toezicht is een adequate ontwikkeling en inzet van de benodigde expertise om een hoge en consistente kwaliteit te borgen.

Uit de interviews met de leden van het CvT met de dekens komt naar voren dat zij het CvT zien als belangrijke aanjager en stimulator om het dekentoezicht kwalitatief naar een hoger niveau te tillen en verder te uniformeren. Daarnaast kan het systeemtoezicht als 'stok achter de deur' fungeren, als het dekentoezicht zich in ongewenste richting ontwikkelt. Ook de algemene raad stelt vast dat het CvT optreedt als 'controleur, aanjager en stimulator van het toezichtbeleid'.

Uit de interviews met de leden van het CvT en de dekens blijkt dat de wederzijdse rollen in de praktijk helder zijn en in de regel in acht worden genomen. In algemene zin zijn de verhoudingen evenwichtig te noemen. Daarnaast geven de voorzitters van het dekenberaad ook aan dat het de kunst is om in gezamenlijkheid tot beter toezicht te komen.

Wel is er in concrete gevallen soms discussie over de reikwijdte van het systeemtoezicht. Tijdens de interviews met dekens zijn verschillende voorbeelden genoemd waarbij de geïnterviewden meenden dat het CvT op de stoel van de deken ging zitten. Het ging in deze gevallen om concrete casussen waarbij het CvT (vanwege een binnengekomen signaal) informeerde naar de reden waarom in die gevallen geen dekenbezwaar was ingediend en de deken dit moest uitleggen. Een andere deken merkte op dat wanneer het CvT zich met dergelijke individuele zaken gaat bezighouden, het buiten zijn taak van het houden van systeemtoezicht treedt. Uit de standpuntbepaling van het CvT over het toezichtmodel blijkt dat het CvT niet in een individueel geval sturend wil optreden of het toezicht wil overnemen. Wel kunnen individuele gevallen voor het CvT een toetssteen zijn of bepaald beleid in de praktijk consistent wordt uitgevoerd (zie ook hieronder).

Sommige dekens hebben daarnaast benoemd dat het CvT buiten zijn systeemtaak handelde, toen het aandrong op een andere wijze van besluitvorming in het dekenberaad. In hoofdstuk 3 is toegelicht dat de besluitvormingsprocedure – mede op aandringen van het CvT – aangepast is van unanimiteit naar een gekwalificeerde meerderheid van twee derden van de dekens. Het CvT drong er vervolgens op aan met een lichtere gekwalificeerde meerderheid of gewone meerderheid tot besluiten te komen: de benodigde gekwalificeerde meerderheid is

[109] D. Schoenmaker (2019), *Naar een goed en evenwichtig handhavingskader voor het College van Toezicht Advocatuur*. Den Haag.

nog erg groot hetgeen de effectiviteit niet ten goede zou komen. Volgens sommige geïnterviewde dekens is het de vraag of het past bij de taak van het CvT om hierover op dat detailniveau een inhoudelijk oordeel te hebben.

De geïnterviewde leden van de commissie-Manning gaven aan dat de bevoegdheid om zelf beleidsregels te kunnen stellen (zie hieronder) niet past bij een rol als systeemtoezichthouder. Door van deze bevoegdheid gebruik te maken zou de situatie ontstaan dat het CvT op de stoel van de dekens komt te zitten die primair verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van beleid. Bovendien zou het CvT vervolgens toezicht gaan houden op de zelf opgestelde beleidsregels. In gevallen waarin de dekens naar het oordeel van het CvT nalatig zijn in het tot stand brengen van beleid, zou het op de weg van het CvT liggen om van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken. Overigens is deze bevoegdheid op dit moment toegekend aan de algemene deken en kan die zich enkel richten tot de dekens als bestuursorgaan en niet tot het dekenberaad.

4.4 Toezichtsactiviteiten

4.4.1. Inleiding

Het CvT heeft als taak toe te zien op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. De eerste stap hierbij – net als bij het dekentoezicht – is het verzamelen van informatie, waarna deze beoordeeld wordt en indien nodig wordt geïntervenieerd. Hoe het CvT in de praktijk invulling heeft gegeven aan deze toezichtactiviteiten, wordt in deze paragraaf toegelicht.

4.4.2. Informatieverzameling

Het CvT is geen toezichthouder in de zin van de Awb en beschikt daardoor dus ook niet over de bevoegdheden die op grond van die wet (artikel 5:15 – 5:19) aan toezichthouders toekomen, zoals het vorderen van inlichtingen van derden. Wel is in artikel 45i Aw een grondslag voor informatieverwerving neergelegd: de dekens moeten aan het college alle benodigde informatie verstrekken die deze redelijkerwijs nodig heeft voor het uitoefenen van de toezichtstaak van het CvT. Deze bepaling richt zich specifiek op de lokale dekens, maar in de praktijk blijkt dat de verhouding tussen het CvT en het dekenberaad als overlegorgaan van de dekens ook van groot belang is.

Jaarverslagen

Een belangrijke informatiestroom zijn de jaarverslagen waarin het dekenberaad en de dekens rapporteren over hun activiteiten. In de jaarverslagen (zie ook hoofdstuk 3) geven de dekens inzicht in bijvoorbeeld het aantal klachten, het aantal kantoorbezoeken en de opgelegde sancties. In 2018 is voor het eerst – mede op aandringen van het CvT – een gezamenlijk verslag van het dekenberaad uitgebracht waarin de werkzaamheden van alle dekens worden gepresenteerd.[110] Aanleiding hiervoor was dat de lokale verslagen te vaak intern gericht waren en een enigszins verbrokkeld beeld van het uitgeoefende toezicht ontstond.[111]

Volgens een lid van het CvT draagt het gezamenlijke verslag eraan bij dat beter beoordeeld kan worden of er stappen worden gemaakt op het vlak van kwaliteit en uniformiteit van het

[110] Vanaf 2013 is er een jaarverslag van het dekenberaad. In die jaren werd de verantwoording over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, neergelegd in de jaarverslagen van het dekenberaad, maar vooral ook in de jaarverslagen van de lokale orden (Dekenberaad (2019), *jaarverslag toezicht dekenberaad '18*, p. 3).
[111] Dekenberaad (2019), *jaarverslag toezicht dekenberaad '18*, p. 3.

toezicht. Complicatie hierbij was – in ieder geval voor het eerste jaarverslag – dat het jaarverslag pas verscheen in mei 2019, waardoor het als input voor de toezichtactiviteiten 2020 minder waardevol was, en dat enkele dekens niet wisten waarover zij een eigen verslag dienden op te stellen. Overigens verscheen het gezamenlijke jaarverslag 2019 pas in juni 2020.

Bezoekronden

Jaarlijks legt het CvT een bezoek af aan alle elf dekens. Tijdens (een deel van) deze bezoeken zijn de adjunct-secretarissen aanwezig. Deze bezoeken worden afgelegd door twee leden van het CvT, in wisselende samenstelling, ondersteund door de secretaris van het CvT. Dit bezoek vindt plaats in de periode mei tot september.

Ter voorbereiding moeten de dekens voorafgaand aan het bezoek een vragenlijst invullen. Deze vragenlijst telde voor de bezoekronde in 2018 ruim 60 vragen.[112] De onderwerpen hebben hoofdzakelijk betrekking op de toezichtsthema's van het CvT en de aandachtspunten die de dekens zelf hebben geformuleerd, zoals risicogestuurd toezicht, financieel toezicht, signalen van ketenpartners en andere partijen en recidive. De onderzoekers constateren dat voor een deel gevraagd wordt naar informatie die ook in de jaarverslagen is opgenomen.

Enkele voorbeelden van vragen

- Heeft u voor dit jaar risico's in uw arrondissement geïnventariseerd?
- Hoe ziet u toe op kantoren die (te) afhankelijk kunnen zijn van gefinancierde rechtsbijstand of van een grote cliënt?
- Organiseert u dit jaar cursussen voor advocaten over de Wwft (evt. samen met andere orden)? Zo ja, hoeveel? En hoeveel advocaten heeft u daarmee bereikt of verwacht u te bereiken?
- Heeft u beleid voor de wijze waarop u omgaat met advocaten die eerder in de fout zijn gegaan?
- In hoeveel dossiers kijkt u tijdens kantoorbezoeken naar de kwaliteit?
- Hoe waarborgt u uw onafhankelijkheid bij de behandeling van klachten, bijv. over advocaten van het kantoor waar u als deken aan verbonden bent of was?

De beantwoording is getoetst aan de normen uit de Algemene beleidsregel (zie volgende paragraaf). Tijdens de bezoeken gaat het CvT met name dieper in op de thema's van het college, eventuele vragen die de ingevulde vragenlijst opriepen, opvattingen van de dekens en knelpunten of dilemma's die de dekens bij de uitoefening van hun taak ervaren.[113] Indien daartoe aanleiding is kan een follow-up overleg met een deken worden gepland. Daartoe wordt in de praktijk af en toe overgegaan. De algemene bevindingen en de door het CvT gewenste vervolgstappen worden besproken tijdens een overleg met het dekenberaad. In 2018 kwamen daarbij met name aan de orde: de toezichtthema's van het college, de verantwoording, en de kwaliteit van dienstverlening.[114]

Signalen van derden

Het CvT gebruikt daarnaast signalen van met name rechtszoekenden die bij de deken een klacht hebben ingediend en die het CvT benaderen om informatie te verkrijgen over de wijze waarop de deken zijn taken uitoefent. In sommige gevallen kan een signaal aanleiding vormen

[112] College van toezicht (2019), *jaarverslag 2018*, p. 33-36.
[113] Idem, p. 8.
[114] Idem.

om hierover nader te spreken met de deken, bijvoorbeeld tijdens het bezoek. Het CvT gebruikt signalen om nader in te gaan op de algemene werkwijze van de deken(s) in dergelijke situaties.

Hieronder is te vinden hoeveel signalen bij het CvT zijn ingediend in de afgelopen jaren.[115]

TABEL 4.1: DOOR CVT ONTVANGEN SIGNALEN OVER KLACHTBEHANDELING DOOR DEKENS

	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal personen met een signaal	56	34	27	21	19
Aantal nieuwe signalen over toezicht of klachtbehandeling	41	18	15	9	15

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat het bespreken van signalen door het CvT door sommige dekens is ervaren als niet passend bij de toezichthoudende taak van het CvT. Het CvT ziet deze signalen echter als informatiebron over de feitelijke uitoefening – in algemene zin – van het toezicht en de klachtbehandeling.

Overigens kwam tijdens de interviews ook aan de orde dat de regeling omtrent klachten over de dekens niet volledig helder is. Dat het CvT toeziet op de klachtbehandeling over de dekens, betekent namelijk niet dat het een beroepsinstantie voor klagers is. Klagers zijn hier niet altijd van op de hoogte, reden waarom het CvT hierover uitleg heeft gegeven op zijn website.

Overleg met het dekenberaad

Het CvT overlegt ongeveer eens per twee maanden met de voorzitters van het dekenberaad. Dit overleg dient ertoe het CvT te voorzien van nadere informatie over de werkzaamheden van het dekenberaad en over ontwikkelingen of werkwijzen in de verschillende arrondissementen. Ook de wensen en standpunten van zowel het dekenberaad en het CvT worden uitgewisseld, bijvoorbeeld over het opstellen van beleidsregels op bepaalde thema's. Dit laatste heeft overigens meer het karakter van beïnvloeding en interventie (zie hieronder).

Hierbij is als kanttekening geplaatst dat het dekenberaad geen formele status heeft (zie hoofdstuk 3). Het CvT acht het vanuit zijn ervaringen wenselijk dat het dekenberaad een formele positie krijgt met bijpassende bevoegdheden. Een slagvaardig dekenberaad dat beleid kan opstellen en besluiten kan nemen die gelden voor alle dekens zou het toezicht ten goede komen. Als het dekenberaad bestuursorgaan zou worden, moet volgens het CvT, maar ook volgens de AR en verschillende dekens, worden voorzien in een wettelijke aanwijzingsbevoegdheid voor het CvT jegens het dekenberaad. Op die wijze kan het CvT goed systeemtoezicht houden op zowel de individuele dekens als het dekenberaad.

Dossierinzage

Het CvT is niet bevoegd om individuele dossiers in te zien. Dit gebeurt dan ook in de praktijk niet. Het CvT ziet dit als een knelpunt bij de goede uitoefening van zijn toezichtstaak. Zo formuleert het CvT de wens om 'de bevoegdheid te hebben om – indien het college daartoe aanleiding ziet – de werking van het toezicht en de klachtbehandeling te toetsen aan de hand van inzage in individuele klacht- en toezichtdossiers van de dekens. Op die wijze kan hij bijvoorbeeld nagaan of bepaald beleid in de praktijk consistent wordt uitgevoerd en of de deken het toezicht goed uitoefent.'

[115] College van toezicht (2020), *jaarverslag 2019*, p. 6.

De dossierinzage dient als *reality check*. Hierbij is het niet de bedoeling om in een individueel geval sturend op te treden of om individuele cliëntendossiers van advocaten met daarin vertrouwelijke informatie over cliënten in te zien. Het gaat om de dossiers die de dekens bijhouden over een advocaat. Het CvT geeft hierbij aan dat het van belang is om te zoeken naar een aanpak die recht doet aan de vertrouwelijkheid van de dossiers. Daarbij speelt ook mee dat enkel het advocaat-lid van het CvT zich kan beroepen op het verschoningsrecht/beroepsgeheim. Een oplossing zou kunnen zijn dat alleen dit lid de bevoegdheid krijgt tot dossierinzage. Schoenmaker merkt in zijn advies ook op dat een aandachtspunt is dat de kroonleden als niet-advocaten geen toezichtdossiers van advocaten mogen inzien vanwege de bescherming van vertrouwelijke cliënteninformatie, omdat de kroonleden als niet-advocaten niet onder het verschoningsrecht vallen. Dat zou volgens hem op zijn te lossen door een geheimhoudingsplicht voor de kroonleden in te voeren.[116]

De dekens staan in meerderheid kritisch tegenover dit voorstel. Als bezwaar wordt genoemd dat de inzage zich slecht verdraagt met het houden van systeemtoezicht, waardoor slechts bij zeer hoge uitzondering een individueel dossier wordt bestudeerd. Bovendien wordt het als een groot probleem gezien dat het CvT zich niet kan beroepen op het verschoningsrecht. Enkele dekens zien hierin een minder groot probleem, mits de inzage door de algemeen deken plaatsvindt. Wel is ook voor hen de vraag wat deze inzage in de praktijk aan extra informatie oplevert, zeker als deze niet gedeeld kan worden met de overige CvT-leden.

4.4.3. Oordeelsvorming

In de vorige subparagraaf is geschetst hoe het CvT informatie verzamelt om zicht te krijgen op de taakuitoefening door de dekens. De normen waaraan het CvT toetst volgen uit de Aw en het Wwft. In hoofdstuk 2 bleek dat het dekentoezicht moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit. Het CvT heeft deze normen nader uitgewerkt in de *Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling* (2015) en het *Toezichtkader* (2019). Op deze wijze wilde het CvT bijdragen aan de voorspelbaarheid en de professionalisering van zijn toezichtuitoefening. Deze beleidsregels geven zowel inzicht in hoe het CvT als systeemtoezichthouder optreedt als hoe de dekens hun taken minimaal dienen uit te voeren.

Naast het voldoen aan deze eisen hecht het CvT er veel belang aan dat het toezicht uniform wordt uitgeoefend. Dit is neergelegd in artikel 4 van de Algemene beleidsregel waarin de principes van goed toezicht zijn vervat: de deken geeft toepassing aan de door hem vastgestelde (beleids)regels en aan de afspraken en handleidingen die de dekens in het dekenberaad hebben gemaakt of opgesteld ten behoeve van hun toezicht en hun klachtbehandeling.

Uit het Toezichtkader volgt een nadere invulling van de normen die voortvloeien uit de wetsgeschiedenis van de Wpta. Zo is volgens het CvT het risicogestuurd uitoefenen van toezicht voorwaarde voor het houden van effectief toezicht. Hieronder is geïllustreerd hoe het CvT toetst of sprake is van risicogestuurd toezicht:[117]

> Het college toetst of het toezicht op een gestructureerde en met de andere dekens afgestemde wijze risicogestuurd wordt uitgevoerd. Daarvoor is nodig dat jaarlijks de risico's en (externe) ontwikkelingen in ieder arrondissement worden geïdentificeerd, geanalyseerd en geclassificeerd, naar gelang de ernst of impact. Op basis daarvan worden prioriteiten gesteld voor het toezicht. Dat kan op landelijk en lokaal niveau plaatsvinden. In ieder geval is het van belang dat er ruimte is voor lokaal verschillende risico's of een andere prioritering.

[116] Schoenmaker (2019), p. 16.
[117] College van toezicht (2019), *Toezichtkader*, p. 7.

Voor de geselecteerde risico's wordt een passende strategie voor aanpak en handhaving gekozen.

Aan de hand van indicatoren wordt bepaald op welke advocaten het toezicht zich zal richten. De met het toezicht verkregen gegevens worden mede gebruikt om het risicogestuurde toezicht opnieuw in te vullen. Ook is van belang dat periodiek een evaluatie plaatsvindt van de voortgang, impact en resultaten van het risicogestuurde toezicht. Als geheel is sprake van een cyclisch, zich jaarlijks herhalend proces. Uit een oogpunt van zichtbaarheid en consistentie dient het gestructureerde proces van risicogestuurd toezicht kenbaar te zijn voor advocaten en de maatschappij.

Het college hecht er belang aan dat de dekens informatie en signalen over advocaten ontvangen van ketenpartners uit de juridische wereld of vanuit het openbaar bestuur. Daarom ziet het college erop toe dat deze signaaluitwisseling goed functioneert en dat signalen over mogelijke niet-naleving, onbetamelijk gedrag of ontoereikende kwaliteit van een advocaat worden onderzocht.

Ook de andere normen en prioriteiten zijn volgens dit stramien uitgewerkt.

Daarnaast besteedt het CvT elk jaar extra aandacht aan bepaalde toezichtthema's die ook bij de vragenlijst en het bezoek aan bod komen. Deze thema's zijn opgenomen in de werkplannen van het CvT en volgen uit de ontwikkelingen die het CvT heeft waargenomen in het toezicht en de klachtbehandeling, maar ook breder in de advocatuur. Voor 2020 gaat het om de volgende vier thema's waaraan doelstellingen en beoogde effecten zijn gekoppeld:[118]

Thema	**Doelstelling**	**Beoogd effect**
Uitwerken en implementeren van het handhavingskader	Het college stelt het handhavingskader vast en implementeert dat, zodat hij systematisch de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de klachtbehandeling waar mogelijk kan meten, beoordelen en verbeteren.	Bevorderen van de kwaliteit en gerichtheid van het toezicht door het college en inzichtelijk maken van het optreden van het college en de effecten van het toezicht.
Risicogestuurd toezicht	Het college ziet erop toe dat de dekens uitvoering geven aan het beleidsmodel voor risicogestuurd toezicht en dat schriftelijk vastleggen, en toetst de kwaliteit daarvan.	De dekens: i) voeren hun beleid voor risicogestuurd toezicht systematisch en toetsbaar uit en leggen dat schriftelijk vast; ii) maken meer gebruik van data-analyse, waaronder analyse van financiële kengetallen van advocatenkantoren; iii) intensiveren waar mogelijk hun samenwerking met ketenpartners en collega-toezichthouders ter verkrijging van informatie en signalen.

[118] College van toezicht (2019), *Werkplan 2020*, p. 6-10.

Toezicht op naleving van de Wwft	Het college: i) toetst of de dekens het Wwft-toezicht en -beleid adequaat uitvoeren, onder meer bij de CCV en kantoorbezoeken en op grote kantoren; ii) zorgt ervoor dat de dekens een risico-gebaseerde werkwijze ontwikkelen en toepassen op basis van een plan van aanpak; en iii) gaat na of het toezicht toereikend is om te voorkomen dat personen met criminele achtergrond toetreden tot de advocatuur of invloed kunnen uitoefenen op advocatenkantoren door bestuursfuncties of anderszins.	De dekens: i) voeren op gestructureerde en onderling afgestemde wijze het Wwft-toezicht en -beleid uit; ii) ontwikkelen een risico-gebaseerde werkwijze op basis van een plan van aanpak, en geven daar toepassing aan.
Integriteit, cultuur en interne controle	Het college verkent de wijze waarop het toezicht aandacht besteedt aan de integriteit van advocaten, de cultuur en interne controle op kantoren, en specifiek hoe grote kantoren met deze aspecten omgaan.	Het toezicht besteedt ook aandacht aan de integriteit van advocaten, de cultuur en interne controle op kantoren, ongeacht de omvang van een kantoor.

4.4.4. Interventies

Als het CvT oordeelt dat een deken of de dekens op ontoereikende wijze invulling geven aan de uitoefening van hun taken (namelijk de toezichthoudende taken op grond van de Aw en de Wwft en de klachtbehandeling), dan heeft het verschillende wettelijke instrumenten om in te grijpen. De volgende wettelijke handhavingsbevoegdheden staan tot zijn beschikking:

- De algemeen deken kan de deken een aanwijzing geven, nadat hij de overige leden van het CvT gehoord heeft (artikel 45b Aw);
- Het CvT kan het hof van discipline verzoeken een deken te schorsen in of te ontheffen uit zijn taakuitoefening (artikel 45c Aw);
- Het CvT kan de jaarlijkse vergadering van de orde verzoeken om de deken te ontslaan en een andere deken te kiezen (artikel 45d Aw);
- Het CvT kan beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van de bovengenoemde taken door de dekens (artikel 45h Aw).

De algemeen deken heeft overigens ook de bevoegdheid – zonder de betrokkenheid van het CvT – om hoger beroep in te stellen tegen een beslissing van de raad van discipline (artikel 56 Aw). Op deze bevoegdheid wordt ingegaan in paragraaf 3.6.2 en 4.1.2 Dit is geen bevoegdheid verbonden aan het systeemtoezicht door het CvT, maar aan zijn hoedanigheid als voorzitter van de algemene raad.

Het CvT is niet bevoegd om de Awb-handhavingsinstrumentarium (last onder dwangsom of bestuursdwang en bestuurlijke boete) in te zetten. Voor de inzet van de handhavingsinstrumenten heeft het CvT een handhavingspiramide ontwikkeld (zie onderstaande figuur die uit het jaarverslag is overgenomen).[119] Er is sprake van een oplopende schaal, waarbij eerst met

[119] College van toezicht (2019), *jaarverslag 2018*, p. 32.

lichtere, informele interventies geprobeerd wordt dekens bij te sturen. Als dat niet het gewenste effect heeft, kan overgegaan worden tot de inzet van zwaardere sancties. Het CvT heeft op deze wijze de wettelijke handhavingsbevoegdheden gerangschikt van licht naar zwaar, zo blijkt uit de bovenste vijf sancties uit de piramide.

FIGUUR 4.1: HANDHAVINGSPIRAMIDE CVT

Uit de jaarverslagen en tijdens de interviews is naar voren gekomen dat het CvT in de afgelopen jaren geen aanleiding heeft gezien om de relatief zware wettelijke bevoegdheden in te zetten; deze worden gezien als ultimum remedium-middelen. Tot op heden heeft zich geen situatie voorgedaan waarbij de inzet van deze middelen noodzakelijk bleek. In het merendeel van de gevallen volstaat een gesprek met de voorzitter van het dekenberaad of met een individuele deken. In 2019 gaf de bezoekronde aanleiding om met drie dekens een vervolggesprek te voeren; met één deken is daarna nog een tweede gesprek gevoerd.[120]

Wel is hierboven toegelicht dat het CvT in 2015 een beleidsregel, nader uitgewerkt met het Toezichtkader in 2019, heeft opgesteld. Reden hiervoor is dat het CvT vindt dat het opstellen van beleidsregels voor het optreden van de dekens in eerste instantie op de weg van de dekens hoort te liggen: het opstellen van beleidsregels is de derde trede nadat gesprekken zijn gevoerd met de voorzitter(s) van het dekenberaad en met de individuele deken(s). Het CvT geeft wel richting de dekens aan op welke onderdelen het beleid wenselijk acht. Het toetst daarnaast de beleidsregels van de dekens en ziet erop toe dat de dekens deze consistent toepassen.

Uit de interviews met de leden van het CvT blijkt dat het een bewuste keus is geweest om in de beginfase met name ‘soft power’ in te zetten. Het toezichtstelsel was volop in ontwikkeling, waarbij stapsgewijs verbetering is aangebracht in de taakuitoefening. Het beeld is – ook op grond van de jaarverslagen – dat het aandringen van het CvT ertoe geleid heeft dat de werkwijze aangepast is en dat daardoor het gewenste doel is bereikt. Voorbeeld hiervan is

[120] College van toezicht (2020*), jaarverslag 2019*, p. 5.

het opvragen van financiële kengetallen. In 2015 gebeurde dat bij enkele kantoren, met name die waaraan een kantoorbezoek werd afgelegd, waarbij sommige dekens deze gegevens voorlegden aan de Unit FTA.[121] Het CvT had erop aangedrongen om deze kengetallen bij alle kantoren op te vragen. Vervolgens is in 2016 met een pilot gestart in enkele arrondissementen; in 2020 worden in elk arrondissement bij alle kantoren de kengetallen opgevraagd en wordt de Unit FTA standaard ingeschakeld. Een ander voorbeeld is het afleggen van minimaal 10% kantoorbezoeken en de wijze van verslaglegging hierover; in de werkwijze en de uitkomsten van deze bezoeken bleken grote verschillen te bestaan. Door gesprekken hierover met de dekens en het dekenberaad is het beleid en de registratie onderling afgestemd en gelijkgetrokken.

De leden van het CvT gaven tijdens de interviews aan dat het systeemtoezicht in een andere fase is gekomen. Het toezichtstelsel en de vormgeving van het toezicht zijn in grote lijnen op orde, waarbij meer aandacht komt voor de vraag of het systeem in individuele gevallen tot zijn recht komt. Deze andere focus kan met zich meebrengen dat het CvT in de toekomst wel moet gaan doorpakken en waar nodig ook zwaardere sancties gaat opleggen. Mede vanwege deze ontwikkeling is het CvT op dit moment bezig met het opstellen van een Handhavingskader om de voorspelbaarheid van het toezicht door het CvT te bevorderen en ‘effectief, constructief en ordelijk’ te laten zijn.

Een geïnterviewde deken gaf daarentegen aan dat, wanneer de ontwikkeling en professionalisering van een formeel dekenberaad juist kan inhouden dat de aanjaagfunctie van het CvT minder noodzakelijk is en het in dat geval een meer terughoudende rol zou moeten gaan innemen.

De geïnterviewde leden van de commissie-Manning vinden de bevoegdheid om beleidsregels voor de taakuitoefening door dekens te stellen problematisch. Het CvT zou daarmee als beleidsbepaler op de stoel van de dekens gaan zitten, wat op gespannen voet staat met het houden van systeemtoezicht waarbij de toezichthouder tot taak heeft om de toepassing van het beleid te toetsen. Het opstellen van beleidsregels zou daarom voorbehouden moeten zijn aan de dekens bij wie de bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht en de klachtbehandeling primair is neergelegd. Mocht het CvT van oordeel zijn dat in de beleidsvorming lacunes bestaan, dan ligt het op zijn weg om aan de deken(s) of het dekenberaad, als deze een formeel orgaan wordt, een aanwijzing te geven.

Tijdens het gesprek met het dekenberaad kwam als knelpunt naar voren dat een aanwijzingsbevoegdheid in een concreet geval niet thuishoort bij een systeemtoezichthouder: dit doorkruist het idee van systeemtoezicht. Een aanwijzing zou een algemene strekking moeten hebben.

4.5 Ervaringen met het systeemtoezicht

In deze paragraaf gaan we nog specifiek in op de ervaringen van het CvT en de dekens over de huidige werking en de meerwaarde van het systeemtoezicht.

Zowel het CvT als de dekens zijn in algemene zin van oordeel dat het CvT in de afgelopen jaren een belangrijke aanjagende functie heeft vervuld om het dekentoezicht te professionaliseren. Voor het houden van effectief toezicht door de dekens is het systeemtoezicht functioneel gebleken, aldus een deken. In paragraaf 4.4 zijn enkele voorbeelden genoemd waaruit deze

[121] College van toezicht (2017), *jaarverslag 2016*.

professionaliseringsslag en de aanjagende rol van het CvT blijkt. Ook de andere wijze van besluitvorming in het dekenberaad is een resultaat van die rol. Wel wordt hierbij door de dekens als kanttekening geplaatst dat zij menen dat het CvT niet op de stoel van de deken als primaire toezichthouder moet gaan zitten. Dit punt wordt ook – meer principieel – gemaakt door de commissie-Manning ten aanzien van de bevoegdheid om beleidsregels op te stellen.

In de praktijk levert de taakopvatting van het CvT soms spanning op (zie paragraaf 4.2): de eisen die het CvT stelt worden in voorkomende gevallen gezien als te detaillistisch of te casuistisch en te procesmatig. Ook geven sommige dekens aan dat het CvT soms onrealistische eisen stelt en te veel verlangt in korte tijd. In het algemeen wordt de verhouding echter gezien als constructief en positief-kritisch.

Zeker in de beginfase hebben zowel het CvT als de dekens er veel waarde aan gehecht om in gezamenlijkheid tot beter toezicht te komen; dit punt wordt ook benadrukt in het advies van Schoenmaker. Vanuit de dekens is aangegeven dat hierbij met name de (maatschappelijke) blik van buiten leerzaam en waardevol is, ondanks dat ook gehecht wordt aan inhoudelijke kennis en expertise over de beroepsgroep. Ook de algemene raad onderschrijft dit beeld in zijn position paper: ‘Het college van toezicht vervult een belangrijke functie en onmisbare plaats in het toezichtbestel. Het college treedt op als controleur, aanjager en stimulator van het toezichtbeleid. De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met het college van toezicht zijn positief.’

Uit de gesprekken blijkt dat het CvT zich sinds 2015 ontwikkeling heeft laten zien in zijn rol als systeemtoezichthouder. In het begin heeft het CvT tijd genomen om ‘het wiel uit te vinden’ onder andere door ervaringen van andere systeemtoezichthouders of experts te horen. Het lijkt er gelet op de uitlatingen van de geïnterviewden op dat het CvT zich inmiddels een positie heeft verworven. Verschillende dekens merken hierover op dat het CvT hen scherp houdt en zorgt voor *checks and balances* in het dekentoezicht. Een deken geeft aan dat hij niet denkt dat het toezicht zo ver was gekomen zonder het CvT. Overigens moet aangetekend worden – zo menen zowel het CvT als de dekens – dat de opbrengsten van het dekentoezicht nog onvoldoende zichtbaar/transparant zijn, doordat over de maatschappelijke opbrengsten geen cijfers worden bijgehouden en gepubliceerd.

5

Tuchtrecht

5.1 Inleiding

Bij het (eerste, oorspronkelijke) voorstel van wet tot aanpassing van de Aw, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde (32382, nr. 2) was het blijkens de memorie van toelichting niet de bedoeling wezenlijke wijzigingen aan te brengen in het tucht(proces)recht. Daarvoor was op dat moment een Kaderwet tuchtprocesrecht in voorbereiding, dat ook het tuchtprocesrecht voor advocaten zou herzien.[122] Toch zijn al in het oorspronkelijke voorstel van wet aanpassingen aan de Aw voorgesteld die ook op het tuchtrecht betrekking hebben. In de nota's van wijziging zijn daar meer aanpassingen bijgekomen. Tot een voorstel van wet voor een Kaderwet tuchtprocesrecht is het niet meer gekomen. Nadat het voorbereiden van het wetsvoorstel eerst een 'lagere prioriteit' heeft gekregen,[123] is na 'herprioritering' van het wetsvoorstel afgezien.[124] Hoewel de Wpta (toch) een aantal wijzigingen in het tuchtrecht met zich bracht, is van een algemene renovatie van het tuchtrecht geen sprake. Deze evaluatie is daarom evenmin een algemene evaluatie van het tuchtrecht voor advocaten, maar beperkt zich tot de wijzigingen die de Wpta in het tuchtrecht heeft doorgevoerd.

Omwille van de overzichtelijkheid delen we de wijzigingen in zes onderwerpen in. In ieder van de volgende paragrafen komt één van die onderwerpen aan bod. We bespreken in iedere paragraaf welke wijzigingen de Wpta op dat onderwerp heeft gebracht en in hoeverre de doelen die de wetgever van de wijzigingen heeft gehad, zijn gerealiseerd. In paragraaf 5.2 komt de deken als klager aan de orde. Paragraaf 5.3 gaat in op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken. De kernwaarden staan in paragraaf 5.4 centraal en de maatregelencatalogus komt in 5.5 aan de orde. Paragraaf 5.6 betreft de veroordeling in de kosten van de procedure en paragraaf 5.7 in op de openbaarmaking van tuchtrechtelijke beslissingen. Tot slot komen in paragraaf 5.8 de ervaringen van advocaten met het tuchtrecht aan de orde, voor zover geïnventariseerd in het enquêteonderzoek. In de andere paragrafen wordt waar relevant ook geput uit de uitkomsten van de enquête.

[122] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 3 en 14; 2010-2011 32382, 7, p. 3 en 18-19.
[123] *Kamerstukken I* 2011-2012, 32261, C, p. 6.
[124] *Kamerstukken II* 2014-2015, 34145, 3, p. 16.

5.2 De deken als klager

5.2.1. Doel van de Wpta

Tuchtrecht is door Kleiboer en Huls gedefinieerd als een stelsel van normen en mechanismen van normhandhaving dat is gericht op het beïnvloeden, beoordelen en – in geval van overtreden van een norm – sanctioneren van handelen van leden van een bepaalde beroepsgroep of vereniging.[125] Volgens de parlementaire geschiedenis bij de Aw, heeft het tuchtrecht tot doel de naleving van beroepsnormen door beroepsbeoefenaren en de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bevorderen, alsmede om de beroepsgroep te vrijwaren van ongewenste uitwassen.[126] Tuchtrecht wordt dan ook niet gezien als onderdeel van het toezicht, maar kan wel volgen op de uitoefening van toezicht.[127]

De lokale dekens hebben de bevoegdheid een tuchtklacht ('dekenbezwaar') aan de tuchtrechter voor te leggen. In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van wet wordt de rol van de lokale dekens samengevat: 'De lokale dekens zien erop toe dat de voor de advocatuur geldende waarden en normen worden nageleefd. Zij treden op tegen schending daarvan, onder andere door te bemiddelen in geschillen tussen advocaten en cliënten, en door tuchtzaken aan te brengen bij de tuchtrechter'.[128] Het tuchtrecht is het sluitstuk van de naleving en handhaving van de kernwaarden, aldus de memorie van toelichting.[129] Overigens kan de deken ook in de tuchtprocedure betrokken zijn in een andere rol dan die van indiener van een klacht. De voorzitter van de raad van discipline kan een deken in de tuchtprocedure als vooronderzoeker aanwijzen op grond van artikel 46l, 46m en 46n Aw. De verwachting was dat daaraan in de praktijk slechts beperkt behoefte zou bestaan, omdat de meeste klachten pas na het dekenonderzoek ter kennis van de raad van discipline worden gebracht.[130]

Dekenbezwaren kunnen gezien worden als een indicatie voor de mate waarin effectief en proactief toezicht wordt gehouden. Het verband tussen effectief toezicht en dekenbezwaren is ook aangestipt in de vierde nota van wijziging. Daarin is besproken dat de dekens gedurende de parlementaire behandeling van wat de Wpta zou worden, meer gebruik zijn gaan maken van de mogelijkheid om zelf klachten in te dienen. Daarbij heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de kanttekening geplaatst dat: 'Tegelijkertijd laten die klachten zien dat het werk nog lang niet voltooid is. Ook in de toekomst zal de advocatuur aantoonbaar en actief werk moeten maken van professioneel en effectief toezicht, waarmee ongewenste uitwassen worden bestreden'.[131]

Naast de mogelijkheid een dekenbezwaar in te dienen, heeft de deken nog een aantal procedures tot zijn of haar beschikking. De deken kan ook het verzoek doen een advocaat spoedshalve te schorsen of een voorlopige voorziening te treffen (artikel 60ab) of het verzoek doen een advocaat wegens onbehoorlijke praktijkuitoefening voor onbepaalde tijd te schorsen dan wel voorzieningen te treffen met betrekking tot de praktijkuitoefening (artikel 60b). De raden van discipline zijn bevoegd om over dergelijke verzoeken te beslissen. Deze procedures zijn beschreven in de paragrafen 4a en 4b Aw, en vallen niet onder het tuchtrecht.

[125] Kleiboer & Huls 2001, p. 1.
[126] *Kamerstukken I* 2013/14, 32382, C, p. 9.
[127] Vgl. *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 32.
[128] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 7.
[129] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 8.
[130] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 13, p. 21.
[131] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 18, p. 12.

5.2.2. **Beschrijving**

Aan de hand van jaarverslagen van de raden en het hof van discipline kan worden vastgesteld hoe vaak in de jaren 2015 tot en met 2019 uitspraak is gedaan op een dekenbezwaar. Daarnaast is in de jaarverslagen opgenomen hoe vaak beslist is op verzoeken van de deken in de zin van artikel 60ab en 60b en op verzoeken om tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde maatregelen. In de jaarverslagen is dit uitgesplitst naar arrondissement en gecategoriseerd op onderwerp van het dekenbezwaar.

TABEL 5.1 BEZWAREN EN VERZOEKEN VAN DE DEKEN WAAROP DOOR DE RADEN VAN DISCIPLINE IS BESLIST

JAAR	DEKENBEZWAREN	60AB-VERZOEKEN	60B	LAST TOT TENUITVOERLEGGING
2015	45	1	0	Geen gegevens
2016	Geen gegevens	2	5	2
2017	69	7	8	6
2018	64	3	5	6
2019	39	5	3	1

Volgens de enquête onderschrijft een ruime meerderheid van de advocaten de stelling dat tuchtrechtelijke handhaving door dekenbezwaren een onmisbaar sluitstuk is van het toezicht op de advocatuur; 71% is het met de stelling (zeer) eens.[132]

De voorzitters van de tuchtcolleges geven aan de dat bezwaren en verzoeken van de deken over het algemeen goed zijn onderbouwd en helder zijn geformuleerd. Dekenbezwaren worden dan ook nooit door middel van een voorzittersbeslissing afgedaan.

De dekenbezwaren gaat over uiteenlopende gedragingen. We hebben die gedragingen in een aantal categorieën onderverdeeld. Ondanks het modelmatige karakter van de onderverdeling denken we dat de onderverdeling nuttig is. Het *aantal* dekenbezwaren is niet de enige indicator voor effectief toezicht. Een discussie over dekenbezwaren als indicator voor effectief toezicht kan ook gaan over de *inhoud* van de bezwaren die de dekens indienen.

Medewerking aan toezicht

Dekenbezwaren over het zich onttrekken aan toezicht kunnen gezien worden als een eerste type dekenbezwaar. In de klacht verwijt de deken een advocaat dat die niet heeft gereageerd op verzoeken van de deken om informatie of om een reactie op een bij de deken binnengekomen klacht, dat de advocaat zich onbereikbaar houdt voor de deken of dat deze toezeggingen om alsnog te reageren niet nakomt. Deze gedragingen van een advocaten leiden ertoe dat de deken zijn of haar toezicht op de advocaat onvoldoende kan uitoefenen. Onderzoek naar klachten van cliënten en anderen die bij de deken zijn binnengekomen wordt door deze gedragingen gefrustreerd. Van advocaten die zich aan het toezicht onttrekken kan op zijn minst worden gesteld dat zij, door hun inschrijving als advocaat, wel de suggestie wekken te voldoen aan de eisen die aan een advocaat worden gesteld, maar de deken belemmeren in het vaststellen of dat daadwerkelijk het geval is. De tuchtcolleges beoordelen de struisvogeltactiek vaak als ernstig verwijtbaar. De geïnterviewde voorzitters van de tuchtcolleges geven aan dat dit type dekenbezwaren nuttig, zo niet onmisbaar is voor het toezicht op de beroepsgroep. Daarbij geven zij ook aan dat als een advocaat niet reageert op verzoeken van de deken, er vaak een achterliggend, groter probleem speelt. Het komt bijvoorbeeld voor dat die

[132] Zeer eens: 22,88%; eens: 48,54%. 14,15% staat neutraal tegenover deze stelling.

advocaten ook niet bereikbaar zijn voor cliënten, toezeggingen aan cliënten niet naleven, of de praktijkvoering niet op orde hebben. Uitspraken op dit type dekenbezwaren leiden niet tot rechtsontwikkeling of rechtsvorming. De inhoudelijke toegevoegde waarde van de uitspraak voor de beroepsgroep in het algemeen is in dat opzicht beperkt.

'Meeklagen'

Een tweede type dekenbezwaren gaat over hetzelfde feitencomplex als een klacht van een cliënt of een andere particulier. Er kunnen redenen zijn voor de deken om, terwijl al een klacht wordt of is ingediend, ook een dekenbezwaar in te dienen. Een reden kan zijn gelegen in de omstandigheid dat de particuliere klager geen verwijten kan aanvoeren die strekken tot bescherming van het algemeen belang. De cliënt kan bijvoorbeeld niet klagen over misbruik van toevoegingsgelden. De deken kan dit wel. Ook is het mogelijk dat de deken in het onderzoek naar de klacht ander tuchtrechtelijk verwijtbaar handelen in de dienstverlening aan de cliënt heeft geconstateerd dan waar de klacht van cliënt betrekking op heeft. In die gevallen is het duidelijk dat het indienen van een dekenbezwaar naast de klacht meerwaarde heeft. Die meerwaarde is niet evident in het geval het dekenbezwaren dezelfde verwijten omvat als in de klacht worden gemaakt. De voorzitters noemen toch twee potentiële voordelen van een deken die 'meeklaagt'. Een eerste voordeel is dat de tuchtrechter door het dekenbezwaar meer context krijgt bij de gedraging van de advocaat. De cliënt heeft alleen informatie over hetgeen in zijn of haar zaak is gebeurd. In het dekenbezwaar kan de deken het tuchtcollege informeren over de context van de zaak, zoals over de vraag of er aanwijzingen zijn dat deze tekortkoming zich vaker voordoet. Alleen om de ernst van de gedraging te benadrukken waarop een klacht betrekking heeft, hoeft een deken echter geen bezwaar in te dienen. Een tweede voordeel kan zijn dat, indien de klacht wordt ingetrokken, er alsnog een dekenbezwaar te beoordeling voorligt. Heel sterk is dat laatste argument niet. Andere voorzitters wijzen er namelijk op dat, gelet op het bepaalde in artikel 47a, tweede lid, sub b Aw, de deken ook zonder parallel dekenbezwaar de gelegenheid heeft om desgewenst het standpunt in te nemen dat de behandeling van de klacht om redenen van algemeen belang moet worden voortgezet. Het indienen van een dekenbezwaar is dan een omslachtige manier om een doel te bereiken dat veel eenvoudiger kan worden behaald. Dat doel kan zelfs al worden behaald door in de aanbiedingsbrief bij de klacht aan het tuchtcollege aan te geven dat volgens de deken sprake is van een klacht waarbij die redenen van algemeen belang aan de orde zijn.

Klachten over dienstverlening en praktijkvoering

Een derde type dekenbezwaren bundelt verwijten over de dienstverlening aan cliënten en/of over de praktijkvoering. Deze dekenbezwaren kunnen voortvloeien uit onderzoek dat is gedaan naar aanleiding van signalen afkomstig van cliënten en anderen over suboptimale prestaties van de advocaat of naar aanleiding van de inzet van het eigen toezichtsinstrumentarium. Voor dat laatste geldt dat met name de kantoorbezoeken naar de indruk van de geïnterviewden veel waardevolle informatie opleveren over de praktijkvoering en de dienstverlening van de advocaat. Deze dekenbezwaren zijn casusoverstijgend en kunnen daardoor ook inzicht bieden in structurele tekortkomingen van een advocaat in de dienstverlening of de organisatie van de praktijk. Daardoor kan ook op basis van vollediger informatie worden gediscussieerd over de oorzaak van de tekortkomingen, mogelijke oplossingen en de maatregel die passend en geboden is. Zonder dit type dekenbezwaren duurt het in de meeste gevallen veel langer voordat structurele tekortkomingen worden gesignaleerd. Daar is dan voor nodig dat meerdere cliënten klachten indienen, zodat het tuchtcollege in latere uitspraken de eerdere tuchtrechtelijke antecedenten kan meewegen. Dat kan jaren duren. De geïnterviewden zijn het er dan ook over eens dat deze categorie dekenbezwaren een waardevolle bijdrage levert aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsgroep. Tegelijkertijd geven de voorzitters van de tuchtcolleges aan dat het aantal dekenbezwaren dat in

deze categorie valt, beperkt is. Dat verklaren zij door te wijzen op hoe arbeidsintensief het is dit type klachten voor te bereiden. Als een advocaat handelt in strijd met de professionele standaard, merkt de cliënt dat niet altijd. En zelfs als de cliënt het merkt, is het lang niet altijd gezegd dat de cliënt die signalen in de vorm van een klacht of anderszins doorgeeft aan de deken. Dat met het toezichtsinstrumentarium niet alle onderpresterende advocaten (tijdig) worden geïdentificeerd, valt de dekens niet zonder meer te verwijten. Er zijn beperkingen aan de tijd, geld en menskracht die zij aan het toezicht kunnen besteden. Daarom, zo geven de meeste voorzitters van de tuchtcolleges aan, is het noodzakelijk ook andere bronnen van informatie over onderpresterende advocaten te benutten. Met name signalen vanuit de rechtspraak, maar ook die van andere professionele partijen die veelvuldig met advocaten te maken hebben, kunnen zinvolle informatie opleveren voor de uitoefening van het toezicht door de deken. We verwijzen daarvoor naar de discussie in paragraaf 3.4.3.

Principiële vragen

Een vierde type dekenbezwaren is het dekenbezwaar dat is gemotiveerd door de wens een oordeel van de tuchtrechter te krijgen over een principiële kwestie. Voorbeelden van dit type dekenbezwaren zijn de dekenbezwaren over de wijze waarop *support lawyers* (niet-advocaten) op de website van een advocatenkantoor worden gepresenteerd en over acquisitie door advocaten in gerechtsgebouwen. De meerwaarde van deze dekenbezwaren is dat dankzij de uitspraak op het dekenbezwaar de hele beroepsgroep helderheid krijgt over een principiële kwestie waarop het tuchtrecht tot dan toe nog geen duidelijk antwoord gaf. Deze dekenbezwaren dienen dus de rechtsontwikkeling. Dit type dekenbezwaren lijkt de laatste jaren toe te nemen, al zal dit type dekenbezwaren naar zijn aard nooit een type dekenbezwaren zijn dat veel voorkomt. De impact ervan op de rechtsontwikkeling van het tuchtrecht en de kwaliteit van de beroepsgroep is niettemin groot. Vanuit het oogpunt van het doel van tuchtrechtspraak is dat een positieve ontwikkeling.

Naleving overige normen Advocatenwet

Een vijfde categorie dekenbezwaren, eigenlijk een restcategorie, gaat over het niet naleven van overige krachtens de Aw gestelde normen. Het gaat bijvoorbeeld over verplichtingen van een advocaat op grond van de Voda, zoals verplichtingen om voldoende opleidingspunten te halen en de verplichting een beroepsaansprakelijkheidsverzekering te hebben die voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. Dit type dekenbezwaren is schaars. Sommige voorzitters van de tuchtcolleges geven aan dat dit zal komen door de introductie van het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium (paragraaf 3.6.3). Mogelijk wordt ook van het indienen van een dekenbezwaar afgezien als met een normoverdragend gesprek het beoogde doel kan worden bereikt (paragraaf 3.6.1).

Generale preventieve werking tuchtrechtspraak

Het belang van dekenbezwaren is niet alleen gelegen in het afdwingen van normconform gedrag van de advocaat tegen wie het dekenbezwaar zich richt. De effectiviteit van tuchtrecht in het algemeen is sterk afhankelijk van de mate waarin ook andere leden van de beroepsgroep dan diegene die in een zaak betrokken zijn, kennisnemen van de kern van de uitspraak en daarop eventueel ook hun gedrag aanpassen. Afgaande op de uitkomsten van de enquête, waarover meer in paragraaf 5.8, gaat van tuchtrechtelijke uitspraak ook daadwerkelijk een generale preventieve werking uit. De in paragraaf 5.8 aangehaalde cijfers bevestigen dat de tuchtrechtspraak een waardevol instrument is om de kwaliteit van de beroepsuitoefening van alle leden van de beroepsgroep te bewaken en te bevorderen. Dat is ook iets waarvan de dekens gebruik kunnen maken. De principiële dekenbezwaren, hiervoor als vierde type genoemd, zijn daarvan een voorbeeld, maar ook de andere typen dekenbezwaren, zoals het derde type, kunnen een belangrijke rol spelen in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit

van beroepsuitoefening door de leden van de beroepsgroep in het algemeen. Dat advocaten ook van de deken verwachten dat die de mogelijkheid dekenbezwaren in te dienen inzet, wordt eveneens door de enquête bevestigd: 71% is het (zeer) eens met de stelling dat tuchtrechtelijke handhaving door een dekenbezwaar een onmisbaar sluitstuk is van het toezicht op de advocatuur, 5% is het (zeer) oneens met de stelling.[133]

5.3 Focus op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken

5.3.1. Doel van de Wpta

Een aantal van de wijzigingen in het tuchtrecht is gericht op het doen van aanpassingen die ervoor moeten zorgen dat de tuchtrechter zich zoveel mogelijk kan richten op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken. In de memorie van antwoord heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toegelicht dat tuchtrecht een waardevol, maar ook een kostbaar instrument is. Er zijn volgens de staatssecretaris veel klachten die 'zich naar hun aard niet lenen voor behandeling door de tuchtrechter, omdat zij niet primair zien op de kwaliteit van de beroepsuitoefening, maar bijvoorbeeld bejegeningskwesties of conflicten over de hoogte van declaraties betreffen'.[134] Een incidenteel geschil over (bijvoorbeeld) bejegening of declaraties hoort niet bij de tuchtrechter thuis. Voor dat soort geschillen zijn goede alternatieven beschikbaar: de interne klachtenregeling van een kantoor en de Geschillencommissie Advocatuur.[135] Met de wet is ook beoogd die alternatieve wegen te stimuleren, zodat het aantal zogenoemde 'bagatelzaken' zou afnemen.[136] De afname van het aantal klachten dat bij de tuchtcolleges wordt ingediend was echter 'geen primair doel' van de wetswijziging.[137]

Bij dit doel past ten eerste dat in het oorspronkelijke voorstel van wet is geconstateerd dat aansluiting bij de Klachten- en Geschillenregeling Advocaten destijds nog niet verplicht was. Overwogen werd dat te wijzigen, zodat klachten die zich bij uitstek lenen voor afdoening in een geschillenprocedure, in die procedure zouden kunnen worden afgedaan. De veelvoorkomende klachten over bejegening en declaraties, lenen zich over het algemeen goed voor een geschillenprocedure. Die procedure is met minder zware procedurele waarborgen omkleed dan een tuchtprocedure en zou in die zin laagdrempeliger zijn.[138] 'Het is daarom in ieders belang om de toepassing van een klachten- en geschillenprocedure te bevorderen', aldus de minister van Justitie.[139] Het heeft geleid tot de introductie van de verplichting in artikel 28, tweede lid, sub b Aw aan het CvA om regels te stellen over de verplichte aansluiting bij een klachten- of geschillenregeling. Met artikel 6.28 Verordening op de advocatuur is bedoeld aan deze verplichting te voldoen.[140] Zie daarover ook paragraaf 3.4.4. Met het oog op de verplichte klachten- en geschillenregeling is de begrotingsprocedure voor advocatensalarissen op grond van de Wet tarieven in burgerlijke zaken komen te vervallen.[141]

[133] De overige respondenten stonden neutraal tegenover deze stelling, hadden geen mening of vonden de stelling niet van toepassing.
[134] *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 9.
[135] *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 10.
[136] *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 10-11.
[137] *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 4.
[138] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 25. Zie tevens *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 57: 'In de praktijk zijn veel van de klachten over advocaten feitelijk geschillen over de hoogte van een declaratie. Voor zover hiermee niet tevens beroepsregels overtreden worden, behoren dergelijke klachten niet door de tuchtrechter te worden behandeld, maar moeten deze zoveel mogelijk op een andere laagdrempelige wijze worden afgedaan.'
[139] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 25. Zie tevens *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 47 en 57-58 en *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 9-10. Zie *Kamerstukken II* 2010-2011, 32382, 7, p. 26 -27 voor een toelichting op de klachten- of geschillenprocedure.
[140] Artikel 6.28 en verder Verordening op de advocatuur (Inwerkingtreding: *Stcrt.* 2014, 36091; laatstelijk gewijzigd: *Stcrt.* 2018, 68008). Zie kritisch over de implementatie: Van Osch 2019.
[141] Artikel III van *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 2; zie ook *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 32.

Ten tweede, en in het verlengde van het vorige punt, kan de voorzitter van de raad van discipline op grond van artikel 46g, derde lid, onder b Aw een klacht niet-ontvankelijk verklaren als de klacht betrekking heeft op de hoogte van een declaratie en een geschil daarover al is, kon of nog kan worden voorgelegd aan een klachten- of geschilleninstantie.[142] Ook kan de voorzitter van een raad van discipline op grond van artikel 46i Aw besluiten een klacht die zich daarvoor leent in handen te stellen van een klachten- of geschillencommissie, mits de klacht niet eerder aan die instantie is voorgelegd. Het is echter niet zo dat de tuchtrechter per definitie geen rol meer heeft in declaratiegeschillen. In de tweede nota van wijziging is onderkend dat het al dan niet stelselmatig te hoog vaststellen van declaraties een schending van een beroepsnorm kan betekenen. De tuchtrechter kan zich onverkort uitspreken over de vraag of sprake is van excessief declareren. Dat geldt ook als de klachten- of geschilleninstantie zich over die vraag heeft uitgelaten, of als die dat kan of had kunnen doen.[143]

Ten derde, heeft de voorzitter van de raad van discipline op grond van artikel 46j Aw de bevoegdheid om een klacht versneld af te doen, nog voordat de zaak ter zitting is behandeld. De voorzitter kan op grond van het eerste lid van dat artikel besluiten dat de raad kennelijk onbevoegd is de klacht te behandelen, of dat de klacht kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk van onvoldoende gewicht is. Tegen dergelijke beslissingen staat verzet open op grond van artikel 46j, vierde lid jo. artikel 46h Aw. Als het verzet gegrond wordt verklaard, wordt de behandeling van de zaak voortgezet. Als het verzet niet-ontvankelijk wordt verklaard of wordt afgewezen, dan is de procedure daarmee geëindigd: tegen de beslissing op verzet staat volgens artikel 46h, zevende lid Aw geen rechtsmiddel open. Tot 1 januari 2015 was een grotendeels met artikel 46j Aw vergelijkbare mogelijkheid opgenomen in artikel 46g, eerste lid Aw.

Ten vierde heeft wijziging van artikel 35 Aw beoogd uitdrukking te geven aan de één loketgedachte. Cliënten en andere personen die ontevreden zijn over de dienstverlening van een advocaat of zich door de advocaat onjuist behandeld achten, vinden in de lokale deken een gesprekspartner die hen kan helpen bij het bepalen van een eventuele vervolgstap. De deken kan bemiddelend optreden maar kan ook 'een ieder' informeren over de mogelijkheden van een klachten- en geschillenregeling, een civiele procedure of een tuchtprocedure.[144] De deken had deze centrale rol al voor inwerkingtreding van dit artikel.

Ten vijfde is ook de introductie van griffierecht erop gericht geweest te voorkomen dat voor de tuchtprocedure naar hun aard ongeschikte klachten niet in de tuchtprocedure terecht komen. Met de introductie van griffierecht in het tuchtrecht voor advocaten is beoogd te bevorderen dat klagers 'een afgewogen beslissing' nemen voordat ze ervoor kiezen een klacht in te dienen bij de tuchtrechter, of ze te stimuleren te beoordelen of de zaak zich in redelijkheid wel leent voor een tuchtprocedure. Lang niet alle klachten over beroepsbeoefenaren moeten *per se* aan de tuchtrechter worden voorgelegd: klagers hebben ook alternatieve wegen tot hun beschikking.[145] De introductie van griffierecht zou er dus toe moeten leiden dat klachten die naar hun aard niet thuishoren bij de tuchtrechter, niet in de tuchtprocedure, maar bijvoorbeeld bij een klachten- of geschilleninstantie terecht komen.[146]

[142] In reactie op opmerkingen van de afdeling advisering van de Raad van State is toegelicht waarom in beide gevallen voor een kan-bepaling is gekozen: *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 11, p. 14.
[143] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 58.
[144] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 30-31; *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 13, p. 21.
[145] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 75, ook 33; *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 13, p. 11-12, 21-22. Zie ook *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 4.
[146] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 76.

De introductie van griffierecht werd in de parlementaire geschiedenis aanvankelijk ook verbonden aan het voorstel om 'een ieder met enig redelijk belang' de mogelijkheid toe te kennen rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de deken, een klacht in te dienen bij de raad van discipline.[147] De vrees bestond dat deze ruime klachtbevoegdheid zou leiden tot de influx van een groot aantal zaken bij de tuchtrechter die voor de tuchtprocedure minder geschikt zijn, en die bijvoorbeeld meer thuishoren bij een klachten- en geschilleninstantie, terwijl tegelijkertijd de bemiddelende rol van de deken zou worden onderbenut.[148] Bij de derde nota van wijziging is alsnog van dit voorstel afgezien, gelet op de rol die de deken vervult in de effectieve en efficiënte afhandeling van klachten.[149] Het voorstel strekkende tot introductie van het griffierecht is niettemin gehandhaafd. Voor een amendement met de strekking dat van de introductie van het griffierecht moet worden afgezien, bestond geen meerderheid in de Tweede Kamer.[150]

Het verschuldigde griffierecht is met € 50 relatief laag. Daarvoor is ook gekozen omdat het tuchtrecht niet dient ter persoonlijke genoegdoening van klagers, maar om de beroepsstandaard te handhaven.[151] Als de klager toch kiest voor het indienen van een tuchtrechtelijke klacht en als de klacht vervolgens geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, moet de advocaat het griffierecht aan de klager vergoeden.[152] Toch zou het kunnen voorkomen dat een cliënt of andere persoon zijn ongenoegen over een advocaat wel kenbaar wil maken aan de deken maar, vanwege het griffierecht of om een andere reden, geen tuchtklacht wil indienen. In dat geval kan de deken nog altijd besluiten zelf een tuchtklacht (dekenbezwaar) in te dienen. Als de deken hiertoe besluit en de klacht als het ware 'overneemt', is de klager (vanzelfsprekend) geen griffierecht verschuldigd.[153]

Ten slotte is in het oorspronkelijke voorstel van wet de vraag aan de orde gesteld of de lokale dekens de bevoegdheid zouden moeten krijgen om 'simpele overtredingen' af te doen door middel van bestuursrechtelijke sancties. Het gaat, anders dan bij de vorige aanpassingen in deze categorie, niet om 'bagatelklachten' die door een klachten- of geschillencommissie zouden kunnen worden afgedaan maar om overtredingen van algemeen verbindend voorschriften. Deze suggestie is terug te voeren op een idee van de Commissie-Van Wijmen.[154] De tuchtprocedure zou voor sommige overtredingen, zoals het niet nakomen van verplichtingen in het kader van de permanente opleiding, een te omslachtige en langdurige procedure zijn. Op die manier zou onnodige belasting van de tuchtrechter kunnen worden voorkomen.[155] De Orde zag aanvankelijk meer heil in een verkorte procedure bij de tuchtrechter en heeft betoogd dat een goed beeld moest bestaan van de rol en positie van de lokale dekens, voordat de bevoegdheid bestuurlijke sancties op te leggen aan de dekens zou worden toegekend.[156] Bij de tweede nota van wijziging is alsnog artikel 45g voorgesteld, dat inderdaad in de Aw is opgenomen. Op grond van dit artikel kan de deken voor de overtreding van een aantal bij of krachtens bepaalde verordeningen gestelde normen een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen. Het gaat onder meer om het niet nakomen van verplichtingen inzake

[147] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, onderdeel DD, toelichting op o.a. p. 33, 40 en 74-75.
[148] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 47 en 74-76.
[149] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 14, onderdeel DD; *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 13, p. 11-12, 19-20.
[150] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 22; *Handelingen II* 2013-2014, nr. 72, item 14.
[151] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 76. Zie daarover ook kritisch het advies van de afdeling advisering van de Raad van State: *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 11, p. 12.
[152] Art. 46e, vijfde lid Aw. *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 75-76, en ook 40 en 74. Zie ook artikel 46e, vierde lid Aw, op grond waarvan in een minnelijke schikking in de zin van artikel 46n, tweede lid Aw kan worden afgesproken dat de advocaat het griffierecht aan klager vergoedt.
[153] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 40, 47, 74, 76.
[154] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 3.
[155] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 58 en 73.
[156] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 3.

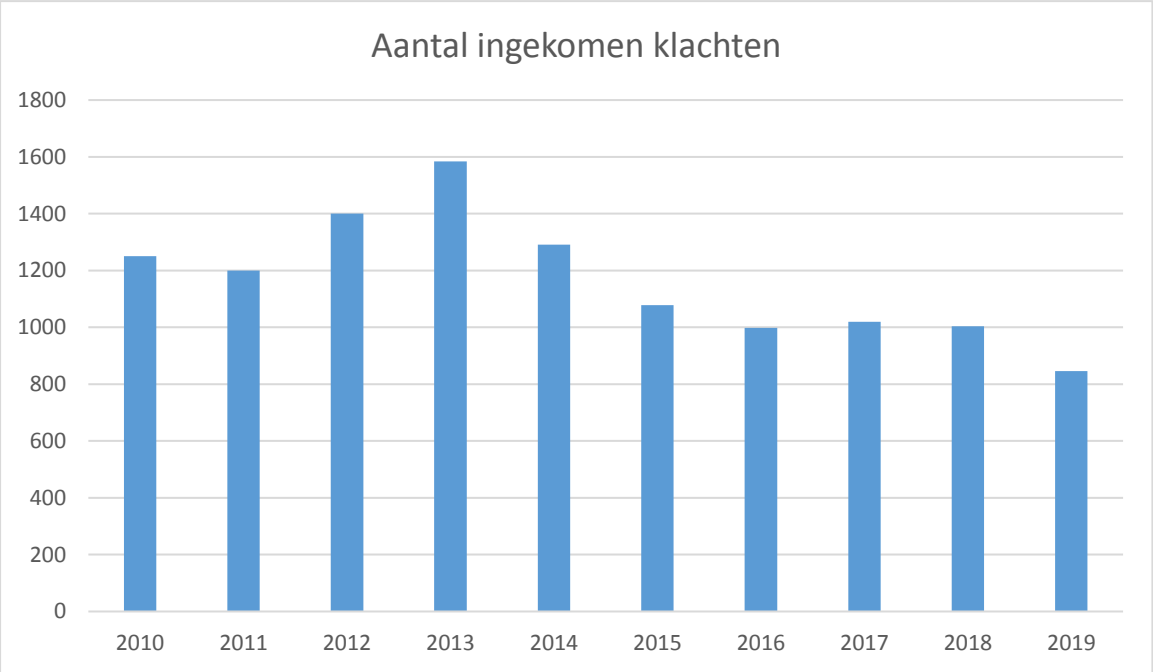
de permanente opleiding en beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen. De bestuursrechtelijke bevoegdheden van de deken ten aanzien van de overtreding van bepaalde regels doen overigens niet af aan de bevoegdheid van de tuchtrechter om te oordelen over dezelfde gedragingen.

5.3.2. Beschrijving

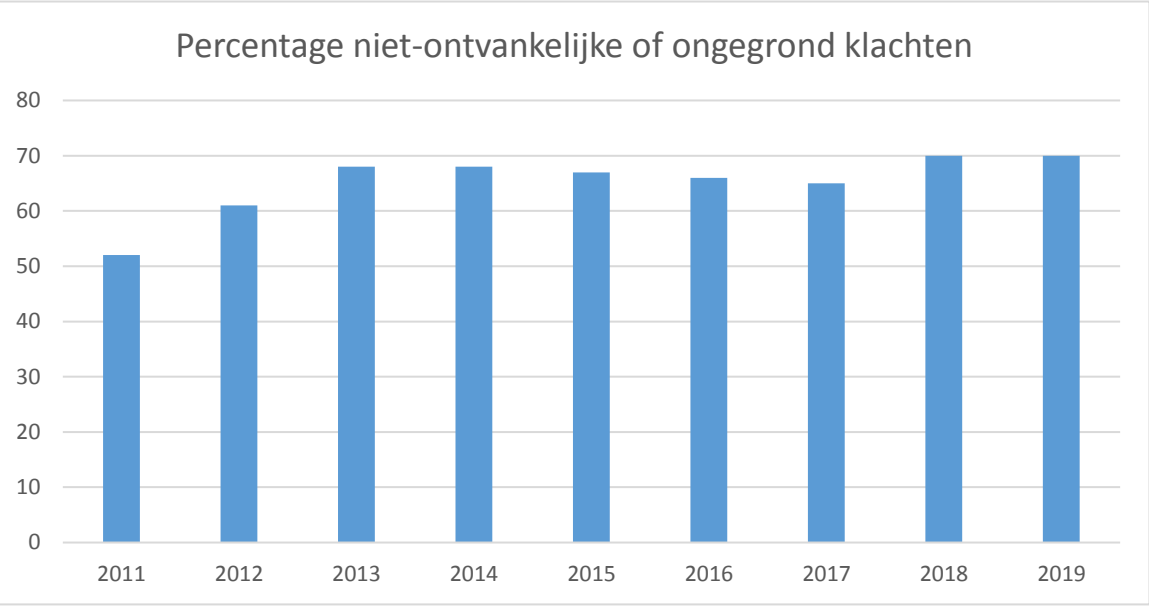
Waartoe heeft de focus op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken geleid? Dat is om meerdere redenen lastig te kwantificeren. Ten eerste omdat lastig is vast te stellen wat de objectieve kenmerken zijn van klachten die de wetgever met de wijzigingen heeft geprobeerd om te leiden naar andere procedures. De voorzitters van de tuchtcolleges merken op dat een klacht een legitieme manier is om onvrede over de dienstverlening te uiten. Als de klager die klacht wil voorleggen aan een tuchtcollege, moet dat volgens de voorzitters mogelijk zijn. Ze onderschrijven niet zonder meer dat ook de kennelijke ongegronde en kennelijk niet-ontvankelijke klachten beter af waren geweest in een klachten- of geschillenprocedure. Het is dus lastig de klachten te identificeren die de wetgever met deze wijzigingen op het oog had. Een tweede reden is dat er geen causaal verband te leggen is tussen de trends in het absolute aantal klachten waarop sinds de Wpta jaarlijks in eerste aanleg wordt beslist. Het aantal klachten dat de dekens heeft bereikt, is de afgelopen jaren toegenomen. In 2019 hebben de dekens 2.576 klachten tegen advocaten behandeld. In 2018 en 2017 waren dit er 2.301 en 2.259.[157] De stijging in het aantal klachten tegen advocaten dat bij de dekens is ingediend, heeft zich niet vertaald in een stijging van het aantal klachten dat bij de raden van discipline wordt ingediend. Dat zou een aanwijzing dat een deel van de klagers afziet van een procedure bij de tuchtrechter, maar de verschillen in de aantallen zijn te subtiel om daarover een stellige uitspraak te doen. Het aantal klachten dat bij de raden van discipline is ingediend, heeft gepiekt in 2014, is gedaald in 2014, 2015 en 2016 en lijkt zich te hebben gestabiliseerd rond de 1.000 per jaar (zie figuur 5.1). De afname is dus al ingezet vóór de inwerkingtreding van de Wpta. Evenmin is uit het aantal niet-ontvankelijk- of ongegrondverklaringen af te leiden dat de ingrepen van de wetgever tot een daling van het aantal klachten heeft geleid dat voor een tuchtprocedure van een te licht gewicht is. Als de maatregelen effectief zouden zijn, zou vanaf 2015 of 2016 een daling in het percentage niet-ontvankelijk- of ongegrondverklaringen worden verwacht. Die daling heeft zich echter niet voorgedaan. Het percentage uitspraken waarin een klacht niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard schommelt al sinds 2013 tussen de 65% en 70% (zie figuur 5.2).

[157] Uitgebreider: paragraaf 3.4.3. Zie tevens Dekenberaad, *Jaarverslag 2019*, p. 36.

FIGUUR 5.1: AANTAL INGEKOMEN KLACHTEN BIJ DE DE RADEN VAN DISCIPLINE (BRONNEN: JAARVERSLAGEN RADEN EN HOF VAN DISCIPLINE 2011-2019).



FIGUUR 5.2: PERCENTAGE UITSPRAKEN PER JAAR WAARIN KLACHT NIET-ONTVANKELIJK OF ONGEGROND IS VERKLAARD (BRONNEN: JAARVERSLAGEN RADEN EN HOF VAN DISCIPLINE 2011-2019).



In paragraaf 5.3.1 hebben we zes wijzigingen besproken die bij de Wpta zijn doorgevoerd in de Advocatenwet in het kader van de vergrote focus op voor de tuchtprocedure geschikte

zaken. Voor de ervaringen met de bestuursrechtelijke sancties verwijzen we naar paragraaf 3.6.3 en 3.7. Wat zijn de ervaringen met de overige wijzigingen?

De voorzitters van de tuchtcolleges geven in interviews aan dat naar hun inschatting de deken een grote rol vervult bij de vraag of ontevredenheid van een klager uitgroeit tot een klacht bij de raad van discipline. De deken bemiddelt tussen de klager en de advocaat, informeert de klager over de tuchtprocedure en de wijze waarop in de tuchtprocedure een klacht wordt beoordeeld. Enkele voorzitters merken wel op dat de wijze waarop de verschillende dekens die rol vervullen, sterk uiteenloopt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intensiteit van het onderzoek naar de klacht en de mate waarin de deken klagers helpt bij het formuleren van de klacht. Daarnaast geven sommige dekens in de vorm van een dekenvisie wel een eigen oordeel over de klacht, terwijl andere dekens dat niet doen. Ook dekens die onder hetzelfde ressort vallen, hanteren niet zonder meer dezelfde werkwijze. Het gebrek aan uniformiteit wordt breed ervaren als onwenselijk. Een paar voorzitters wijzen erop dat een gevolg van het gebrek aan uniformiteit is dat advocaten voorafgaand aan de procedure bij de raad van discipline, een voorprocedure hebben doorlopen die sterk verschilt. Het is volgens de tuchtcolleges aan de dekens om hier gezamenlijk een lijn in te bepalen. Over de wenselijkheid van een dekenvisie lopen de standpunten onder de voorzitters van de tuchtcolleges uiteen. Als argumenten voor de dekenvisie wordt aangegeven dat het partijen kan helpen bij het nemen van een beslissing over de afwikkeling van de klacht. Zo kan een klager er aanleiding in zien de klacht niet door te zetten bij de raad van discipline en kan een advocaat naar aanleiding van de dekenvisie proberen met de klager tot een minnelijke oplossing te komen. Ook geeft een aantal voorzitters aan de dekenvisie te waarderen als een standpunt van een expert op het gebied van advocatentuchtrecht. Hoewel de leden van de tuchtcolleges zich geenszins gebonden achten aan de dekenvisie, stellen zij er prijs op dat de deken, als advocaat met veel kennis over de voor de beroepsuitoefening geldende normen, zich ook over de zaak heeft uitgelaten. Daarmee hangt ook een argument tégen de dekenvisie samen. Sommige voorzitters vragen zich af of klagers niet te veel hechten aan de visie van de deken. Klagers zouden in een van de dekenvisie afwijkende uitspraak van de raad van discipline munitie zien voor hoger beroep. Ook kan een dekenvisie in de weg zitten als de deken zich al heeft uitgesproken over een aspect dat de raad van discipline de deken vraagt nader uit te zoeken.

De mogelijkheden om een klacht onder verwijzing naar artikel 46g, derde lid, onder b Aw niet-ontvankelijk te verklaren en om een klacht op grond van artikel 46i, eerste lid Aw te verwijzen naar een klachten- of geschilleninstantie, zijn van 2015 tot en met 2019 niet gebruikt. De beide mogelijkheden zijn dus niet aangeslagen onder de tuchtcolleges. Daarvoor hebben geïnterviewden meerdere redenen gegeven. De meest principiële reden is dat onduidelijkheid bestaat over het antwoord op de vraag of een tuchtcollege partijen zou moeten verplichten om bij de Geschillencommissie tot overeenstemming te komen. Evenmin is duidelijk in hoeverre de Geschillencommissie naar huidig recht verplicht is het geschil te beslechten als de betreffende advocaat niet bij de Geschillencommissie is aangesloten, of dat de Geschillencommissie daarbij afhankelijk is van de instemming van klager en de advocaat. Andere verklaringen die in de interviews zijn gegeven zijn dat klachten die uitsluitend over de declaratie gaan, schaars zijn. In de meeste gevallen ligt aan verwijten ten aanzien van de declaratie (ook) ontevredenheid ten grondslag over de kwaliteit van de dienstverlening. De beoordeling van kwaliteit is bij uitstek aan het tuchtcollege. Twee voorzitters geven aan dat tuchtcolleges in het algemeen mogelijk minder terughoudend worden in verwijzingen naar mate er meer positieve ervaringen zijn met de Geschillencommissie.

Zoals gezegd wordt de mogelijkheid een klacht af te doen door middel van een voorzittersbeslissing wél veel gebruikt. De jaarverslagen van de raden en het hof van discipline geven niet

aan om hoeveel klachten met een voorzittersbeslissing worden afgedaan. De raden van discipline hebben laten weten geen gegevens te hebben voor de jaren 2015 en 2016. In de periode van 2017 tot en met 2019 is 33,91% van de klachten afgedaan met een voorzittersbeslissing. Tegen een voorzittersbeslissing staat verzet open. In de jaren 2017, 2018 en 2019 is tegen gemiddeld 17% van de voorzittersbeslissingen verzet aangetekend. Van de gevallen waarin het verzet wordt ingesteld, wordt een kleine minderheid (geheel of gedeeltelijk) gegrond verklaard. Dat wil niet zeggen dat de klacht in zoverre ook gegrond is. Het gebeurt per raad van discipline naar schatting hooguit een paar keer per jaar dat het verzet gegrond is én (een onderdeel van) de klacht alsnog gegrond wordt verklaard. Als het verzet gegrond is verklaard kan tegen de inhoudelijke beslissing op de klacht hoger beroep worden ingesteld.

Onduidelijk is hoeveel gewicht klagers aan de kosten van griffierechten toekennen in hun afweging omtrent het indienen van een tuchtklacht. De dekens hebben aangegeven dat de griffierechten wel 'enige', maar geen grote rol lijken te spelen bij de beslissing van een klager om te klagen. De griffierechten worden geïnd door de dekens, gelet op het bepaalde in artikel 46e, tweede lid Aw, en die worden daarin ondersteund door de Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur (SOTA). Eén van de geïnterviewden heeft het voorstel gedaan om het griffierecht wel drastisch te verhogen maar eerst te heffen als klager in verzet wil komen tegen een voorzittersbeslissing. Zo wordt enerzijds de mogelijkheid voor klager behouden om de onvrede over de dienstverlening van de advocaat in de vorm van een klacht aan de tuchtrechter voor te leggen en daarover een oordeel te krijgen, en wordt anderzijds het huidige, relatief grote aantal verzetzaken gedempt.

Lastig klaaggedrag

In de interviews nuanceren de voorzitters van de tuchtcolleges de noodzaak van de focus op de voor de tuchtprocedure geschikte zaken. Ze benadrukken dat de tuchtprocedure het algemeen belang dient. Dat pleit voor de laagdrempeligheid van de procedure. Een gevolg van die laagdrempeligheid is simpelweg dat er, mede omdat vanwege die laagdrempeligheid geen verplichte procesvertegenwoordiging is, ook klachten worden ingediend waarvan tuchtrechtelijke kenners al snel kunnen vaststellen dat deze weinig kans maken. Een tuchtklacht is een van de mogelijkheden die een ontevreden cliënt heeft om zijn ongenoegen te uiten. Het is belangrijk dat daarvoor ruimte is, stellen zij.

Meerdere voorzitters geven aan dat een klein percentage klagers lastig klaaggedrag vertoont en daarmee de capaciteit van de tuchtrechtspraak zwaar belast. Deze klagers klagen bijvoorbeeld eerst over de advocaat die hun zaak heeft behandeld, vervolgens over de deken en de wijze waarop de deken met die klacht is omgegaan, en na de tuchtprocedure tegen de advocaat over de opstelling van de advocaat in de tuchtprocedure en tegen de advocaat-leden van de raden van discipline die de tuchtzaak tegen de advocaat heeft behandeld. Op iedere voorzittersbeslissing wordt vervolgens verzet ingesteld. Ook wordt regelmatig het middel van wraking ingezet, wordt ondanks het appelverbod na een afwijzende beslissing op verzet appel ingesteld, of wordt om herziening verzocht en eventueel zelfs om herziening van de uitspraak op het herzieningsverzoek. In andere gevallen gaat het om een stroom aan klachten tegen steeds dezelfde advocaat. Dit zijn klachten die geen bijdrage leveren aan het doel van tuchtrechtspraak, maar die wel een enorme belasting vormen voor de betrokken advocaten of advocaten alsmede een financiële belasting voor de tuchtrechtspraak. De kosten per zaak bedragen, inclusief naar zaaksniveau omgeslagen *overhead*, ongeveer 3.500 euro. Eén klager die lastig klaaggedrag vertoont, kan jaarlijks vele van die zinloze procedures initiëren. De introductie van het griffierecht heeft volgens de geïnterviewden tegen deze groep klagers nauwelijks effect.

Voor de duidelijkheid: een kennelijk ongegronde of kennelijk niet-ontvankelijke klacht is dus lang niet altijd een voorbeeld van lastig klaaggedrag. De voorzitters benadrukken dat veel kennelijk ongegronde of kennelijk niet-ontvankelijke klachten voortkomen uit een kloof tussen wat als onbehoorlijk door een klager is ervaren en wat tuchtrechtelijk verwijtbaar is. Sommige kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegrond klachten zijn terug te voeren op een onvoldoende onderbouwing van feitelijke stellingen door een miskenning van de bewijslast van klager, of het missen van een cruciaal procesrechtelijk vereiste, zoals over de termijn waarbinnen geklaagd moet worden. Bij lastig klaaggedrag gaat het over wat ook wel de 'querulanten' worden genoemd.

Eerder bespraken we dat de tuchtprocedure het algemeen belang dient en dat de laagdrempeligheid van de tuchtprocedure daarbij past. Lastig klaaggedrag is daar een neveneffect van dat, gelet op de aard van de procedure, misschien nooit helemaal kan worden geëlimineerd zonder afbreuk te doen aan die uitgangspunten. Tegelijkertijd wijst Mooibroek er terecht op dat het tuchtrecht geen klagersrecht is en dat een tuchtprocedure belastend is voor de betrokken advocaat. Hij noemt dit laatste het 'inquisitoire en stigmatiserende effect' van de tuchtprocedure.[158] Ook in de reacties op de enquête is daar door respondenten aandacht voor gevraagd: het is erg makkelijk om te klagen en daarvan maken veelklagers gebruik.

Dat pleit juist voor een regeling die een rem kan zetten op lastig klaaggedrag. Die regeling is er nu niet. Omdat lastig klaaggedrag geen bijdrage levert aan het behalen van het doel van de tuchtprocedure, omdat de tuchtprocedure belastend is voor de betrokken advocaat en omdat de kosten van lastig klaaggedrag hoog zijn, pleiten enkele voorzitters voor de introductie van een mogelijkheid lastig klaaggedrag te beperken. Volgens hen moet de tuchtprocedure worden beschermd tegen klaaggedrag dat misbruik maakt van de laagdrempeligheid van de procedure.

In de interviews zijn twee verschillende suggesties gedaan. Indien sprake is van een situatie die door het tuchtcollege wordt gekwalificeerd als misbruik van klachtbevoegdheid of kennelijk onredelijk gebruik van tuchtprocesrecht. In die gevallen moet de mogelijkheid bestaan de klager te veroordelen in de kosten van de tuchtprocedure. Daarvoor kan inspiratie worden opgedaan in artikel 8:75 Awb, dat de bestuursrechter de mogelijkheid biedt in geval van 'kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht' een natuurlijke persoon te veroordelen in de kosten die de andere partij redelijkerwijs in verband met de behandeling van de zaak heeft moeten maken.[159] Naar huidig recht kan alleen de verwerend advocaat in de kosten van de procedure worden veroordeeld. De introductie van een kostenveroordeling voor klager kan in het geval van misbruik een prikkel zijn voor veelklagers om het indienen van nieuwe klachten te heroverwegen. Er staat dan voor klager meer op het spel dan voorheen. Anders dan bijvoorbeeld het geval zou zijn bij een verhoging van het griffierecht, zou deze ingreep niet de hele populatie klagers raken.

De tweede voorgestelde oplossingsrichting is om bij wet aan de tuchtcolleges de mogelijkheid toe te kennen in uiterste gevallen een klacht buiten behandeling te stellen. De geïnterviewden vragen zich af of het noodzakelijk is dit bij wet op te nemen, nu al wel de mogelijkheid bestaat in uiterste gevallen het contact met de klager te beëindigen, daarbij rekening houdend met de Richtlijn voor het beëindigen van het contact met klager van de Nationale ombudsman.[160] Daartoe is het hof van discipline in zowel 2017 als 2018 dertien keer overgegaan,

[158] Mooibroek 2018, p. 9.
[159] Zie ook Mooibroek 2018, p. 17-18.
[160] Nationale ombudsman, *Het verhaal achter de klacht: effectief omgaan met lastig klaaggedrag*, december 2013, p. 41.

hetgeen een veelvoud aan procedures heeft gescheeld. Wel zijn de voorzitters van de tuchtcolleges het erover eens dat als deze mogelijkheid zou worden opgenomen in de Aw, die mogelijkheid (net als nu het geval is) alleen in uitzonderlijke gevallen zou worden gebruikt, gelet op het belang van toegang tot de tuchtrechter.

5.4 Kernwaarden

5.4.1. Doel van de Wpta

De kernwaarden zijn een belangrijk onderdeel van de professionele standaard. Illustratief is de memorie van toelichting: 'Zij zijn de professionele standaard'[161]. De kernwaarden worden gebruikt door verschillende tuchtrechtelijke actoren: door advocaten, voor wie de kernwaarden leidraden vormen bij het eigen optreden;[162] door de Orde zelf wanneer die haar regelgevende bevoegdheid uitoefent;[163] en voor de tuchtrechter, voor wie de kernwaarden een toetssteen zijn. De tuchtrechter levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van kernwaarden.[164] Benadrukt werd dat de kernwaarden niet door de wetgever worden opgelegd, maar dat de kernwaarden al bestonden en dat het belang dat ze al hadden voor de beroepsuitoefening door advocaten wordt onderkend door de kernwaarden te codificeren in de Aw.[165]

5.4.2. Beschrijving

De voorzitters van de tuchtcolleges zijn positief over de codificatie van de kernwaarden en zien daarin ook meerwaarde voor de tuchtrechtspraak. De kernwaarden worden door de tuchtcolleges op twee manieren gebruikt in tuchtrechtelijke uitspraken. In de eerste plaats wordt in de beoordeling van de klacht het normatief kader in sommige gevallen toegelicht aan de hand van de kernwaarden. Er wordt bijvoorbeeld frequent verwezen naar de kernwaarde van partijdigheid om toe te lichten aan de hand van welke maatstaf de tuchtrechter klachten van een wederpartij over een advocaat beoordeelt.[166] In een andere uitspraak is toegelicht waarom het, gelet op de kernwaarden van integriteit en onafhankelijkheid, problematisch is als een advocaat niet alleen als belangenbehartiger maar ook in andere hoedanigheden, namelijk als familielid of zakelijke relatie, bij een zaak is betrokken.[167]

De kernwaarden vervullen een minstens zo belangrijke functie bij het bepalen van de op te leggen maatregel en bij de motivering van die keuze in de uitspraak. Als het tuchtcollege van oordeel is dat met de tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging ook inbreuk is gemaakt op één van de kernwaarden, wordt dat als verzwarende omstandigheid in de motivering van de maatregel betrokken. Een schending van een kernwaarden leidt echter niet zonder meer tot oplegging van een bevoegdheidsbeperkende maatregel. Alleen de gegrondverklaring zonder oplegging van een maatregel wordt in geval van een schending van een kernwaarde door het

[161] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 7.
[162] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 7.
[163] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 8.
[164] *Kamerstukken II* 2009-2010, 32382, 3, p. 7.
[165] *Kamerstukken II* 2010-2011, 32382, 7, p. 12.
[166] HvD 3 juni 2019, TAHVD:2019:49, rov. 5.3; HvD 12 oktober 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:193, rov. 5.4; HvD 20 augustus 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:147, rov. 5.1; HvD 14 mei 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:84, rov. 5.2 en :85, rov. 5.3; HvD 26 januari 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:13, rov. 5.1.
[167] RvD Arnhem-Leeuwarden 26 maart 2018, ECLI:NL:TADRARL:2018:80, rov. 3.6.

hof van discipline uitgesloten.[168] Als echter advocaten een of meerdere kernwaarden 'met voeten treden', laat dat nauwelijks ruimte voor een andere maatregel dan schrapping.'[169]

5.5 De maatregelcatalogus

5.5.1. Doel van de Wpta

Bij van de tweede nota van wijziging is in de maatregelencatalogus de mogelijkheid voorgesteld om bij de gegrondverklaring van de klacht geen maatregel op te leggen. Deze mogelijkheid is vastgelegd in artikel 48, derde lid Aw. Het betreft een codificatie van een praktijk die in jurisprudentie al was ontwikkeld.

Daarnaast is bij artikel 48, tweede lid, sub c en sub d Aw de geldboete aan de maatregelencatalogus toegevoegd. Op grond van artikel het vierde lid kan de geldboete samen met een andere maatregel worden opgelegd. De geldboete bedraagt hoogstens het bedrag dat in artikel 23, vierde lid Wetboek van Strafrecht is vastgesteld voor de vierde categorie.[170] Dat was € 16.750 tot 1 januari 2020, en is sindsdien € 21.750. De aard van de geldboete als maatregel of de verwachte meerwaarde ervan is niet toegelicht in de tweede nota van wijziging. De toelichting op de introductie van de geldboete benadrukt vooral dat met de introductie van de geldboete wordt aangesloten bij het tuchtrecht voor notarissen, gerechtsdeurwaarders en accountants.[171] Wel wordt gesteld dat met het opnemen van de geldboete een effectievere rechtsbescherming van gelaedeerden kan worden bevorderd.[172] Niet duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld, nu de opbrengsten van de geldboete ten bate komen van de Staat.[173] In de nota naar aanleiding van het nader verslag is de geldboete getypeerd als een maatregel die het gat tussen de berisping en de schorsing kan dichten.[174]

Ten slotte is artikel 48b enigszins aangepast. In dat artikel is de mogelijkheid opgenomen om bij het opleggen van een maatregel bijzondere voorwaarden te stellen die inhouden dat de advocaat geheel of gedeeltelijk de door hem of haar veroorzaakte schade vergoedt of die de praktijkuitoefening betreffen. Het gaat dan om een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde tuchtmaatregel, die is gemodelleerd naar het voorbeeld van de Wet Dieren.[175] De verwachting is dat de mogelijkheid voor klager om beperkte schade in de tuchtprocedure vergoed te krijgen, dubbele procedures kan voorkomen.[176] Het te vergoeden bedrag is in artikel 48b, eerste lid gemaximeerd op € 5.000. Dit bedrag, de oude competentiegrens van de kantonrechter in handelszaken, is gekozen om te voorkomen dat complexe zaken of omvangrijke schade door de tuchtrechter moeten worden afgedaan.[177] De mogelijkheid om deze bijzondere voorwaarden te stellen, was niet nieuw. Ook voor 2015 bestond die mogelijkheid, maar was in de Aw geen maximum gesteld aan het bedrag.

[168] HvD 4 februari 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:28, rov. 5.10: 'Nu het hier de schending van een kernwaarde betreft kan bepaald niet worden volstaan met een gegrondverklaring zonder maatregel.' Vgl. HvD 26 juni 2017, ECLI:NL:TAHVD:2017:128, rov. 5.6: 'Nu de door verweerder overtreden norm een kernwaarde – integriteit – betreft kan niet volstaan worden met een lichtere maatregel dan een berisping, ook al is niet eerder aan verweerder een tuchtrechtelijke maatregel opgelegd.'
[169] HvD 9 juli 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:129, rov. 5.6; HvD 9 april 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:64, 5.11; RvD Den Haag 3 juni 2019, ECLI:NL:TADRSGR:2019:120, rov. 3.1.
[170] Art. 48aa, eerste lid Aw.
[171] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 33 en 84-85.
[172] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 85.
[173] Artikel 48aa, derde lid Aw. Zie tevens *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 85.
[174] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 13, p. 58.
[175] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 11, p. 16. Zie artikel 8.31, zevende lid Wet dieren.
[176] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 86-87.
[177] *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 11, p. 16.

5.5.2. Beschrijving

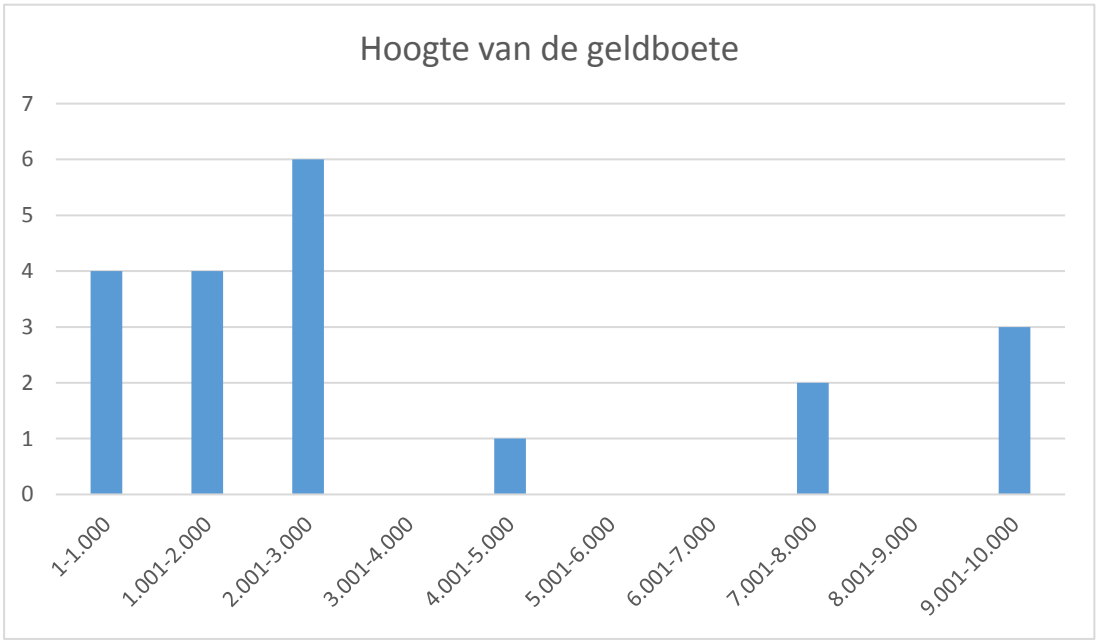
Op basis van de jaarverslagen kan worden vastgesteld dat in de jaren 2015 tot en met 2019 twintig keer de maatregel van een geldboete is opgelegd, waarvan in de meeste gevallen (veertien keer) in combinatie met een andere maatregel. Aan de hand van tuchtrecht.overheid.nl hebben we de uitspraken opgezocht waarin deze geldboetes zijn opgelegd.

TABEL 5.2: GELDBOETES ALS MAATREGEL (GEGEVENS 2015-2019 ONTLEEND AAN JAARVERSLAGEN RADEN EN HOF VAN DISCIPLINE)

JAAR	BOETE ALS ENIGE MAATREGEL	BOETE IN COMBINATIE MET ANDERE MAATREGEL
2015	1	1
2016	2	3
2017	0	6
2018	1	2
2019	2	2
Totaal	**6**	**14**

Van de 20 geldboetes die zijn opgelegd in de periode van 2015 tot en met 2019 zijn er 7 voorwaardelijk, 1 gedeeltelijk voorwaardelijk en 12 onvoorwaardelijk opgelegd. De gemiddelde hoogte van de boete bedraagt € 3.863.

FIGUUR 5.3: HOOGTE VAN DE GELDBOETE



In 15 gevallen is naast een geldboete ook een andere (al dan niet voorwaardelijke) maatregel opgelegd. In de meeste gevallen was dat een schorsing (7 keer) maar ook de combinatie met een waarschuwing, berisping of schrapping is voorgekomen (respectievelijk 2, 3 en 3 keer).

Van de mogelijkheid een geldboete op te leggen wordt dus niet vaak gebruik gemaakt. De voorzitters geven een aantal verklaringen voor de relatieve impopulariteit van de geldboete.

Een verklaring met een principieel karakter is dat de boete naar zijn aard in beginsel een punitieve maatregel is. Er bestaat onduidelijkheid of dit betekent dat de tuchtprocedure in dat geval zou moeten worden voorzien van de waarborgen die op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden gesteld aan 'vervolging' (*criminal charge*). Dat brengt vragen met zich over de verplichting de cautie te geven en of nog van de advocaat kan worden verlangd dat die zich toetsbaar opstelt in de tuchtprocedure. Die toetsbare opstelling is een belangrijk uitgangspunt van de tuchtprocedure.

Daarnaast laten de meeste tuchtrechtelijk verwijtbare gedragingen zich slecht financieel waarderen. Behalve in die gevallen waarin dat de tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging wel financieel waardeerbaar is, bijvoorbeeld doordat de advocaat met de tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging een financieel voordeel heeft behaald, ligt het opleggen van een boete minder voor de hand. De mate waarin een geldboete de advocaat raakt, hangt bovendien in een groot deel af van de financiële situatie van (de praktijk van) de advocaat. Een geldboete van € 2.000 is voor een advocaat met een lage omzet een stuk ingrijpender dan voor een advocaat met een hoge omzet. Voor de overige maatregelen in de maatregelencatalogus geldt dat die op iedere advocaat in meer gelijke mate impact hebben.

Betekent het voorgaande dat de geldboete weer uit de maatregelencatalogus zou kunnen worden verwijderd? Hoewel de boete om voorgaande redenen niet vaak wordt opgelegd, geven de meeste voorzitters aan de boete te willen behouden. Zo wordt de in jurisprudentie ontwikkelde mogelijkheid een voorwaardelijke geldboete op te leggen en daaraan de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding te verbinden, als praktische toevoeging aan de maatregelcatalogus beschouwd. Die mogelijkheid wordt verderop nader besproken. Ook kan de boete een passende maatregel zijn om op te leggen aan een (ex-)advocaat die, als gevolg van een eerdere uitspraak van de tuchtrechter, al een schorsing of schrapping is opgelegd.

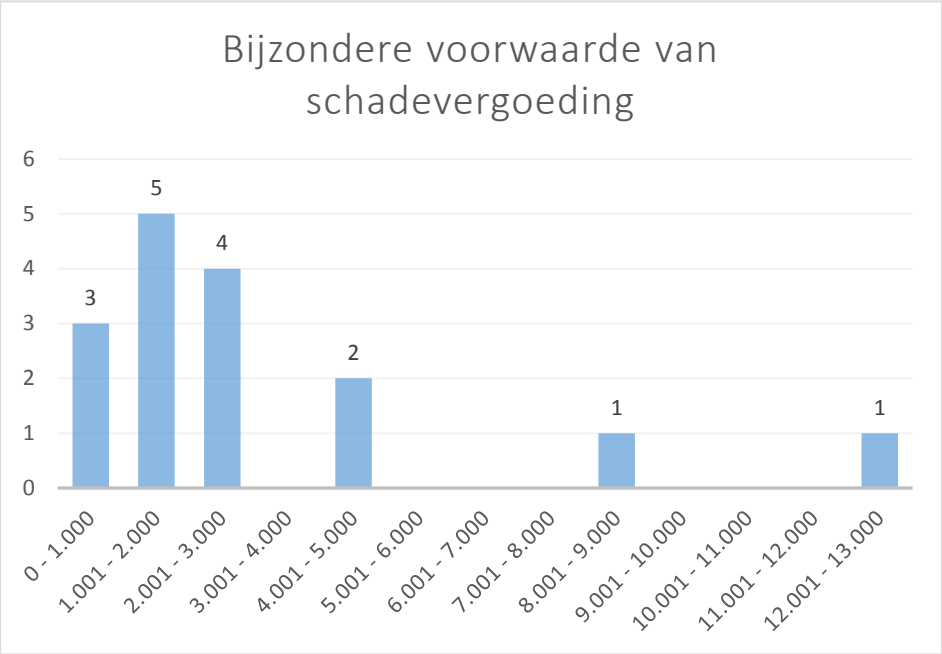
De mogelijkheid een bijzondere voorwaarde, zoals de betaling van een vergoeding aan klager, op te leggen is vaker gebruikt dan die om een boete op te leggen, maar ook dit aantal loopt niet hoog op. In de jaarverslagen wordt niet aangegeven hoe vaak een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd bij een voorwaardelijke maatregel. Een zoektocht via tuchtrecht.overheid.nl leidt tot een overzicht met daarin 35 uitspraken waarin in de periode van 2015 tot en met 2019 in eerste aanleg een bijzondere voorwaarde is opgelegd. De raden van discipline hebben het overzicht van de uitspraken geverifieerd.

Een bijzondere voorwaarde moet worden verbonden aan een voorwaardelijke maatregel. De bijzondere voorwaarden zijn opgelegd bij een voorwaardelijke boete (11 keer) of voorwaardelijke schorsing (24 keer). In 10 gevallen is daarnaast nog een andere maatregel opgelegd, die varieert van een waarschuwing (2 keer) tot een schrapping (3 keer). Er zijn in de 35 uitspraken 38 bijzondere voorwaarden opgelegd. De bijzondere voorwaarde heeft in 18 gevallen betrekking op het betalen van een vergoeding aan de klager, in 4 gevallen op coaching of begeleiding en in 16 gevallen op het meewerken aan de uitvoerig van toezicht door de deken en overige bijzondere voorwaarden. Voorwaarden uit die laatste categorie luiden bijvoorbeeld dat een advocaat binnen zes weken nadat de uitspraak onherroepelijk is geworden, zorgdraagt voor adequate waarneming, de deken gedurende een jaar iedere twee maanden een overzicht moet verstrekken van de verrichte werkzaamheden en voortgang in dossiers, en dat een advocaat medewerking verleent aan een kantoorbezoek door de deken.

In de 18 gevallen dat de bijzondere voorwaarde gaat over het betalen van een vergoeding aan de klager variëren de bedragen van € 811 tot € 12.500, met een gemiddelde hoogte van

€ 3.141. In twee uitspraken is de hoogte van de schadevergoeding niet opgenomen.[178] In twee uitspraken is een bijzondere voorwaarde van schadevergoeding opgelegd die hoger is dan het in artikel 48b, eerste lid Aw gestelde maximum van € 5.000.[179]

FIGUUR 5.4: HOOGTE VAN DE BIJZONDERE VOORWAARDE VAN SCHADEVERGOEDING



Schadevergoeding kan alleen worden toegewezen indien buiten twijfel staat dat de civiele rechter het bedrag zou toewijzen. Zaken waarin discussie bestaat over causaliteit en omvang van de schade (bijvoorbeeld: zou de cliënt die zaak, waarin de advocaat niet tijdig hoger beroep heeft ingesteld, hebben gewonnen?) lenen zich niet voor toewijzing door de tuchtrechter. De voorwaarde van schadevergoeding wordt in de praktijk gebruikt voor de toekenning van bedragen die zijn gebaseerd op financiële transacties tussen de advocaat en klager (in deze gevallen eigenlijk steeds: de cliënt). Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting een voorschot, eigen bijdrage of betaalde declaratie aan de cliënt terug te betalen. Het verklaart waarom de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding maar in een beperkt aantal gevallen is opgelegd. De regeling van artikel 48b Aw leidt volgens de voorzitters van de tuchtcolleges niet tot te hoge verwachtingen bij klagers over de mogelijkheid in een tuchtprocedure een schadevergoeding toegekend te krijgen. Het komt voor dat klagers daar te grote verwachtingen van hebben, maar die klagers baseren zich dan niet op de tekst van de wet maar op een eigen vooronderstelling over de tuchtprocedure. Ook is de indruk van de voorzitters dat de uitleg die de deken de klager geeft over de tuchtprocedure in veel gevallen al onrealistische verwachtingen kan bijstellen.

[178] Het gaat om twee uitspraken van de raad van discipline te Amsterdam van 21 december 2015: ECLI:NL:TADRAMS:2015:305 en ECLI:NL:TADRAMS:2015:306. In het dictum staat dat de advocaat het 'aan klager verschuldigde bedrag' moet betalen.
[179] RvD Amsterdam 28 februari 2017, ECLI:NL:TADRAMS:2017:46, bekrachtigd in hoger beroep: HvD 10 juli 2017, ECLI:NL:TAHVD:2017:151; RvD Arnhem-Leeuwarden 4 april 2018, ECLI:NL:TADRARL:2018:62.

Sommige geïnterviewden stellen dat het wettelijke maximum naar boven kan worden bijgesteld. Er kan volgens hen aansluiting worden gezocht bij het maximale bedrag dat de Geschillencommissie advocatuur kan toekennen, te weten: € 10.000, of bij de actuele competentiegrens van de kantonrechter van € 25.000 euro. De tuchtrechter zal naar de nu ook geldende maatstaf blijven beoordelen of de schadevergoeding gereed is voor toewijzing. Anderen roepen juist op tot terughoudendheid. Zoals hier beschreven lenen lang niet alle tuchtzaken zich voor toewijzing van een schadevergoeding aan klager en verrichten de dekens veel werk om klagers hierover goed voor te lichten. Een hoger wettelijk maximum zou het voor dekens lastiger kunnen maken om die boodschap aan klagers over te brengen en zou volgens sommigen mogelijk zelfs een aanzuigende werking op klagers kunnen hebben.

Tot slot combineren de tuchtcolleges de boete en de voorwaarde van schadevergoeding door de boete voorwaardelijk op te leggen, met daaraan verbonden de voorwaarde van schadevergoeding. Van de 18 gevallen waarin als bijzondere voorwaarde de betaling van een vergoeding aan klager is gesteld, is de voorwaarde in 9 gevallen verbonden aan een voorwaardelijke boete. Bij deze variant wordt de boete dus voorwaardelijk opgelegd, en is de bijzondere voorwaarde dat de advocaat de cliënt een schadevergoeding moet betalen. Doet de advocaat dat niet, dan is hij of zij de boete verschuldigd. Die voorwaardelijke boete is meestal hoger dan de schadevergoeding: de te betalen vergoeding bedraagt gemiddeld 70% van de hoogte van de boete.

5.6 Veroordeling in de kosten van de procedure

5.6.1. Doel van de Wpta

Bij amendement is voorgesteld de raden van discipline de mogelijkheid te geven om als bijkomend maatregel bij een geheel of gedeeltelijk gegrond verklaarde klacht de betrokken advocaat te veroordelen in het vergoeden van de proceskosten. Dat zou passen bij het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt. De proportionaliteit van de maatregel zou in een specifieke situatie worden beoordeeld op bijvoorbeeld de ernst van de gedraging, eventuele recidive en de draagkracht van de advocaat.[180] Het amendement is aangenomen.[181] Het heeft geleid tot artikel 48ac Aw, op grond waarvan een uitspraak waarin een klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, ook *kan* inhouden dat de advocaat wordt veroordeeld tot betaling van de kosten die klager en de NOvA redelijkerwijs hebben moeten maken in verband met de behandeling van de klacht alsmede de overige kosten die in verband met de behandeling van de zaak zijn ingediend. Dat geldt overigens niet voor dekenbezwaren. Het artikel geldt op grond van de schakelbepaling van artikel 57 Aw ook voor de behandeling van de zaak in hoger beroep.

5.6.2. Beschrijving

Het uitgangspunt van de tuchtcolleges, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, is dat bij een gehele of gedeeltelijke gegrondverklaring ook een veroordeling in de proceskosten wordt uitgesproken. De proceskostenveroordeling wordt veelal gemotiveerd met de volgende overwegingen: ‘Nu de raad een maatregel oplegt, zal de raad verweerder daarnaast op grond van artikel 48ac, eerste lid, Aw veroordelen in de volgende proceskosten’ (in eerste aanleg) of ‘Omdat het hof een beslissing bekrachtigt waarin een maatregel is opgelegd, zal het hof verweerder op grond van artikel 48ac, eerste lid, Aw veroordelen in de proceskosten in hoger beroep’ (hoger beroep). De raden en het hof van discipline hebben dus gekozen voor een

[180] *Kamerstukken II* 2012-2013, 32382, 29, eerder 16, 17 en 24.
[181] *Handelingen II* 2013-2014, nr. 72, item 14.

eenvoudig systeem, zodat niet in iedere uitspraak opnieuw omvang van de kostenveroordeling hoeft te worden bepaald en gemotiveerd.

Bij de hoogte van de kostenveroordeling is gezocht naar een balans tussen enerzijds een bedrag dat voldoende impact heeft op de advocaat, gelet op het in het amendement verwoorde uitgangspunt dat de vervuiler betaalt, en anderzijds een bedrag dat voor advocaten niet onredelijk hoog is. Dat heeft gelet tot de huidige systematiek, waarbij de advocaat een bedrag van € 1.250 aan proceskosten verschuldigd is, waarvan € 500 voor de Staat en € 750 voor de NOvA. Dit bedrag moet door de advocaat worden betaald aan de NOvA. Volgens de tuchtcolleges vervult dit bedrag de doelstelling dat de vervuiler betaalt, maar is de proceskostenveroordeling op een redelijk bedrag gesteld. Inclusief overheadkosten, zoals kosten voor het kantoor en de bemensing van de griffie, zijn de daadwerkelijke kosten per zaak hoger: circa € 3.500. Aan klager moet een forfaitair bedrag van € 50 worden vergoed. Kosten voor rechtsbijstand aan klager in de tuchtprocedure worden in beginsel niet vergoed. Een en ander is vastgelegd in de Richtlijn kostenveroordeling hof en raden van discipline 2018.

De proceskostenveroordeling heeft in de afgelopen jaren ook in een aantal andere tuchtstelsels een entree gemaakt.[182] Sinds 1 januari 2018 staat in artikel 103b van de Wet op het notarisambt en in artikel 43a van de Gerechtsdeurwaarderswet dat, als de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en een maatregel wordt opgelegd, de notaris resp. de gerechtsdeurwaarder kan worden veroordeeld in de kosten van de procedure.[183] De werkwijze van de tuchtkamers voor het notariaat is vastgelegd in de Tijdelijke richtlijn kostenveroordeling kamers notariaat. Op grond van de Tijdelijke richtlijn wordt, net als in het tuchtrecht voor advocaten, in beginsel steeds een kostenveroordeling uitgesproken. De hoogte van de proceskosten is wel anders: € 3.500. De kosten die aan klager moeten worden vergoed bedragen € 50, maar in geval van beroepsmatig verleende rechtsbijstand een bedrag van € 500 per punt. De bedragen die naar het voorbeeld van de Tijdelijke richtlijn kostenveroordeling kamer voor gerechtsdeurwaarders in het tuchtrecht voor gerechtsdeurwaarders worden gehanteerd zijn lager dan in het tuchtrecht voor het notariaat, maar hoger dan in het tuchtrecht voor advocaten. De proceskosten zijn bepaald op € 1.500. Voor klager geldt hetzelfde forfaitaire bedrag van € 50 maar een vergoeding voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand van € 150 per punt. Op grond van artikel 69, vijfde lid van de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) kan sinds 1 april 2019 het regionale tuchtcollege bij gehele of gedeeltelijke gegrondverklaring van de klacht bepalen dat de betrokken zorgverlener de kosten die klager redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de procedure.[184] In de praktijk lijkt die mogelijkheid weinig te worden gebruikt.

Eén geïnterviewde heeft opgemerkt dat er voor verschillen in omvang van de proceskostenveroordeling onvoldoende reden bestaat. Waarom betaalt de notaris een veel hogere en (bijna) kostendekkende proceskostenveroordeling terwijl een proceskostenveroordeling voor een advocaat tot een veel lager bedrag leidt? Waarom krijgt de klager in de ene tuchtprocedure wel kosten voor rechtsbijstand van een gemachtigde vergoed en in een andere procedure niet? Voor zover daarvoor geen goede redenen zijn, zou dit aspect van het tucht(proces)recht zo veel mogelijk moeten worden geharmoniseerd.

[182] Dat geldt overigens niet voor alle tuchtstelsels: in de Wet tuchtrechtspraak accountants is bewust geen mogelijkheid opgenomen om de verwerend accountant te veroordelen in de kosten van de procedure. Zie daarover de aanbiedingsbrief van 30 januari 2020 bij de Evaluatie Accountantskamer van 11 december 2019: *Kamerstukken II* 2019-2020, 34677, nr. 22.
[183] *Stb*. 2016, 500.
[184] *Stb*. 2018, 260. Zie tevens de artikelen 49b en 49a Wet BIG, *Stb*. 2020, 67 over de tenuitvoerlegging.

In incidentele gevallen wordt van de kostenveroordeling afgezien, bijvoorbeeld met het oog op de beperkte financiële draagkracht van de praktijk van een advocaat.[185] In de ervaring van de voorzitters verzoeken advocaten zelden om matiging van de proceskostenveroordeling. Wellicht speelt de bescheiden omvang van de proceskostenveroordeling een rol, in combinatie met het feit dat de meeste advocaten in hun loopbaan hooguit een paar keer met de tuchtrechter in aanraking komen. Waarschijnlijk speelt echter ook een rol dat advocaten het ongemakkelijk vinden om de financiële situatie van hun praktijk te bespreken waar klagers bij zijn. Desgevraagd geven de voorzitters aan dat de meeste potentiële oplossingen voor dit probleem erger lijken te zijn dan de kwaal. Het wordt bijvoorbeeld niet als wenselijk gezien de advocaat de gelegenheid te geven zich in vertrouwen tot het tuchtcollege te wenden. Dat klager op de hoogte raakt van een eventueel matigingsverzoek is dan een consequentie van de procesrechtelijke positie die klager nu eenmaal heeft.

Onder de leden van de beroepsgroep lijkt onvrede te bestaan over de proceskostenveroordeling. De tuchtprocedure is voor klager laagdrempelig, terwijl er voor de advocaat veel op het spel staat, ook – maar niet alleen – in financieel opzicht. Die onvrede lijkt ook te zijn toe te schrijven aan die andere, recente wijziging van de Aw: de wijziging als gevolg van de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen.[186] De doorberekening van de kosten voor het toezicht en tuchtrecht heeft geleid tot een (sterke) stijging van de bedragen die advocaten op grond van artikel 32, tweede lid Aw aan de NOvA moeten betalen. Eén van de respondenten van de enquête heeft daarover aangegeven: ‘De financiële lasten [van toezicht en tuchtrecht] zijn (flink) te hoog. Bijna € 1.500 per jaar (landelijke en lokale orde). Wat we daarvoor terugkrijgen, is weliswaar een groot goed (onder andere het klachtrecht en toezicht), en daar betaal ik ook heel graag voor, maar niet als ik met mijn bijdrage notoire klagers (en die zijn er!) en onredelijke klagers faciliteer waar ik uiteindelijk zelf last van krijg’.

5.7 Openbaarmaking van tuchtrechtelijke beslissingen

5.7.1. Doel van de Wpta

Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zijn openheid en transparantie voorwaarden voor het behoud van vertrouwen in de beroepsgroep.[187] De openbaarmaking van schorsingen en schrappingen zou (potentiële) cliënten kunnen helpen bij hun advocaatkeuze. Tegen die achtergrond is voorzien in een grondslag voor openbaarmaking van bepaalde tuchtrechtelijke maatregelen.[188] Artikel 8a Aw gaat over het geven van eenmalig inzicht in gegevens die door de secretaris van de algemene raad op het tableau worden bijgehouden en artikel 8b Aw heeft betrekking op de eenmalige actieve openbaarmaking van gegevens.

Het evenwicht tussen de belangen die pleiten voor openbaarmaking en het belang van de betrokken (ex-)advocaat bij het beperken van de toegang tot de informatie wordt bewaakt door een aantal beperkingen. Ten eerste zijn alleen de schorsing en de schrapping, en eventueel de geldboete die samen met één van die twee maatregelen is opgelegd, kenbaar voor het publiek. De lichtere maatregelen zijn dus niet voor het algemene publiek in te zien. Ten tweede kan het algemene publiek deze maatregelen alleen zien als de beslissingen waarbij ze zijn opgelegd, onherroepelijk zijn geworden. Ten derde is in geval van de schorsing (al dan

[185] RvD Den Bosch 29 oktober 2018, ECLI:NL:TADRSHE:147, rov. 7.1.
[186] *Stb*. 2016, 500; *Kamerstukken* 34145.
[187] *Kamerstukken II* 2010-2011, 32382, 7, p. 2.
[188] *Kamerstukken II* 2010-2011, 32382, 8, p. 6. Zie ook *Kamerstukken I* 2013-2014, 32382, C, p. 13-15.

niet in combinatie met de geldboete) de duur van de publicatietermijn beperkt tot een periode van tien jaar. Die termijn kan worden verkort op grond van artikel 8a, derde lid Aw. De schrapping daarentegen blijft zichtbaar.[189]

5.7.2. Beschrijving

De publicatietermijn van tien jaar wordt door de tuchtcolleges in het geval van schorsingen als te lang ervaren. De termijn van tien jaar betekent dat de maatregel nog vele jaren na het eindigen van de schorsing of van de proeftijd zichtbaar is voor (potentiële) cliënten en anderen. In veel gevallen wordt zichtbaarheidstermijn van de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke schorsingen dan ook verkort. In geval van een voorwaardelijke schorsing wordt de zichtbaarheidstermijn bijvoorbeeld beperkt tot de proeftijd. De voorzitters concluderen dan ook dat de huidige termijn van tien jaar aan de lange kant is. Over de wenselijkheid de wettelijke termijn aan te passen, zijn de voorzitters niet uitgesproken. Zij wijzen erop dat de lange wettelijke termijn niet problematisch is, nu de tuchtcolleges de mogelijkheid hebben de termijn te verkorten. Verder is erop gewezen dat ook op dit onderwerp harmonisatie met andere tuchtstelsels voor de hand liggen. De argumenten die een rol spelen bij het publicatiebeleid op grond van de Aw, spelen diezelfde rol in andere tuchtstelsels.

5.8 Ervaringen van advocaten

Aan respondenten is gevraagd hoe ze het huidige tuchtrecht waarderen (zie onderstaande tabel). De antwoorden wijzen op een behoorlijke mate van tevredenheid onder de respondenten over het functioneren van het tuchtrecht.

TABEL 5.3 TEVREDENHEID OVER HET TUCHTRECHT (N = 706)

HET TUCHTRECHT FUNCTIONEERT GOED.	PERCENTAGE
Zeer eens	8%
Eens	48%
Neutraal	24%
Oneens	10%
Zeer oneens	3%
Weet ik niet/geen mening	7%

Maar liefst 89% van de respondenten geeft aan altijd (35%) of meestal (54%) op de hoogte te zijn van de belangrijkste tuchtrechtelijke uitspraken, bijvoorbeeld via berichtgeving in het Advocatenblad of de nieuwsbrief Tuchtrecht Updates. 61% van de advocaten geeft aan de belangrijkste tuchtrechtelijke jurisprudentie altijd of bijna altijd (9%) of meestal (51%) op kantoor te bespreken. 32% doet dit zelden en 6% nooit.[190] Bijna de helft (47%) van de respondenten geeft aan de werkwijze op kantoor wel eens te hebben aangepast naar aanleiding van een tuchtrechtelijke uitspraak waarbij zijzelf of hun kantoorgenoten geen partij waren.

Bijna driekwart van de respondenten geeft aan de tuchtrechtelijke handhaving via dekenbezwaren te zien als een onmisbaar sluitstuk van het toezicht op de advocatuur. Ruim 15% staat neutraal tegenover deze stelling; 5% is het hiermee (zeer) oneens. Meerdere respondenten merken op het problematisch te vinden dat de weg richting de tuchtrechter voor met name

[189] Zie voor een toelichting *Kamerstukken II* 2010-2011, 32382, 8, p. 7-11, en voor discussie over de termijn *Kamerstukken II* 2011-2012, 32382, 10, p. 49-50.
[190] Daarnaast heeft 0,53% en 1,06% niet van toepassing geantwoord. De eerstgenoemde groep had waarschijnlijk nooit of zelden moeten antwoorden en de laatstgenoemde groep is mogelijk de enige advocaat binnen de praktijk.

notoire klagers of klagers die uit zijn op een korting op de declaratie te lage drempels kent; zij wijzen op het grote aantal ongegrond verklaarde klachten. Aan advocaten wordt te weinig bescherming geboden tegen dergelijke klagers en de positie tussen klager en advocaat is te ongelijkwaardig. Bovendien leidt dit tot hoge kosten voor de tuchtrechtspraak die door de beroepsgroep gedragen moeten worden. Gesuggereerd wordt dat klagers een hoger griffierecht zouden moeten betalen of een kostenveroordeling voor klager bij een ongegrond verklaarde klacht.

Wat betreft de door de tuchtrechter opgelegde maatregelen oordelen de respondenten als volgt.

TABEL 5.4 OPGELEGDE TUCHTRECHTELIJKE MAATREGELEN (N=706)

WAT VINDT U IN ALGEMENE ZIN VAN DE DOOR DE TUCHTRECHTER OPGELEGDE MAATREGELEN?	PERCENTAGE
Deze maatregelen zijn adequaat.	39%
Deze maatregelen zijn te licht.	8%
Deze maatregelen zijn te zwaar.	7%
Deze maatregelen zijn soms te licht, soms te zwaar.	28%
Weet ik niet/geen mening.	17%

Enkele respondenten lichten toe dat zij het onbegrijpelijk vinden dat structureel slecht functionerende advocaten ‘slechts’ geschorst worden en niet van het tableau worden geschrapt. In gevallen waarin duidelijk opzettelijk een gedragsregel is geschonden of sprake is van recidive, zou de tuchtrechter strenger mogen optreden. Ook advocatenkantoren die de regels overtreden zijn niet alleen een berisping moeten krijgen, maar vaker financieel te bestraffen. Een ander merkt op dat met het opleggen van (hogere) boetes de tuchtrechtspraak voor een groter deel bekostigd zou kunnen worden. Dat uitspraken soms streng zijn, heeft volgens een respondent ook waarde, omdat hiermee een voorbeeld gesteld wordt en dit richtinggevend is voor de praktijk.

Anderen merken daarentegen op dat soms één misstap en incidentele, menselijke fouten kunnen leiden tot een zware maatregel, zonder dat rekening gehouden wordt met de bijzondere positie van de advocaat. Daarnaast zou soms onvoldoende rekening gehouden worden met uiteenlopende werkwijzen tussen rechtsgebieden/specialisaties. Daarnaast zijn sommige respondenten kritisch over de oordeelsvorming van de tuchtrechters en de motivering van de maatregelen. Er zouden tussen verschillende raden grote verschillen bestaan en bij kleine overtredingen worden soms onredelijk hoge proceskostenveroordelingen opgelegd. Door de invulling van open normen/gedragsregels zou willekeur ontstaan. Tot slot zou het bewijsrecht niet goed geregeld zijn, merken meerdere respondenten op: zo mag een advocaat geen getuigen oproepen. Bij notoire klagers is daarnaast volgens sommigen een knelpunt dat een omgekeerde bewijslast geldt, wat een grote last legt op de advocaat en een groot risico op een kostenveroordeling met zich meebrengt.

6

Analyse

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we geconstateerd dat de Wpta tot doel had de ontwikkeling van een evenwichtig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur, waarbij wordt voldaan aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit en de bijzondere positie van de advocatuur gewaarborgd blijft. In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen zoals gepresenteerd in de vorige hoofdstukken en kijken we hoe deze zich verhouden tot de vereisten waaraan het nieuwe toezichtstelsel dient te voldoen. Deze analyse draagt bij aan de beantwoording van de onderzoeksvragen die in de slotbeschouwing van hoofdstuk 7 aan de orde komt.

De analyse kan op twee manieren worden uitgevoerd. In de eerste plaats door middel van een procesevaluatie, waarbij de bevindingen over de inrichting (de governance) en de werking van het vernieuwde toezicht (de feitelijke toezichtuitoefening) worden getoetst aan de eisen waaraan het vernieuwde toezichtstelsel dient te voldoen. Deze eisen zijn onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit.

In de tweede plaats door middel van een doelbereikingsevaluatie. Het primaire doel van de Wpta was om te komen tot een evenwichtig en modern stelsel dat aan de hiervoor genoemde eisen voldoet. De vraag is of dit doel gerealiseerd is, is (tevens) onderdeel van de procesevaluatie. Daarnaast staat in het kader van de doelbereikingsevaluatie de vraag centraal of de door de wetgever beoogde hogere doelen (het verhogen van de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur en daarmee het komen tot een goede rechtsbedeling) in de praktijk zijn bereikt. Deze vraag is vanwege verschillende redenen slecht te beantwoorden. Wel heeft de procesevaluatie geleid tot enkele bevindingen waaruit de mate van doelbereiking (indicatief) afgeleid kan worden (zie hiervoor met name hoofdstuk 7).

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat over de governance van het nieuwe toezichtstelsel. Daarna volgt een analyse van het toezicht door de lokale deken. Vervolgens staat in paragraaf 3 het systeemtoezicht door het CvT centraal. Ten slotte volgt in paragraaf 4 een analyse van het tuchtrecht.

6.2 Governance

6.2.1. Inleiding

In deze paragraaf staat de governance van het hernieuwde toezichtstelsel centraal. Het begrip governance heeft betrekking op de inrichting van het bestuur, het toezicht en de verantwoording binnen een organisatie of een systeem, maar verwijst ook naar de toepassing van regels en afspraken en de communicatie en samenwerking met stakeholders van binnen en buiten. Toegespitst op het stelsel van toezicht in de advocatuur gaat het om de verhoudingen tussen de actoren binnen het stelsel van toezicht, de lokale dekens, de lokale raad, het dekenberaad, de algemene raad van de orde en het college van toezicht. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan de formele kant van governance – de structuur van het toezichtstelsel – als de informele kant – de manier waarop de actoren in het toezichtstelsel met elkaar communiceren en samenwerken en de wijze waarop afspraken en regels worden nageleefd. Met name in de structuur van het toezichtstelsel doen zich knelpunten voor, die verderop in dit hoofdstuk aan bod komen.

Het stelsel van toezicht op advocatuur kent verschillende actoren: er zijn regels door de AR opgesteld waar advocaten zich aan moeten houden, de dekens houden hier toezicht op en het CvT houdt weer toezicht op de dekens. Het toezicht op de advocatuur is intern georganiseerd: advocaten houden toezicht op advocaten. Het is dan ook van belang dat het interne toezicht onafhankelijk is georganiseerd en dat goed is nagedacht over de verhouding van de organen die zich met het toezicht bezighouden.

In hoofdstuk 2 is uitgewerkt hoe het toezichtstelsel op de advocatuur, waaronder de ‘governancestructuur van het toezicht’, met de Wpta wijzigde. De belangrijkste wettelijke wijzigingen hierbij waren het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten van de lokale raad van de orde naar de lokale deken en het instellen van het CvT als systeemtoezichthouder.

In het stelsel van toezicht zijn op lokaal niveau de lokale deken, de lokale raad van de orde en het dekenberaad de belangrijkste actoren. De lokale deken is als enig wettelijk aangewezen toezichthouder binnen zijn arrondissement (eind)verantwoordelijk voor het toezicht op de Aw en de Wwft. Naast deze taak vervult hij ook andere bij wet toebedeelde taken. In het dekenberaad overleggen zij met elkaar over de wijze waarop zij hun toezichtstaken- en bevoegdheden uitoefenen en klachten behandelen. Dat overleg heeft zich in de loop van de afgelopen jaren ontwikkeld, maar heeft geen wettelijke status als besluitvormend orgaan van de lokale dekens. De lokale raad van de orde vormt – onder voorzitterschap van de lokale deken – het bestuur van de lokale orde en gaat over beleidsmatige lokale aangelegenheden als stage en opleidingspunten. Anders dan in het toezichtsmodel van voor de Wpta is de lokale raad niet meer de toezichthouder, maar is de lokale deken dat. Tegelijkertijd ondersteunen in de meeste arrondissementen leden van de lokale raad de deken bij het toezicht, bijvoorbeeld bij de klachtbehandeling en bij kantoorbezoeken.

De elf lokale dekens zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten. Met de Wpta werd het CvT als nieuw orgaan van de orde door de wetgever in het leven geroepen. Het CvT ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door dekens en is daarmee systeemtoezichthouder. Dit orgaan bestaat uit drie leden: de algemeen deken als voorzitter en twee kroonleden. Deze kroonleden mogen geen advocaat zijn.

Het lokale toezicht is ingebed in de organisatie van de landelijke orde. Daarin zijn de algemene raad, het CvA, de algemeen deken en de Unit FTA en Unit DTA de belangrijkste actoren. De

algemene raad vormt het bestuur van de NOvA en is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de NOvA. Het CvA stelt verordeningen en regels op voor de advocatuur, waarop de lokale dekens toezicht houden. Daarnaast bepaalt het CvA de hoogte van de financiële bijdrage en keurt het de jaarrekening goed. De algemeen deken is de voorzitter van de algemene raad en van het CvT. De algemeen deken heeft de mogelijkheid om een dekenappel bij het hof van discipline in te stellen. De Unit FTA en Unit DTA vallen organisatorisch onder de NOvA, maar ze zijn gericht op de ondersteuning van de dekens bij het financieel toezicht (Unit FTA) en bij de activiteiten van het dekenberaad (Unit DTA).

6.2.2. Algemene ontwikkelingen toezichtstelsel

Het toezichtstelsel van voor de Wpta stamde uit de jaren ’60 en bleef achter bij belangrijke ontwikkelingen als de vertienvoudiging van het aantal advocaten, het diverser worden van de beroepsgroep en de toename van de aard en omvang van de werkzaamheden van advocaten. Het toezichtstelsel voor de Wpta kenmerkte zich bovendien door zelfregulering: de NOvA formuleerde als publiekrechtelijke beroepsorganisatie de normen die de beroepsgroep zichzelf oplegde. De lokale raden van toezicht hielden – onder voorzitterschap van de lokale deken – toezicht op de rechten en plichten die door de NOvA in het leven waren geroepen. Dit toezicht had overwegend een gesloten en informeel karakter: advocaten werden in gemoedelijke sfeer tot orde geroepen. Bovendien was het toezicht op afstand georganiseerd, weinig proactief en werd het in beslotenheid uitgeoefend.

Aanleiding voor de Wpta was de advisering door de Commissie-Van Wijmen over de rol en positie van de advocaat in de rechtsstaat en de rechtsorde naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer waarin werd gevraagd om een analyse van de rol en de positie van de advocaat. Het rapport van Van Wijmen, *Een maatschappelijke orde*, enkele incidenten in de advocatuur (het rapport-Joldersma) en brede zorgen in politiek en samenleving over ontoereikend toezicht schudden het kabinet en de samenleving wakker, waarna er een intensieve wetgevingsprocedure volgde om het toezicht op de advocatuur te moderniseren. In de tussentijd ging de NOvA voortvarend aan de slag door een rapporteur in de arm te nemen en werkgroepen in te stellen om te onderzoeken op welke punten het toezichtstelsel verbeterd zou kunnen worden. Het is evident dat in de afgelopen jaren een stevige mate van professionalisering heeft plaatsgevonden, waarbij het toezicht binnen de lokale orde door de lokale deken gestalte heeft gekregen, die zijn functie nu overwegend als toezichthouder invult. Onder de dekens heeft een cultuuromslag plaatsgevonden; zij zijn intensiever toezicht gaan houden en maken inzichtelijk op welke wijze zij dit doen. Ter ondersteuning van de lokale deken spelen het dekenberaad, de Unit FTA en de Unit DTA een belangrijke rol. Duidelijk is ook dat het CvT heeft gefungeerd als aanjager voor deze ontwikkelingen.

Het onderzoek laat zien dat er veel vooruitgang is geboekt, maar geeft ook aan dat het nodig is om nog een aantal vervolgstappen te zetten die met name zien op de positie van de lokale deken, de financiering van het toezicht en de positie van het dekenberaad. De toezichtuitoefening door dekens komt in paragraaf 6.3 aan de orde.

6.2.3. De positie van de lokale deken

Met de Wpta heeft de wetgever drie keuzes gemaakt: het toezicht is binnen de beroepsgroep gebleven (de deken is een advocaat), het toezicht wordt lokaal neergelegd en het toezicht wordt eenhoofdig, namelijk door de deken uitgeoefend. De eerste twee zijn een constante: in het oude stelsel was het toezicht al lokaal belegd en werd dit uitgeoefend door de lokale raden van toezicht en de lokale deken (allen advocaten). Nieuw is dat met de Wpta de deken als enig toezichthouder is aangewezen.

Lokale inbedding – effectiviteit

Het was uiteindelijk na een principieel debat met verschillende denkrichtingen een expliciete keuze om het toezicht binnen de beroepsgroep te houden, vanwege de positie van de advocatuur in de rechtsstaat en de aan de advocatuur toegekende rechten en plichten als het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht. Daarnaast zijn dekens volgens de wetgever zeer ervaren advocaten met een grote staat van dienst die vaak veel gezag onder beroepsgenoten genieten. In hoofdstuk 4 is gebleken dat dekens en de algemene raad, maar ook de onder toezicht staande advocaten sterk hechten aan deze lokale inbedding, aangezien dekens en medewerkers van de lokale ordebureaus de beroepsgroep in beeld hebben en de individuele advocaten vaak ook kennen. Andersom weten de advocaten ook de deken en het ordebureau te vinden. De praktijk kenmerkt zich door korte lijnen, wat bijdraagt de effectiviteit van het stelsel van toezicht. Bovendien maakt de lokale inbedding dat meer zicht bestaat op de beroepsgroep en de ontwikkelingen daarbinnen. De bevindingen van het onderzoek geven geen aanleiding de lokale inbedding ter discussie te stellen.

Enig toezichthouder – effectiviteit

Dat de deken nu enig toezichthouder is, is een wijziging ten opzichte van het oude toezichtstelsel. In de wet is niet gemotiveerd welke verbetering te verwachten was van deze gewijzigde toedeling van taken. In de praktijk blijven de leden van de raad van de orde en stafjuristen betrokken bij het toezicht, bijvoorbeeld bij kantoorbezoeken. Zij voeren deze taken uit in mandaat van de lokale deken. De deken blijft dus eindverantwoordelijk, wat bijdraagt aan de kenbaarheid van de verantwoordelijkheid voor het toezicht. Deze verantwoordelijkheid wordt sterker (persoonlijk) gevoeld door de deken, wat bijdraagt aan de effectiviteit van het toezichtstelsel. Er bestaan echter twijfels over de houdbaarheid van de mandaatconstructie. De commissie-Manning wijst erop dat de deken de enige toezichthouder in het arrondissement is. Hij heeft niet de bevoegdheid zijn toezicht- en sanctiebevoegdheden (tijdelijk) over te dragen aan iemand anders (bijvoorbeeld een lid van de raad van de orde of een deken in een ander arrondissement). In de praktijk wordt aan de leden van de raad van de orde de mogelijkheid gegeven om feitelijke toezichtshandelingen ter uitvoering van titel 5.2 Awb namens de deken te verrichten. Het lijkt er sterk op dat de aard van de toezichtsbevoegdheid zich verzet tegen deze vorm van mandatering, onder meer omdat leden van de raad van de orde zelf als (actieve) advocaten ook onderwerp van toezicht zijn. Het is wenselijk dat hierover juridische duidelijkheid komt.

Overige taken – onafhankelijkheid

Naast toezichthoudende taken voert de deken ook andere taken uit, zoals het geven van voorlichting en advies aan advocaten en het bemiddelen tussen advocaten onderling. Deze taken kunnen in theorie op gespannen voet staan met het uitgangspunt van onafhankelijkheid van het toezicht. Wij hebben geen aanwijzingen dat dit probleem zich in de praktijk voordoet. Deze taken kunnen evengoed worden gezien als onderdeel van het toezicht, aangezien daardoor normschendingen voorkomen kunnen worden. Dit past binnen een brede definitie van toezicht: toezicht vindt plaats zonder dat een overtreding is gebleken en richt zich ook op het voorkomen van normschendingen en het bevorderen van de kwaliteit/normnaleving (preventief en proactief toezicht).[191]

De onafhankelijke positie van de deken als toezichthouder komt in de wet nauwelijks tot uitdrukking; op dit punt heeft de Wpta geen verandering gebracht. Tijdens het onderzoek zijn dan ook enkele knelpunten gebleken in de positionering van de deken als onafhankelijke lo-

[191] Zie Kaderstellende visie op toezicht 2005. Kamerstukken II 2005/06, 27831, nr. 15

kale toezichthouder. De huidige benoemingswijze, het ontbreken van een vervangingsregeling en de financiering van het toezicht doen afbreuk aan de onafhankelijkheid en ook aan de effectiviteit van het toezicht.

Benoemingswijze – onafhankelijkheid

De deken wordt – net als voorheen – uit de leden van de lokale orde gekozen door de jaarlijkse vergadering van de orde, dus door de advocaten op wie hij toezicht dient te houden. Deze wijze van benoeming is bezwaarlijk, omdat het – in ieder geval voor de buitenwereld – de schijn van beïnvloeding in zich draagt. Hoewel er in het onderzoek geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen die indiceren dat van oneigenlijke beïnvloeding in de praktijk sprake is geweest, verhoudt de huidige benoemingswijze zich slecht tot het vereiste van onafhankelijkheid. Het systeemtoezicht door het CvT zorgt hierbij overigens voor belangrijke *checks and balances* om oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen of te corrigeren.

Benoeming van de deken door een ander gremium (bijvoorbeeld het dekenberaad, de algemene raad of het CvT) op basis van een functieprofiel en op voordracht of aanbeveling van de lokale vergadering van de orde kan een alternatief zijn. De plaatselijke inbedding en draagvlak van de deken blijft hierdoor behouden (hetgeen een bijdrage levert aan de effectiviteit van het stelsel), terwijl zijn onafhankelijke positie wordt versterkt. De onafhankelijke positie zou verder versterkt kunnen worden door elke band met de lokale orde te verbreken, bijvoorbeeld door een niet-advocaat als toezichthouder aan te wijzen. In de praktijk treden dekens namelijk vaak voor en na hun benoeming als advocaat op binnen één van de kantoren in het arrondissement waarop hij toezicht houdt. Het is echter de vraag of de voordelen van deze verder doorgevoerde onafhankelijkheid ten opzichte van de beroepsgroep opwegen tegen de nadelen, aangezien de lokale inbedding en kennis van de beroepsgroep hiermee verloren gaan en het stelsel daarmee minder effectief is.

Ontbreken vervangingsregeling – effectiviteit

Een punt dat verband houdt met de benoeming van de dekens ziet op het ontbreken van een vervangingsregeling voor dekens. De deken is aangewezen als enige toezichthouder in zijn arrondissement. Op grond van het huidig wettelijk kader is het niet mogelijk dat een deken een waarnemer of vervanger uit een ander arrondissement inschakelt voor het uitoefenen van toezicht in het arrondissement, terwijl dit wenselijk kan zijn in situaties wanneer bijvoorbeeld onderzoek zou plaatsvinden bij het eigen kantoor van de deken of bij een lid van de raad van de orde. Het ontbreken van een vervangingsregeling kan het stelsel minder effectief maken. Bij verhindering of ontstentenis kan de deken worden vervangen door de waarnemend deken of een lid van de raad van de orde uit het arrondissement. Dit biedt echter geen structurele oplossing, aangezien de leden van de raad van de orde en de waarnemend deken fulltime advocaat zijn en hun werkzaamheden voor de plaatselijke orde ernaast uitoefenen.

Financiering toezichtstelsel – onafhankelijkheid

Uit het oogpunt van onafhankelijkheid van het toezicht door de deken zijn er over de financiering van het toezicht enkele opmerkingen te maken. De begroting van de lokale orde, waaronder de middelen die voor het toezicht beschikbaar worden gesteld, wordt – op voorstel van de raad van de orde – door de jaarlijkse vergadering van de orde vastgesteld. De voor het toezicht benodigde gelden worden per arrondissement opgebracht door de advocaten in dat arrondissement. De onder toezicht gestelde betaalt daarmee voor het eigen toezicht en heeft tevens wat te zeggen over de gelden voor het toezicht (zowel vooraf als bij de verantwoording). Vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid lijkt dit minder wenselijk. Daarbij is het feit dat de lokale raad van de orde de omvang van de toezichtbegroting bepaalt principieel lastig, omdat de hoogte van de omslag per advocaat uit de begroting wordt afgeleid en de onder

toezicht gestelden daarmee een inhoudelijke en financiële prikkel hebben om de begroting zo laag mogelijk vast te stellen. Een oplossing voor dit – vooralsnog theoretische – knelpunt zou kunnen zijn dat het dekenberaad de begroting voor het toezicht opstelt, die vervolgens door de algemene raad in de begroting van de NOvA wordt opgenomen. Het dekenberaad legt verantwoording af aan de lokale raden van orde. Het CvT heeft in deze constructie nog steeds haar aanwijzingsbevoegdheid richting de dekens/het dekenberaad en heeft geen nadere bevoegdheden nodig. Het voordeel van deze oplossingsrichting is dat het systeem – zeker als het transparant is ingericht – steviger wordt. Het nadeel is dat de onafhankelijkheid van de uitvoerder van het toezicht ten opzichte van de regelsteller – de algemene raad – daarmee in gevaar komt. Gelet echter op de totale context van het stelsel kan maximale onafhankelijkheid nooit helemaal worden gediend.

Financiële bijdrage advocaten – uniformiteit

Een ander knelpunt met de betrekking tot de financiering van het toezicht ziet op de verschillen in de bijdrage die advocaten moeten betalen voor het toezicht. Ondanks dat de toezichtstaken per arrondissement hetzelfde zijn, verschilt de bijdrage die de advocaten moeten betalen sterk per arrondissement, waarbij advocaten in kleinere arrondissementen meer betalen voor het toezicht dan advocaten in grotere arrondissementen. Dat neemt niet weg dat enkele (kleinere) arrondissementen kampen met een (dreigend) financierings- en capaciteitsprobleem. Desondanks geven dekens aan over het algemeen – mede door de inzet van leden van de raad van de orde – over voldoende capaciteit te beschikken om het toezicht uit te oefenen. Doordat de hoogte van de bijdrage in het arrondissement wordt bepaald zijn die door het land heen verschillend. Dit leidt ertoe dat er verschillen in de uitvoering van het toezicht kunnen optreden. Dat is een logisch gevolg van de keuze om het budgetrecht lokaal te beleggen, maar het komt in strijd met het uitgangspunt van uniformiteit van het toezicht. Uniforme toezichtuitoefening heeft een financiële basis nodig. Dat is enkel te realiseren door toe te werken naar één landelijke omslag waarbij de voor het toezicht benodigde middelen centraal worden geïnd en vervolgens verdeeld over de lokale orden, op basis van het aantal advocaten per arrondissement.

6.2.4. De positie van het dekenberaad

Rol dekenberaad – uniformiteit

In hoofdstuk 3 is gebleken dat het dekenberaad een belangrijke rol vervult bij het opstellen van het toezichtsbeleid en het afstemmen van toezichtsactiviteiten en daarmee een belangrijke bijdrage aan de uniformiteit van het toezichtstelsel levert. Ondanks dat het dekenberaad geen orgaan is in de zin van de Advocatenwet[192], is in de praktijk een belangrijke ontwikkeling met betrekking tot het dekenberaad waar te nemen. Zo blijkt het dekenberaad een belangrijk orgaan voor dekens waarin zij met elkaar overleggen over de wijze waarop zij hun toezichtstaken en -bevoegdheden uitoefenen en klachten behandelen. Hoewel het dekenberaad ook in het oude toezichtstelsel als informeel overleg al bestond, is het sinds de inwerkingtreding van de Wpta een belangrijkere rol gaan innemen en zijn met het dekenberaad belangrijke stappen gezet richting uniformering van het toezichtsbeleid. Het dekenberaad vergadert twee keer per maand en dekens stemmen hun toezichtswerkzaamheden op elkaar af door het voorbereiden en opstellen van beleidsregels.

Hoewel het dekenberaad van belang is in het kader van uniformiteit, laat het onderzoek een aantal knelpunten in het huidige functioneren van het dekenberaad zien, die verband houden met het ontbreken van een wettelijke grondslag. Zo kent het dekenberaad een zekere mate van vrijblijvendheid, is de ondersteuning van het dekenberaad wel geregeld, maar is die uit

[192] De werkzaamheden van het dekenberaad zijn omschreven de Voda, zoals vastgesteld door het CvA.

het oogpunt van governance voor verbetering vatbaar en is de taakopvatting van het dekenberaad onduidelijk.

Functioneren dekenberaad – effectiviteit

In zijn huidige functioneren kent het dekenberaad een zekere mate van vrijblijvendheid. Voor het vaststellen van beleid moeten de dekens een besluit nemen met tweederde meerderheid. Bovendien zijn de dekens juridisch gezien niet gebonden aan hetgeen in het dekenberaad besloten wordt. Daarbij is de taakopvatting van het dekenberaad onduidelijk: tot voor kort nam de algemeen deken – terwijl dat geen lokale toezichthouder is – deel aan het dekenberaad en werd er in het dekenberaad ook gesproken over niet-toezichtskwesties. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het toezichtstelsel.

Ondersteuning dekenberaad – uniformiteit, effectiviteit en onafhankelijkheid

De huidige regeling van de ondersteuning van het dekenberaad en de lokale dekens is uit het oogpunt van governance problematisch. De dekens en het dekenberaad worden op verschillende manieren ondersteund. Zo voert de Unit FTA in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de lokale deken financiële en Wwft-onderzoeken uit bij advocaten(kantoren) en is de Unit DTA in het leven geroepen om het dekenberaad te ondersteunen. De Unit FTA en Unit DTA worden gefinancierd door de NOvA en zijn onderdeel van de organisatie van de landelijke orde. Hoewel deze kenniscentra en units van belang zijn in het kader van het bevorderen van de uniformiteit en de aanwezige kennis en expertise bij de NOvA bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht, bevordert een door de NOvA gefinancierde ondersteuning de onafhankelijke positie van de dekens en het dekenberaad niet.

Formaliseren positie – uniformiteit, effectiviteit en transparantie

Vanwege deze knelpunten geven de dekens, het dekenberaad, de algemene raad en het CvT er daarom de voorkeur aan om het dekenberaad van een wettelijke grondslag te voorzien in de Advocatenwet. Ook de onderzoekers zijn van oordeel dat de positie van het dekenberaad wettelijk moeten worden vastgelegd. Daarbij dienen de toezichtsbevoegdheden aan het dekenberaad te worden toegedeeld. In mandaat draagt het dekenberaad de uitoefening van die bevoegdheden dan op aan de lokale deken. Dat maakt het ook mogelijk de lokale deken te vervangen, bijvoorbeeld door een deken uit een ander arrondissement, wanneer situaties van potentiële (schijn van) belangenverstrengeling spelen. Het dekenberaad stelt ook het toezichtsbeleid vast dat door de lokale dekens uitgevoerd wordt. Hierbij is het van belang te benadrukken dat taken van de deken als voorzitter van de raad van de orde, zoals stage-aangelegenheden en toegang tot de balie, vallen buiten het bereik van het dekenberaad. Indien het dekenberaad een orgaan wordt in de zin van de Advocatenwet, kan de taak van het dekenberaad duidelijk worden gedefinieerd, waardoor de uniformiteit, effectiviteit en transparantie van het toezicht kunnen worden vergroot. De onderzoekers wijzen er echter op dat echte uniformiteit nimmer te verkrijgen is, aangezien er ruimte blijft voor een eigen koers door de dekens. Wel zal het toekennen van een eigenstandige positie van het dekenberaad ervoor zorgen dat verschillen in handelen tussen de arrondissementen worden verkleind. Een wettelijke regeling van het dekenberaad komt ten goede aan een scherpere afbakening van de toezichtskolom.

Positie dekenberaad – onafhankelijkheid

Indien het dekenberaad een orgaan zou worden in de zin van de Advocatenwet, moet een aantal vraagstukken worden opgelost, zoals de positionering van het orgaan, het beheer en toekennen van het toezichtsbudget en de verhouding met het CvT. Indien het dekenberaad als orgaan in de zin van de Advocatenwet rechtspersoonlijkheid verkrijgt, is het mogelijk om

de ondersteuning van het dekenberaad rechtstreeks onder het dekenberaad te laten vallen, waarbij het dekenberaad deze ondersteuning uit eigen middelen betaalt.

Het dekenberaad zou bovendien een rol kunnen spelen in het financieringsvraagstuk van het lokale dekentoezicht door het budgetrecht bij dit orgaan te leggen, zeker wanneer gekozen wordt voor een centrale heffing. Dit heeft als voordeel dat de dekens geen verantwoording meer hoeven af te leggen over de besteding van de financiële middelen voor toezicht aan de jaarlijkse vergadering van de orde, maar aan het dekenberaad. Het dekenberaad kan dan besluiten over de verdeling van de middelen over de verschillende arrondissementen en over de toekenning van budget aan bepaalde speerpunten. De onafhankelijke positie van de deken als toezichthouder is op die wijze sterker geborgd dan in het huidige stelsel het geval is.

Deze constellatie roept een andere vraag op: aan welk orgaan dient het dekenberaad verantwoording af te leggen over de totale besteding van de middelen, dus over het totale budget voor het toezicht? Zonder nadere *check and balances* kan immers het dekenberaad in theorie ongelimiteerd middelen voor toezicht vragen, zonder dat oog is voor een doelmatige besteding van deze middelen. Dit punt verdient nadere uitwerking, ook met het oog op het vereiste van transparantie en effectiviteit. Een optie kan zijn om de door het dekenberaad vastgestelde toezichtbegroting onderdeel te laten vormen van de landelijke begroting die vastgesteld wordt door de algemene raad, op basis waarvan het CvA de jaarlijkse financiële bijdrage vaststelt, waarmee onder andere het toezicht gefinancierd kan worden. Bovendien moet het CvA de jaarrekening, met daarin dan ook de verantwoording van de besteding van de middelen voor het toezicht, vaststellen.

Wanneer het dekenberaad een wettelijk orgaan wordt roept dat de vraag op naar de verhouding met het CvT. In die situatie dient het systeemtoezicht van het CvT zich ook over het dekenberaad uit te strekken. Het CvT heeft nu geen formele relatie tot het dekenberaad, maar enkel tot de dekens.

6.2.5. De positie van het CvT

Ook bij het CvT spelen enkele vraagstukken rondom governance, met name wat betreft de vormgeving van de formele structuur. Het gaat daarbij om de positie van de algemeen deken als voorzitter van het CvT en om de benoemingswijze van de Kroonleden. In paragraaf 6.4 komen die onderwerpen nader aan de orde.

6.2.6. Resumé

De toezichtskolom kenmerkt zich door verschillende actoren op lokaal en landelijk niveau. In hoofdstuk 2 is gebleken dat de governance van het toezicht zich in de praktijk verder heeft ontwikkeld binnen en buiten de kaders die de Aw gesteld heeft. Zo is het dekenberaad een belangrijke positie binnen de toezichtskolom gaan innemen en blijkt het CvT terughoudend gebruik te maken van de bevoegdheid om beleidsregels op te stellen. In de wet is de toezichtskolom onvoldoende scherp vormgegeven, bijvoorbeeld wat betreft de positie van het dekenberaad en de ondersteuning van dit orgaan. Dat heeft consequenties voor de voortvarendheid van de besluitvorming in het dekenberaad en het leidt tot onvoldoende scheiding tussen de normsteller en toezichthouder bij de ondersteuning van het dekenberaad. Bovendien kent het huidige stelsel een aantal knelpunten zoals de benoemingswijze van dekens, het ontbreken van een vervangingsregeling en de wijze van financiering van het toezicht. Met een wetswijziging kunnen genoemde knelpunten worden opgelost. Daarbij moet goed worden gelet op de onderlinge verhoudingen tussen het dekenberaad, de lokale dekens, het CvT en de NOvA. Overigens moet ervoor worden gewaakt dat door de formele posities en verhoudingen in de wet vast te leggen, de innerlijke motivatie van gedrag en daarmee gewenst

gedrag verloren kan gaan. Dat pleit voor het zoeken naar draagvlak en zorgvuldigheid bij de nadere wettelijke vormgeving van het stelsel.

6.3 Toezichtuitoefening door dekens

In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe de uitvoering van het toezicht door de dekens zich verhoudt tot de wettelijke vereisten en de verwachtingen van de wetgever. De Wpta beoogde om de positie van de toezichthouder te verduidelijken en te versterken, onder meer door aan de deken bestuursrechtelijke toezichts- en handhavingsbevoegdheden toe te kennen. Dit zou moeten leiden tot een evenwichtig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur wat moet leiden tot een bijdrage aan de kwaliteit en integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur, waarmee de goede rechtsbedeling is gediend. In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre dit in de praktijk gelukt is en in hoeverre de instrumenten effectief worden aangewend.

Ontwikkeling

In de afgelopen jaren zijn verbeteringen in de uitoefening van het toezicht zichtbaar. Zo is in hoofdstuk 3 het beeld naar voren gekomen dat de rol van dekens is verschoven van “pastoraal naar proactief”. In het oude stelsel werden advocaten in gemoedelijke sfeer toegesproken, was het toezicht veelal op afstand georganiseerd en onttrokken veel klachten zich aan het zicht. Tegenwoordig gaat een actieve deken risicogestuurd te werk en maakt hij het toezicht inzichtelijk voor de buitenwereld. Onder dekens leeft een gevoel van urgentie om het stelsel transparanter, effectiever, onafhankelijker en uniformer te maken. Zo is er uniform toezichtsbeleid tot stand gekomen, mede onder invloed van het dekenberaad en het CvT. Daarnaast zijn dekens zich bewust van het maatschappelijk belang van toezicht en kijken zij kritisch aan tegen het handelen en functioneren van de beroepsgroep. Door middel van het publiceren van jaarverslagen en werkplannen maken dekens de aan hen toevertrouwde taak inzichtelijk, wat een bijdrage levert aan de transparantie van het toezicht richting de samenleving.

Informatieverzameling– transparantie, effectiviteit en uniformiteit

Na de Wpta heeft het toezicht een andere invulling gekregen. Uit de beschrijving in hoofdstuk 3 komt naar voren dat dekens op diverse wijzen informatie kunnen verzamelen waarvoor zij verschillende instrumenten kunnen gebruiken. In algemene zin ontstaat het beeld dat de dekens voldoende geëquipeerd zijn om het toezicht – zoals de wetgever dat wenste – transparant, effectief en proactief uit te voeren. In de afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld nieuwe toezichtsinstrumenten, zoals de financiële kengetallen-uitvraag, tot ontwikkeling gekomen. Hierbij moet als belangrijke kanttekening worden geplaatst dat de mate waarin de dekens van deze instrumenten gebruik maken in de praktijk verschilt, zo is geconstateerd in hoofdstuk 3. Hoewel de afgelopen jaren de nodige acties zijn ingezet die hebben bijgedragen aan een uniforme en meer risicogestuurde uitvoering van het financieel en Wwft-toezicht, moet ook geconcludeerd worden dat op belangrijke onderdelen binnen deze thema’s aanzienlijk verschillen in de uitvoering tussen arrondissementen bestaan. Bovendien ontstaat de indruk dat in sommige arrondissementen steviger de focus wordt gelegd op de door het dekenberaad geformuleerde speerpunten van toezicht dan in andere. Gelet op deze tekortkomingen voldoet het toezicht (nog) niet aan het vereiste van uniformiteit en is er zeker nog winst te behalen wat betreft de risicogerichtheid en daarmee de effectiviteit van het (financieel en Wwft-)toezicht.

Klachten en dekenbezwaren – uniformiteit

Ook de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren laat geen uniform beeld zien. Tussen dekens bestaan grote verschillen in de wijze waarop zij deze werkzaamheden in de praktijk uitvoeren, bijvoorbeeld in de wijze waarop en de intensiteit waarmee klachten worden onderzocht.

Instrumenten – effectiviteit

Voor en na de Wpta zijn verschillende instrumenten ontwikkeld – met als doel het toezicht proactiever en daardoor effectiever te laten zijn – zoals de CCV, de pilot kengetallen, de kantoorbezoeken en het Wwft-toezicht. Daarnaast krijgen dekens klachten en signalen door vanuit de beroepsgroep en van derden. De CCV, de kantoorbezoeken en de pilot kengetallen zijn voorbeelden van risicogestuurd en proactief toezicht. Met de pilot kengetallen en de CCV kan vooraf een inschatting worden gemaakt van kantoren die een verhoogd risico lopen op overtreding van regels. Die kantoren kunnen vervolgens voor een kantoorbezoek worden geselecteerd. Dit draagt bij aan de uitoefening van proactief en effectief toezicht, aangezien op deze wijze zicht wordt gehouden op normovertreders.

Dossiertoetsing kantoorbezoek – effectiviteit

Het dossieronderzoek dat tijdens het kantoorbezoek wordt uitgevoerd kan nog worden verbeterd. Dit onderzoek spitst zich op dit moment enkel toe op de structuur en organisatie van het dossier, namelijk de vraag of de cliënt geïdentificeerd is, of er een duidelijke opdrachtbevestiging aanwezig is, of het dossierbeheer ordentelijk is, of de informatieverstrekking aan de cliënt voortvarend en adequaat is en of het dossier deugdelijk is afgesloten. De dossiertoetsing gaat dus niet in op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening door de advocaat; hiervoor zijn geen richtlijnen, best practices[193] of checklisten ontwikkeld. Het ontbreken van standaardisering leidt ertoe dat indien de deken de inhoud van een dossier zou willen beoordelen, hij dit moet doen zonder vooraf gegeven, praktische handvatten, wat van de beoordeling van de dossiers op inhoud een arbeidsintensieve aangelegenheid maakt. In de praktijk lukt het dan ook niet om dossiers op inhoud te beoordelen. Dat doet mogelijk afbreuk aan de effectiviteit van het kantoorbezoek en daarmee aan het toezicht door de lokale deken.

Belangrijk op te merken is dat met de Wpta in artikel 26 van de Aw een wettelijke grondslag is neergelegd voor het uitvoeren van beroepskwaliteitstoetsen, zoals intervisie, een peer review of het gestructureerde intercollegiale overleg. Alle toetsingen betreffen de professionele aanpak van de beroepsbeoefenaar en de kantoororganisatie waar hij of zij werkzaam is. De kwaliteitstoetsing wordt verricht door deskundigen die worden aangewezen door de algemene raad van de NOvA. Dit (gewijzigde) artikel is op 1 maart 2020 in werking getreden en valt daarom buiten deze evaluatie. Bij de introductie van kwaliteitstoetsen stond de wetgever voor ogen staan dat ook de kwaliteit van de dienstverlening van de advocatuur is gebaat bij intercollegiale toetsing.[194] Het CvA heeft in artikel 4.3a van de Voda vastgelegd dat een advocaat is verplicht ieder kalenderjaar deel te nemen aan kwaliteitstoetsen. De deken dient erop toe te zien dat deze verplichting door advocaten wordt nageleefd.

Signalen – effectiviteit

Daarnaast krijgen dekens van verschillende partijen signalen binnen over een kantoor of advocaat waar zaken (mogelijk) niet op orde zijn. De dekens maken voor elk signaal een dossier aan. Signalen over dezelfde advocaat of hetzelfde kantoor worden gebundeld, waardoor pa-

[193] Overigens is het de vraag of best practices het meest geschikte instrument zijn, omdat goed denkbaar is dat best practices een hoger kwaliteitsniveau nastreven dan de professionele standaard die in de tuchtnorm besloten ligt.
[194] *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35262, nr. 3, p. 2.

tronen inzichtelijk worden. Dekens kunnen hierdoor vroegtijdig en proactief acteren en overtredingen in de toekomst voorkomen. Uit de gesprekken met dekens en signaalgevers is een beeld van een (pro)actieve signaleringspraktijk naar voren gekomen. Signaalgevers weten de deken te vinden en andersom staan dekens open voor signalen en investeren zij in goede relaties met de signaalgevers door regelmatige overleggen. De lijnen tussen de dekens en signaalgevers zijn kort. Dit draagt bij aan het houden van effectief toezicht. Van vrijwel alle doorgegeven signalen geeft de deken een terugkoppeling aan de signaalgever, wat bijdraagt aan de transparantie van het toezicht.

Awb toezichtsbevoegdheden – effectiviteit

Na inwerkingtreding van de Wpta is de deken toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 Awb en zijn de toezichtsbevoegdheden uitgebreid met bestuursrechtelijke bevoegdheden. Zo hebben dekens nu de bevoegdheid om ook bij derden inlichtingen en inzage te vorderen en kunnen dekens bepaalde overtredingen bestuurlijk afdoen, door oplegging van hetzij een bestuurlijke boete, hetzij een last onder dwangsom. Daarbij gaat het om voorschriften die verband houden met administratieve verplichtingen van advocaten; het gaat niet om overtredingen waarbij de toepassing of uitleg van de beroepsethiek in het geding is. Het toekennen van de Awb-bevoegdheden aan de lokale dekens moest volgens de wetgever de effectiviteit van het werk van de lokale dekens versterken. Bovendien zou hiermee worden bereikt dat niet zonder meer een zware tuchtrechtelijke procedure hoeft te worden gevoerd in geval van overtredingen van relatief geringe ernst. In de praktijk blijkt het Awb-instrumentarium vooral meerwaarde te bieden daar waar het gaat om de bevoegdheid om informatie van derden te vorderen. Het handhavingsinstrumentarium uit de Awb blijkt beperkt meerwaarde te bieden en wordt vooral, maar alsnog hoogstens incidenteel, ingezet voor overtredingen van administratieve of organisatorische aard, zoals het behalen van opleidingspunten of het niet invullen van de CCV. Over het algemeen constateren de onderzoekers dat de dekens het instrumentarium onvoldoende effectief toepassen. Dit heeft deels met de dekens en de lokale ordebureaus te maken, maar ook deels met het instrumentarium zelf. Zo kan het Awb-instrumentarium slechts voor een beperkt aantal overtredingen worden ingezet. Bovendien blijkt de kennis van het bestuursrecht bij de lokale ordebureaus te gering om effectief gebruik te maken van het instrumentarium. Een rol speelt ook dat geen duidelijke 'tweewegenleer' tussen de bestuursrechtelijke en de tuchtrechtelijke weg is ontwikkeld, wat de effectiviteit niet ten goede komt. Volgens de dekens is het tuchtrechtelijke instrumentarium effectiever omdat het aan de integriteit raakt en daarmee zouden overtredingen in de toekomst beter te voorkomen zijn. Dekens noemen het Awb-instrumentarium niet effectief omdat het eenvoudig procedures als bezwaar, beroep en hoger beroep kan uitlokken. Tegen de achtergrond van het belang van rechtsbescherming is dit wel een bijzonder argument te noemen.

Verslaglegging – transparantie

Hoewel de dekens over het algemeen voldoende geëquipeerd zijn om transparant, uniform en effectief toezicht te houden en zij in jaarverslagen hierover publiceren, kent de verslaglegging een knelpunt. De dekens maken in de jaarverslagen de ingezette middelen en instrumenten (input en output) weliswaar inzichtelijk, maar de effectiviteit van de inspanningen (outcome) wordt niet gemeten. Het is dan ook niet eenvoudig een daadwerkelijke gedragsverandering inzichtelijk te maken, aan te tonen dat misstanden in de advocatuur vaker en eerder worden aangepakt, of dat de kwaliteit van de advocatuur daadwerkelijk is verbeterd. Dat maakt het lastig een antwoord te geven op de vraag of het toezicht in de praktijk goed wordt uitgeoefend en bijdraagt aan de doelen die de Wpta beoogt te bereiken. Wel zien de onderzoekers dat dekens proactiever en daarmee effectiever toezicht zijn gaan houden. Het vernieuwde toezichtstelsel biedt hen hiervoor ook voldoende instrumenten. Daarom is

het niet ondenkbaar dat het nieuwe stelsel een bijdrage heeft geleverd aan het verhogen van de kwaliteit en integriteit en het vergroten van het vertrouwen in de advocatuur.

6.4 Systeemtoezicht door het CvT

6.4.1. Inleiding

Bij de reconstructie van de beleidstheorie in hoofdstuk 2 is gebleken dat de instelling van het CvT als nieuw orgaan van de NOvA binnen het toezichtstelsel op de advocatuur heeft geleid tot een hevig en principieel debat. Centrale vraag hierbij was de gewenste afstand tussen overheid en de advocatuur: op welke wijze kan het systeemtoezicht ingericht worden dat recht gedaan wordt aan de bijzondere positie van de advocatuur? De tweede nota van wijziging voorzag in de instelling van het CvT – zonder advocaat-leden – als eindverantwoordelijke voor het toezicht op de advocatuur. Met de derde en vierde nota van wijziging werd het CvT met daarin één advocaat-lid – de algemeen deken – belast met het houden van systeemtoezicht, waarbij de lokale dekens eindverantwoordelijk voor het toezicht en de klachtbehandeling zouden worden.

6.4.2. Algemeen

In belangrijke mate voldoet de inrichting en het functioneren van het CvT en de resultaten van het door het CvT uitgeoefende systeemtoezicht in de praktijk aan de eisen die de wetgever gesteld heeft aan het toezichtstelsel, namelijk onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit.

In hoofdstuk 4 is de feitelijke werking van het systeemtoezicht door het CvT geschetst. Hieruit ontstaat het breed gedeelde beeld dat het CvT een belangrijke en onmisbare aanjaagfunctie heeft vervuld om het toezicht door de dekens verder te professionaliseren. Geconcludeerd kan worden dat de door de wetgever beoogde rol van systeemtoezichthouder in de praktijk goed tot uiting is gekomen en tot concrete resultaten heeft geleid, waarmee de effectiviteit, de transparantie en de effectiviteit van het dekentoezicht is vergroot. Voorbeelden hiervan zijn de beleidsregels die het dekenberaad tot stand heeft gebracht en het (vernieuwde) gezamenlijke jaarverslag van het dekenberaad. Desalniettemin zijn verdere verbeteringen van het dekentoezicht mogelijk en noodzakelijk, bijvoorbeeld door het in kaart brengen van de (maatschappelijke) opbrengsten van het dekentoezicht waardoor de risicogestuurdheid van de toezichtsactiviteiten van de dekens kan worden vergroot (effectiviteit en transparantie). Ook de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten kan worden versterkt (effectiviteit), zie hierover paragraaf 6.2.2. Het CvT kan een aanjagende rol (blijven) spelen in het bevorderen van de noodzakelijke ontwikkelingen.

Als systeemtoezichthouder gelden de hierboven genoemde eisen ook voor het CvT zelf. Uit het oogpunt van transparantie is het positief te constateren dat het CvT inzage biedt in zijn activiteiten via het werkplan en het jaarverslag; invulling aan zijn taken geeft via de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling, het Toezichtskader en (op te stellen) Handhavingskader. Hiermee is tevens geborgd dat het systeemtoezicht op de dekens uniform plaatsvindt.

De onafhankelijkheid van het CvT als systeemtoezichthouder is onder meer geborgd door middel van de *Chinese Walls* in de organisatie van de NOvA (zoals een eigen secretariaat en ICT-systemen). Naar buiten toe is het CvT duidelijk kenbaar gepositioneerd als onafhankelijk systeemtoezichthouder. Het CvT staat in algemene zin op voldoende afstand van zowel de overheid als de advocatuur (de NOvA en de lokale dekens).

Uit hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat het CvT zelden zijn formele, relatief zware handhavingsbevoegdheden inzet. Hieruit kan niet geconcludeerd worden dat deze instrumenten overbodig zijn en te weinig worden ingezet. In de praktijk blijken de normoverdragende gesprekken met het dekenberaad en de dekens voldoende effectief om hen tot de gewenste acties te bewegen, waarbij de formele instrumenten kunnen functioneren als stok achter de deur.

6.4.3. Knelpunten

Het voorgaande neemt niet weg dat enkele knelpunten in de governance, de bevoegdheden van het CvT, de taakopvatting en het functioneren van het CvT zijn geconstateerd die voor een belangrijk deel rechtstreeks zijn toe te schrijven aan de in de Aw en in de wetsgeschiedenis opgenomen kaders.

Positie van de voorzitter - onafhankelijkheid, transparantie en effectiviteit

In de eerste plaats betreft dat de positie van de algemeen deken die van rechtswege voorzitter is van het CvT. Hoewel de diverse samenstelling van het CvT, waarmee zowel de blik van buiten (de Kroonleden) als van binnen (de algemeen deken) geborgd is, gewaardeerd wordt en ervoor zorgt dat het CvT geldt als een gezaghebbende en deskundige systeemtoezichthouder, verdraagt de combinatie van functies van de algemeen deken zich slecht met de eis van onafhankelijkheid. In de praktijk is gebleken dat de algemeen deken zich hiervan rekenschap geeft en deze rollen probeert te scheiden. Maar dat neemt het principiële knelpunt niet weg. De algemeen deken is namelijk systeemtoezichthouder en heeft daarnaast ook beleidsvormende, bestuurlijke, representatieve en belangenbehartigende taken als voorzitter van de algemene raad en het CvA. Daar staat tegenover dat deze stapeling van functies zorgt voor waardevolle expertise en kennis binnen het CvT, wat ten goede komt aan de effectiviteit van, maar ook het draagvlak voor het systeemtoezicht. In dat opzicht is sprake van een trade-off tussen verschillende vereisten aan het toezichtstelsel, namelijk onafhankelijkheid, transparantie en effectiviteit. Uit hoofdstuk 2 volgt dat de wetgever zich hiervan bij de inrichting van het CvT nauwelijks rekenschap heeft gegeven.

Uit het oogpunt van onafhankelijkheid en transparantie, waarbij een functiescheiding tussen (systeem)toezicht enerzijds en beleidsbepaling en bestuur anderzijds zichtbaar wordt vormgegeven,[195] achten de onderzoekers een lidmaatschap van de algemeen deken van het CvT in beginsel onwenselijk. Tegelijkertijd – zo is hierboven geschetst – heeft zijn lidmaatschap tot voordelen geleid en bijgedragen aan de effectiviteit van het toezicht, waarbij de vraag is of een ander (onafhankelijk) advocaat-lid vergelijkbare expertise en kennis kan inbrengen en van even grote toegevoegde waarde kan zijn als de algemeen deken. Het aanwijzen van de algemeen deken als lid van het CvT en niet langer als voorzitter zou kunnen leiden tot een balans tussen deze strijdige vereisten. Het is aan de wetgever om deze belangenafweging te maken. Dat neemt niet weg dat de huidige situatie het minst recht doet aan de gewenste onafhankelijkheid van het CvT, waardoor in ieder geval aanleiding bestaat om de algemeen deken binnen het CvT anders te positioneren.

Benoeming Kroonleden – bijzondere positie van de advocatuur

Daarnaast is in hoofdstuk 4 geconstateerd dat de Kroonleden door de minister (formeel bij Koninklijk Besluit) worden benoemd op voordracht van de algemene raad, met een consulterende rol voor het CvA. Hiermee hebben de algemene raad als bestuur van de NOvA en het CvA als beleidsbepalend orgaan binnen de NOvA invloed op de samenstelling van het CvT als

[195] Zie ook Tweede Kaderstellende visie op toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, BZK 2005, p. 5 en 6.

systeemtoezichthouder. Deze invloed wordt in de wet 'gematigd', doordat de algemene raad zo mogelijk drie kandidaten dient voor te leggen aan de minister. Op de benoeming van de Kroonleden is daarmee sprake van invloed vanuit zowel de advocatuur als van de overheid. De praktijk is echter dat tot dusverre slechts één kandidaat aan de minister is aanbevolen. Hiermee is de keuze van de minister feitelijk beperkt tot instemmen of afwijzen. In de praktijk is voor de formele voordracht informeel gepolst of de kandidaat kan rekenen op draagvlak bij de minister. Deze praktijk is vanuit het oogpunt van de onafhankelijkheid van het CvT en de afstand tot de advocatuur problematisch. De algemene raad drukt met de keuze voor een kandidaat een stempel op de koers van het CvT – dit blijkt ook uit de voorkeur voor een kandidaat met stevige financiële expertise. In de praktijk is overigens niet gebleken dat zich problemen – vanuit de overheid dan wel andere NOvA-organen – hebben voorgedaan; vanuit alle betrokkenen is er tevredenheid over de deskundigheid en onafhankelijkheid van de Kroonleden.
De onderzoekers realiseren zich dat de wettelijke procedure een (politiek) compromis is tussen enerzijds de waarde om de onafhankelijkheid van de advocatuur te borgen en daarmee elke vorm van overheidsinmenging (en daarmee politieke benoemingen) te voorkomen en anderzijds het borgen van een kwalitatief goede samenstelling van het CvT dat voldoende aansluiting heeft bij de beroepsgroep en openstaat voor een maatschappelijke blik van buiten.

In dat opzicht is het problematisch dat in de praktijk nooit drie kandidaten zijn aanbevolen aan de minister. Bij het voordragen van één kandidaat kan het zwaartepunt komen te liggen op de hierboven eerstgenoemde waarde, namelijk de onafhankelijkheid van de advocatuur, ten koste van de tweede genoemde waarde, een kwalitatief goede samenstelling van het CvT. Bovendien is het bijzonder dat het CvT zelf geen formele positie heeft en dus invloed kan uitoefenen op de benoeming van nieuwe leden, zoals in veel sectoren ook volgens de daar gevolgde governancecodes heel gebruikelijk is.

Bevoegdheden – onafhankelijkheid en transparantie

In de tweede plaats zijn enkele knelpunten genoemd ten aanzien van de aan het CvT toegekende bevoegdheden en de taakopvatting die het CvT hanteert. Het gaat hierbij met name om de aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheid om beleidsregels te stellen.

De (algemene) aanwijzingsbevoegdheid is verbonden aan het CvT en past bij het instrumentarium van een systeemtoezichthouder. Anders dan de overige handhavingsinstrumenten is deze bevoegdheid exclusief neergelegd bij de algemeen deken, die voordat hij aan deze bevoegdheid toepassing geeft de overige CvT-leden dient te horen. De overige handhavingsinstrumenten zijn neergelegd bij het CvT als geheel. In de wetsgeschiedenis is geen verklaring gevonden voor deze afwijkende keuze. In de praktijk is dit sanctieinstrument ook onderdeel van de handhavingspiramide die het CvT hanteert wanneer het een interventie aangewezen acht. Uit het oogpunt van transparantie en effectiviteit van het systeemtoezicht is het bijzonder te noemen dat deze bevoegdheid toekomt aan de algemeen deken en niet aan het CvT. Zeker gelet op de opmerkingen hierboven over de positie van de algemeen deken binnen het CvT en de gewenste wijziging hierin, zou het naar het oordeel van de onderzoekers logisch zijn deze bevoegdheid bij het CvT als orgaan neer te leggen.

In hoofdstuk 2 is geschetst dat in het uiteindelijke toezichtstelsel het CvT zou moeten functioneren als systeemtoezichthouder. De bevoegdheid van het CvT om beleidsregels te stellen voor de wijze waarop de dekens het toezicht en de klachtbehandeling moeten uitvoeren past naar het oordeel van de onderzoekers slecht bij een systeemtoezichthouder. Uit de Awb (artikel 4:84) volgt dat beleidsregels worden gemaakt door het bestuursorgaan met betrekking

tot hem toekomende (wettelijke) bevoegdheid. Een bestuursorgaan dat beleidsregels vaststelt dient in beginsel in overeenstemming te handelen met deze regels. De wettelijke bevoegdheid en de eindverantwoordelijkheid tot het houden van toezicht en het afhandelen van klachten is neergelegd bij de dekens. Doordat de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels formeel bij het CvT neergelegd is, is het naast systeemtoezichthouder tevens beleidsbepalend orgaan. De beleidsregels die het CvT kan vaststellen zijn in feite richtlijnen waaraan de dekens zich dienen te houden bij de beleidsuitvoering. Vervolgens houdt het CvT toezicht op de toepassingswijze van het (door het CvT vastgestelde) beleid door de dekens. Hiermee is het CvT voor een deel eindverantwoordelijk voor het dekentoezicht en klachtbehandeling geworden en dat is in strijd met de bedoeling van het stelsel.

In hoofdstuk 4 is gebleken dat het CvT ervan uitgaat dat bij het uitoefenen van het toezicht het primaat bij de dekens ligt: zij dienen beleid te maken voor het eigen optreden, waarbij het CvT de bevoegdheid om zelf beleidsregels te stellen ziet als stok achter de deur. Naar het oordeel van de onderzoekers staat deze wettelijke bevoegdheid op gespannen voet met de eis van onafhankelijkheid. Indien het CvT van oordeel is dat lacunes bestaan in de beleidsvorming aan de kant van de dekens ligt het eerder voor de hand gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid. Hiermee kan het CvT als systeemtoezichthouder de kwaliteit van het toezicht bevorderen en blijven de dekens primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht en het beleid waarmee deze bevoegdheid wordt ingevuld. Op deze wijze zijn de rollen van de systeemtoezichthouder en de primaire toezichthouder scherp en duidelijk afgebakend, wat ten goede komt aan de onafhankelijkheid en transparantie van het gehele toezichtstelsel. Ook wanneer – zoals wordt voorgesteld – de toezichtsbevoegdheden aan het dekenberaad worden toegekend, die deze aan de dekens mandateert, zou dezelfde verhouding tussen het CvT en het dekenberaad moeten ontstaan, waarbij het dekenberaad het beleid vaststelt en het CvT aanwijzingen geeft indien dat niet, te laat of op ongewenste wijze geschiedt.

Inzage in dossiers – effectiviteit en bijzondere positie van de advocatuur

In hoofdstuk 4 is de wens van de Kroonleden tot uitdrukking gebracht dat het CvT inzage krijgt in toezichtsdossiers. De toevoeging van deze (toezichts)bevoegdheid zou de effectiviteit van het systeemtoezicht vergroten.

Deze wens stuit op bezwaren van de dekens en ook andere NOvA-organen. Deze bezwaren zijn kortweg hetzelfde als verwoord in de toelichting op de vierde nota van wijziging: uitsluitend dekens zouden toegang moeten hebben tot individuele cliëntendossiers van advocaten. Daar is expliciet voor gekozen vanwege de onafhankelijke positie van de advocatuur. De achtergrond daarvan is dat de Kroonleden van het CvT zich immers niet kunnen beroepen op het verschoningsrecht wanneer ze toegang zouden krijgen tot cliëntdossiers en dat de geheimhoudingsplicht niet geschonden dient te worden.

Anders dan sommige dekens menen, verdraagt de inzage in toezichtsdossiers zich niet slecht met het houden van systeemtoezicht. Op dit moment is het voor het CvT niet mogelijk om te beoordelen dat het dekentoezicht – met nieuwe beleidsregels en een gewijzigde uitvoering – daadwerkelijk leidt tot steviger, proactiever en dus effectiever toezicht. Het systeemtoezicht van het CvT beperkt zich op dit moment tot een beoordeling van systeemindicatoren, maar kan zich niet uitstrekken tot een beoordeling of het toezicht in de praktijk de verwachte en op papier geschetste kwaliteit daadwerkelijk levert. Door een inzage in individuele dossiers als *reality check* kan de systeemtoezichthouder zicht krijgen of de informatie op papier, zoals inzichtelijk gemaakt met de beleidsregels, de jaarverslagen en de vragenlijsten, spoort met de praktijk. Dergelijke *reality checks* zijn nu deels aanwezig door deken te vragen tijdens de

bezoekronden onderbouwing aan te leveren voor bepaalde stellingen of vragen, maar kunnen met het sinzien van toezichtsdossiers aan kracht winnen. Deze praktijk is niet ongebruikelijk in andere sectoren waar sprake is van systeem- of stelseltoezicht.

Een principiële vraag die hierbij speelt is of inzage in toezichtsdossiers niet op gespannen voet staat met de onafhankelijke positie van de advocatuur die tot uitdrukking komt in het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht. Het gaat hierbij om inzage in de toezichtsdossiers die de deken bijhoudt over advocaten. Zolang die toezichtdossiers geen cliëntgevoelige informatie bevatten, zien de onderzoekers geen bezwaren tegen inzage daarvan door het CvT.

Overigens lijkt het verschaffen van informatie uit individuele toezichtsdossiers al mogelijk te zijn binnen het huidige wettelijke kader. Artikel 45i, tweede lid van de Aw bepaalt immers dat de deken aan het CvT alle informatie die deze redelijkerwijs nodig heeft voor zijn systeemtoezichthoudende taak verstrekt. Naar het oordeel van de onderzoekers kan het CvT zich terecht op het standpunt stellen dat inzage in toezichtsdossiers als vorm van toezichtsinformatie redelijkerwijs nodig is om op effectieve wijze toezicht te houden. Voor de deken als informatieverstrekker geldt op grond van artikel 45a, tweede lid van Aw dat hij gebonden is aan de geheimhoudingsplicht die ziet op bijzonderheden van door de door de advocaat behandelde zaken, de persoon van diens cliënt en de aard en omvang van de belangen van de cliënt. Het CvT kan dus niet zelf steekproefsgewijs dossiers inzien, omdat dat het risico in zich draagt dat deze gegevens niet langer geheim zijn. Wel kan het de deken moeten verzoeken om een aantal dossiers te verstrekken, waarbij deze gegevens weggelaten wordt. De informatieverstrekking via toezichtsdossiers kan bijvoorbeeld wel betrekking hebben op de ingezette toezichtacties, de verslaglegging daarover, etc. Welke gegevens de toezichtsdossiers in ieder geval dienen te bevatten, verdient nadere uitwerking binnen de hiervoor geschetste kaders.

6.5 Tuchtrecht

Bij de Wpta is in de Aw een aantal wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van het tuchtrecht, overigens zonder dat daarmee is beoogd het tuchtrecht een algehele onderhoudsbeurt te geven. Aan het begin van het wetgevingstraject heeft daarbij een rol gespeeld dat een voorstel van wet voor een Kaderwet tuchtprocesrecht zou worden voorbereid. Van die Kaderwet is later afgezien, hetgeen ertoe heeft geleid dat verschillen tussen de tuchtrechtelijke regelingen voor verschillende beroepsgroepen zijn blijven bestaan. In hoofdstuk 5 is voor enkele van die verschillen aandacht gevraagd. Gelet op de bescheiden rol die het tuchtrecht in de Wpta heeft gespeeld, is de evaluatie van de Wpta geen algemene evaluatie van de werking van het tuchtrecht. De enquête bevestigt de invloed van het tuchtrecht op de naleving van de tuchtnorm door leden de beroepsgroep, en dus op de bewaking van de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep. Een grote meerderheid van de respondenten geeft aan op de hoogte te zijn van de belangrijkste tuchtrechtelijke uitspraken, bespreekt de belangrijkste tuchtrechtelijke jurisprudentie op kantoor, en bijna de helft van hen heeft de werkwijze op kantoor weleens te hebben aangepast naar aanleiding van een tuchtrechtelijke uitspraak waarbij zijzelf of hun kantoorgenoten geen partij waren. Daarnaast ziet bijna driekwart van de respondenten de tuchtrechtelijke handhaving via dekenbezwaren als een onmisbaar sluitstuk van het toezicht op de advocatuur. De enquête bevestigt in zoverre het belang van dekenbezwaren en het lijkt dan ook goed dat het beleid ten aanzien van dekenbezwaren daar wordt afgestemd.

Ten eerste is met een aantal wijzigingen beoogd te stimuleren dat klachten die ook door een klachten- en geschillencommissie zouden kunnen worden afgedaan en te lichte klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht zouden komen. Het ging de wetgever daarbij met name om klachten over bejegening en declaraties. Het gevolg van de wijzigingen zou moeten zijn dat aan de tuchtrechter vooral de klachten zouden worden voorgelegd die over de kwaliteit (in de brede zin) van de beroepsuitoefening gaan. Op basis van statistieken kan niet worden vastgesteld of dit doel is bereikt. De instroom van het aantal klachten daalde ook al voor de inwerkingtreding van de Wpta en het aantal klachten dat met een voorzittersbeslissing wordt afgedaan schommelt al jaren rond dezelfde percentages. Daarentegen heeft de stijging van het aantal klachten dat in de afgelopen jaren bij de dekens is ingediend zich niet vertaald naar een stijging van het aantal klachten dat bij de raden van disciplines worden ingediend. Van sommige wijzigingen die de wetgever heeft doorgevoerd in de Aw is evident dat deze de verwachtingen niet hebben waargemaakt. Zo is door de raden van discipline van de mogelijkheid om een klacht te verwijzen naar een klachten- of geschillencommissie of de mogelijkheid een klacht die daar had kunnen worden voorgelegd niet-ontvankelijk te verklaren, geen gebruik gemaakt. De introductie van de griffierechten heeft naar de indruk van de dekens wel 'enige' invloed op de afweging die klagers maken met betrekking tot het indienen van een klacht. Het bedrag van € 50 is echter niet dusdanig hoog dat het veel gewicht in de schaal lijkt te leggen. De onderzoekers menen echter dat het drastisch verhogen van de griffierechten geen wenselijke ingreep is. De laagdrempeligheid van de tuchtprocedure is een belangrijk aspect van het tuchtrecht, met name omdat klager met een klacht (vooral) het algemeen belang dient. Zoals in het rapport *Een maatschappelijke Orde* al is opgemerkt: 'Tuchtrechtspraak hangt vooral af van de inzet van de consument, de afnemer van de dienstverlening. Zonder diens klachten bestaat de tuchtrechtspraak niet.'[196]

De meeste invloed op de beslissing een tuchtklacht in te dienen, lijkt de deken zelf te hebben. Met het onderzoeken van de klacht, het bemiddelen tussen een cliënt en een advocaat en het voorlichten van de cliënt over de tuchtprocedure kan in veel gevallen onenigheid worden opgelost, een minnelijke oplossing tussen de klager en de advocaat worden gestimuleerd, of kunnen onjuiste verwachtingen van de klager over de tuchtprocedure worden weggenomen. Het thans bestaande gebrek aan uniformiteit tussen de dekens behoeft echter wel de aandacht. Tussen de dekens bestaan onderling grote verschillen in de wijzen waarop de dekens deze werkzaamheden verrichten. Sommige dekens doen zelf meer en actiever onderzoek naar de klacht dan anderen, die volstaan met het toepassen van hoor en wederhoor op de klacht. Ook de mate waarin zij de klager zelf voorzien van een inschatting van de slagingskansen van de klacht, verschilt. Die verschillen worden veroorzaakt door uiteenlopende stijlen en voorkeuren van de dekens en hun opvattingen over wat onder een goede taakuitoefening moet worden verstaan.

In interviews over deze wijzigingen aan de tuchtprocedure is aandacht gevraagd voor een ander probleem dan dat van de voor de tuchtprocedure on- of minder geschikte zaken. Dat probleem gaat over lastig klaaggedrag. In de regeling van het tuchtrecht in de Aw worden de raden en het hof van discipline geen mogelijkheden geboden om tegen misbruik van de klachtbevoegdheid op te treden. Daar bestaat wel behoefte aan. De praktijk laat zien dat een aantal klagers voor een stroom aan procedures kan zorgen die een grote belasting vormen voor de capaciteit van de tuchtcolleges en die belastend zijn voor de betrokken advocaat of advocaten, terwijl die klachten geen bijdrage leveren aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van tuchtrechtspraak. Voor de hand ligt de introductie van de mogelijkheid voor de tuchtrechter om, indien sprake is van misbruik van klachtrecht, de klager te veroordelen in

[196] Commissie-Van Wijmen, *Een maatschappelijke Orde*, 24 april 2006, p. 61.

de kosten van de procedure. De onderzoekers menen dat de introductie van deze mogelijkheid niet op gespannen voet staat met de laagdrempeligheid van de tuchtprocedure. De laagdrempeligheid van de tuchtprocedure en het algemeen belang dat met de procedure wordt gediend, worden juist worden beschermd door in het tuchtprocesrecht de tuchtrechter mogelijkheden te bieden op te treden tegen misbruik van klachtrecht. Het voorzien in een wettelijke grondslag voor de mogelijkheid een klacht buiten behandeling te stellen is een vergaander optie, waarvan de randvoorwaarden en de implicaties eerst nader onderzocht zouden moeten worden. Daarbij verdient het volgens de onderzoekers de aanbeveling ook buiten het tuchtrecht voor de advocatuur te kijken naar *best practices* in het tegengaan van problematisch klaag- en procedeergedrag.

Ten tweede zijn bij de Wpta de kernwaarden voor de advocatuur opgenomen in de Aw, en wel in artikel 10a, eerste lid Aw. Die codificatie biedt kansen voor de verdere ontwikkeling van de professionele standaard. Het is een open uitnodiging aan de beroepsgroep in het algemeen en de beroepsorganisatie in het bijzonder, om te reflecteren op de betekenis van de kernwaarden voor de beroepsuitoefening. Relevante onderwerpen in dat kader kunnen bijvoorbeeld zijn welke stappen een zorgvuldig handelend advocaat zet als hij of zij in een situatie komt waarin kernwaarden met elkaar conflicteren, en welke aantekeningen een advocaat van de aanpak in het dossier maakt. Op die manier kunnen de gecodificeerde kernwaarden een impuls geven aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening. De codificatie van de kernwaarden heeft ook meerwaarde gehad voor de tuchtrechtspraak, bijvoorbeeld doordat bij het bepalen van de keuze voor de maatregel rekening wordt gehouden met (de mate van) een schending van de kernwaarden.

In de derde plaats zijn bij de Wpta wijzigingen doorgevoerd in de maatregelcatalogus. De al in jurisprudentie aanvaarde mogelijkheid van de tuchtrechter om bij de gegrondverklaring van een klacht geen maatregel op te leggen is gecodificeerd, de mogelijkheid een geldboete op te leggen is geïntroduceerd en de mogelijkheid om bij een voorwaardelijke maatregel bijzondere voorwaarden op te leggen is enigszins aangepast. De mogelijkheid een geldboete op te leggen en de mogelijkheid bij een voorwaardelijke maatregel bijzondere voorwaarden op te leggen worden door ieder tuchtcollege gemiddeld een paar keer per jaar gebruikt.

Voor de terughoudendheid waarmee de tuchtcolleges gebruik maken van de mogelijkheid een geldboete op te leggen bestaat een aantal principiële redenen. Eén van de redenen waarom deze weinig wordt opgelegd is dat onvoldoende duidelijkheid bestaat over de vraag onder welke omstandigheden de geldboete in de tuchtprocedure als een *criminal charge* in het licht van artikel 6 EVRM moet worden gezien en welke consequenties een dergelijke kwalificatie zou hebben voor de tuchtprocedure, bijvoorbeeld voor de toetsbare opstelling die van de advocaat in de tuchtprocedure wordt verwacht. Ook de omstandigheid dat een tuchtrechtelijke verwijtbare gedraging zich over het algemeen slecht financieel laat waarderen en dat de impact van de boete op de individuele advocaat lastig is in te schatten, spelen een rol in de terughoudendheid van de tuchtrechter ten aanzien van die maatregelen. Niettemin wordt de geldboete soms toch wél gebruikt. In de praktijk is ook de variant ontwikkeld waarbij de geldboete voorwaardelijk wordt opgelegd, als eerste of als bijkomende maatregel, en waarbij de bijzondere voorwaarde wordt gesteld van de betaling van schadevergoeding aan de cliënt.

De bijzondere voorwaarde schade te vergoeden wordt alleen toegewezen indien buiten twijfel staat dat de civiele rechter het bedrag zou toewijzen. Daardoor komen niet veel zaken voor het opleggen van deze bijzondere voorwaarde in aanmerking. De omstandigheid dat de

bijzondere voorwaarde moet worden opgehangen aan een voorwaardelijke opgelegde maatregel lijkt daarentegen niet erg beperkend te werken, nu die ook kan worden verbonden aan de voorwaardelijke geldboete als bijkomende maatregel. De voorwaarde van schadevergoeding wordt in de praktijk vooral gebruikt om bedragen die zijn gebaseerd op financiële transacties tussen de advocaat en cliënt, zoals voor het laten terugbetalen van een voorschot dat de cliënt heeft betaald in een zaak die erover gaat dat de advocaat niet aantoonbaar iets in het dossier heeft gedaan. Het wettelijke maximum van € 5.000 blijkt in de praktijk soms te laag en wordt ervaren als een onnodige beperking. Het maximum is gesteld om aan te geven dat complexe schadegevallen niet in het kader van de tuchtprocedure kunnen worden beoordeeld. De complexiteit van de beoordeling van een verzoek om schadevergoeding en de omvang van de schade hangen echter niet zonder meer met elkaar samen. Zo bezien zou het maximum omhoog kunnen worden bijgesteld, bijvoorbeeld tot het bedrag van € 10.000, het bedrag dat de Geschillencommissie Advocatuur kan toekennen. Daar staat tegenover dat, gelet op het voorgaande, slechts onder bepaalde omstandigheden de bijzondere voorwaarde van schadevergoeding kan worden uitgesproken. Het aantal uitspraken waarin tot het toekennen van schadevergoeding is besloten, is dan ook beperkt. Een hogere maximale schadevergoeding zou het lastiger kunnen maken om die boodschap over te brengen aan potentiële klagers.

Ten vierde is bij de Wpta is de proceskostenveroordeling ingevoerd. Op grond van artikel 48ac kan een uitspraak waarin een klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, ook inhouden dat de advocaat wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten. Dat geldt voor de kosten die klager en de NOvA redelijkerwijs hebben moeten maken in verband met de behandeling van de klacht en voor de overige kosten die in verband met de behandeling van de zaak zijn ingediend. De werkwijze van de tuchtcolleges is thans vastgelegd in de Richtlijn kostenveroordeling hof en raden van discipline 2018. De onderzoekers vragen de aandacht voor de verschillen die er bestaan tussen de verschillen in de wijzen waarop in tuchtstelsels voor onder andere de advocatuur, het notariaat en de individuele gezondheidszorg met proceskostenveroordeling wordt omgegaan.

Daarnaast wijzen de onderzoekers erop dat de rechtvaardigheid van proceskostenveroordeling in de perceptie van de advocaten sterk samenhangt met de laagdrempeligheid van de tuchtprocedure en met de financiële gevolgen die de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen voor hen heeft gehad. Deze wet die op 1 januari 2018 in werking is getreden regelt in de Aw de doorberekening van kosten van tuchtrechtspraak van advocaten aan de beroepsgroep (de NOvA). Deze doorberekening vindt plaats via de heffing van de landelijke omslag.

De proceskostenveroordeling wordt misschien op zich niet als te hoog of anderszins onrechtvaardig beschouwd, maar lijkt dat wel te kunnen worden in combinatie met de perceptie dat ook kennelijke ongegronde klachten en zelfs misbruik van klachtrecht niet wordt tegengegaan en de advocaten daarvan de (financiële) gevolgen dragen. De Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen valt buiten de omvang van deze evaluatie, waardoor we geen conclusies kunnen trekken over de gevolgen van de gewijzigde financieringssystematiek voor de onafhankelijkheid en efficiency van de tuchtrechtspraak.

Ten slotte is bij de Wpta voorzien in een grondslag voor openbaarmaking van bepaalde tuchtrechtelijke maatregelen. Het gaat alleen om de zwaarste maatregelen, de schorsing en de berisping, en een eventuele geldboete die is opgelegd in combinatie met één van beide. De maatregelen zijn in beginsel gedurende een termijn van tien jaar zichtbaar voor het publiek. In geval van schorsingen, met name voorwaardelijke schorsingen, wordt die termijn door de

tuchtcolleges te lang bevonden. Het is dan ook vaste praktijk van de tuchtcolleges om die termijn te verkorten, in geval van een voorwaardelijke schorsing vaak tot de duur van de proeftijd. De regeling in de Aw biedt voldoende ruimte om de termijn aan te passen aan de omstandigheden van het geval, zodat aanpassing van de regeling niet noodzakelijk is. Wel is in de beschrijving aandacht gevraagd voor de verschillen tussen verschillende tuchtstelsels op het punt van de openbaarmaking van maatregelen.

7

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd en vindt beantwoording van de onderzoeksvragen plaats. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *Functioneert het door de Wet positie en toezicht advocatuur geïntroduceerde stelsel van toezicht overeenkomstig zijn doelstellingen, hoe werken de overige wetswijzigingen, waaronder het tuchtrecht, en leveren die een bijdrage aan de kwaliteit van de advocatuur?*

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn drie deelonderzoeken uitgevoerd:

4. Reconstructie beleidstheorie
5. Procesevaluatie
6. Doelbereikingsevaluatie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van deze deelonderzoeken uitvoerig beschreven en geanalyseerd, in dit hoofdstuk schetsen we daarvan de hoofdlijnen en beantwoorden we de hoofdvraag. In paragraaf 7.2 wordt de beleidsreconstructie weergegeven die als basis diende voor de proces- en doelbereikingsevaluatie. In deelonderzoek 2 is de werking van het stelsel in de praktijk in kaart gebracht (de procesevaluatie); de belangrijkste bevindingen daarvan worden beschreven in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 staat de vraag centraal of het toezicht en het tuchtrecht inhoudelijk zijn verbeterd en of dit er in de praktijk toe heeft geleid dat de door de wetgever beoogde doelen zijn behaald (de doelbereikingsevaluatie). In paragraaf 7.5 wordt het hoofdstuk afgesloten met een slotbeschouwing, waarin ook enkele meer algemene denkrichtingen over de toekomstige ontwikkeling van het toezicht en het tuchtrecht zijn neergelegd.

Waar wij bij bepaalde onderwerpen knelpunten hebben geconstateerd, hebben we enkele aanbevelingen geformuleerd die ertoe strekken om deze knelpunten weg te nemen en het toezichtstelsel te verbeteren.

7.2 Reconstructie van de beleidsreconstructie

Aanleiding

De Wpta zorgde verschillende wijzigingen in de Aw. In de kern komen deze wijzigingen neer op:

- de herziening van het toezichtstelsel;
- de herziening van het tuchtrecht op enkele punten;
- de codificatie van de kernwaarden van de advocatuur.

Daarnaast werden met de Wpta enkele kleinere wijzigingen ten aanzien van de organisatie van de advocatuur geïntroduceerd, bijvoorbeeld rondom het inschrijven en schrappen van advocaten op het tableau.

Belangrijkste aanleiding voor de Wpta was dat een aantal onderzoeken eind vorige en begin deze eeuw de wetgever – gesteund door de NOvA – ertoe noodzaakte om het toezicht op de advocatuur te moderniseren en verbeteren. Het toezichtstelsel is bij verschillende ontwikkelingen in de advocatuur, zoals de vergroting van de beroepsgroep en toenemende internationalisering, achtergebleven, zo komt onder meer naar voren uit het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* uit 2005. Bovendien riep ook de commissie-Van Wijmen in 2006 op om tot hervorming van het toezicht, klacht- en tuchtrecht te komen in het belang van de consument/rechtszoekende. De regering kwam tot de overtuiging, mede in het licht van deze rapporten, dat het toezicht in een te sterke beslotenheid werd uitgeoefend, vooral reactief van karakter was, moeizaam kenbaar was en dat de onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende was verzekerd.[197] Dit vormde aanleiding om na te denken over de modernisering van het toezichtstelsel. Deze aanleiding hiertoe werd verder versterkt, vanwege de constatering van de parlementaire werkgroep-Joldersma in 2008 dat zich binnen de juridische beroepsgroepen incidenten hadden voorgedaan, zoals betrokkenheid van notarissen bij malafide vastgoedtransacties en het gebruik van derdenrekeningen door advocaten voor andere doeleinden dan bedoeld.[198] Bij de politiek en in de samenleving leefden zorgen of het toezicht voldoende in staat was misstanden tegen te gaan. De stelselherziening zou er volgens de minister van Veiligheid en Justitie aan bij moeten dragen dat voorkomen wordt dat overtredingen van juridische beroepsuitoefenaars zich voordoen en dat voorkomende overtredingen zo veel mogelijk aan het licht worden gebracht.[199]

Ook de beroepsorganisatie voor de advocatuur, de NOvA, was ervan overtuigd dat verbetering van het toezicht op de advocatuur noodzakelijk was en had daarom Docters van Leeuwen opdracht gegeven hiernaar nader onderzoek te doen.

Uit de beschrijving in hoofdstuk 2 kan geconcludeerd worden dat de wetgever en de NOvA eensgezind waren over de noodzaak tot herziening van het toezichtstelsel, met als doel om het stelsel te versterken, te professionaliseren en te moderniseren. De wijze waarop de herziening vorm zou moeten krijgen, met andere woorden welke middelen moeten ingezet worden om deze doelen te bereiken, heeft echter wel tot veel debat geleid. Het wetsvoorstel en nota's van wijzigingen daarop leidden tot weerstand bij de NOvA, met name de introductie van een goedkeuringsbevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie voor bepaalde besluiten van organen van de orde en later de instelling van het CvT samengesteld uit door de Kroon benoemde leden dat in plaats van de dekens verantwoordelijk zou moeten worden voor het uitoefenen van het toezicht op de advocatuur. Deze weerstand kwam met name

[197] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 4 - 7.
[198] Commissie-Joldersma, Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld, oktober 2008.
[199] Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 87.

voor uit de zorg dat de bijzondere positie van de beroepsgroep op deze wijze onvoldoende geborgd zou zijn: het (overheids)toezicht zou te dicht op de advocatuur komen te staan.

Uiteindelijk bleek de minister bereid het wetsvoorstel aan te passen. De door de NOvA genomen initiatieven om tot wijziging van het toezicht te komen speelden daarbij ook een rol. Dat werd onderstreept door de door de orde ingeschakelde interim-rapporteur Hoekstra die concludeerde dat door de orde aantoonbare inspanningen waren geleverd om tot verbetering van het toezicht te komen. Het aangepaste voorstel kon op draagvlak rekenen in het parlement, en ook bij de NOvA.

Instrumenten

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe op hoofdlijnen het nieuwe toezichtsmodel eruit ziet. Belangrijk element hierin is dat de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de Aw en de Wwft door advocaten bij de lokale deken komt te liggen die de beschikking krijgt over het toezichtsinstrumentarium van de Awb. Daarnaast gaat het CvT als nieuw orgaan systeemtoezicht houden op de toezichthoudende taken van de lokale dekens. Dit orgaan heeft de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens; de voorzitter van het CvT (de algemeen deken) heeft daarnaast de bevoegdheid aanwijzingen te geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening van zijn taken. Ook kan het CvT het hof van discipline resp. de jaarlijkse vergadering van de orde verzoeken om de deken te schorsen/ontheffen uit zijn taakoefening of te ontslaan.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever de volgende eisen stelt aan een goed werkend toezicht op de advocatuur: het toezichtstelsel – met als belangrijkste actoren de dekens en het CvT – dient onafhankelijk, transparant, uniform en effectief te zijn. Deze eisen sluiten aan bij de zes principes van 'goed toezicht' uit de *Tweede Kaderstellende visie op Toezicht*.[200] Voor een deel zijn deze eisen uitgewerkt in wettelijke bepalingen.

Onafhankelijkheid van het CvT komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de samenstelling van dit college, de wijze van benoeming van de leden en de benoemingsvereisten van de Kroonleden. Geconstateerd is dat de onafhankelijke positie van de deken als toezichthouder nauwelijks in de wet tot uitdrukking komt. Ondanks zijn andere rol en de zware nadruk op het houden van toezicht op de advocatuur heeft de Wpta geen verandering aangebracht in diens formele positie. Zo wordt de deken net als voor de Wpta gekozen door de jaarlijkse vergadering, dus door de advocaten op wie hij toezicht houdt. Wat betreft de uitoefening van de toezichtstaken is de onafhankelijke positie van de deken wel geborgd, bijvoorbeeld doordat hij niet gebonden is aan instructies van anderen bij de uitoefening van zijn taken en toegang heeft tot individuele cliëntendossiers van advocaten.

Wat betreft het vereiste van transparantie is in de wet neergelegd dat het CvT in het openbaar over zijn taakuitoefening moet rapporteren; voor de dekens is hierover niets wettelijk geregeld. De uniformiteit van het toezicht is geborgd door de bevoegdheden die aan het CvT zijn toegekend, namelijk het vaststellen van beleidsregels en de aanwijzingsbevoegdheid.

De effectiviteit van het dekentoezicht zou volgens de wetgever gebaat zijn bij het toekennen van het Awb-instrumentarium. Voor het overige is het vereiste van effectiviteit nauwelijks uitgewerkt/geoperationaliseerd in de wetsgeschiedenis.

[200] Tweede Kaderstellende visie op Toezicht. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, BZK 2005.

Naast deze herziening van het toezichtstelsel voorziet de Wpta in de codificatie van de vijf kernwaarden voor de advocatuur, namelijk onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. De invulling van de open geformuleerde kernwaarden wordt voor een belangrijk deel overgelaten aan de beroepsgroep die hierover in de Gedragsregels en de Voda nadere voorschriften zou moeten vastleggen. Bovendien zijn in het tuchtrecht enkele wijzigingen aangebracht, zoals de introductie van een griffierecht. Daarnaast zou de herziening van het toezichtstelsel, met name door de introductie van het Awb-instrumentarium, ervoor moeten zorgen dat het tuchtrecht niet onnodig belast wordt. Meer dan voorheen zou het tuchtrecht het sluitstuk op de naleving en de handhaving van de kernwaarden moeten vormen.

Doelen

De doelen van de Wpta zijn als volgt gereconstrueerd aan de hand van de wetsgeschiedenis. De herziening van het toezicht moet leiden tot een evenwichtig en modern stelsel van toezicht dat voldoet aan de bovengenoemde eisen onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit (doel). Samen met de codificatie van de kernwaarden zou dit toezichtsstelsel moeten bijdragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur (tussendoel). Dit leidt tot slot tot het hoogstgelegen doel, namelijk het komen tot een goede rechtsbedeling.

Belangrijke veronderstelling in de beleidstheorie bij het optreden van deze doelen is dat een toezichtstelsel dat aan boven genoemde vereisten voldoet (middel) bijdraagt aan de kwaliteit en integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur (doelen). Daarnaast veronderstelt de wetgever dat als deze kernwaarden door de advocatuur als geheel voldoende worden nageleefd, de kwaliteit en de integriteit van de beroepsgroep op voldoende niveau is. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat de wetgever deze doelen verder niet operationaliseert en slechts van een beperkte uitleg voorziet. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de doelbereikingsevaluatie, zeker omdat niet helder is aangegeven waarop het streven van de wetgever concreet gericht is.

7.3 Procesevaluatie

7.3.1. Inleiding

In deze paragraaf staat het functioneren van het toezicht centraal. De paragraaf bestaat uit de governance van het toezichtsmodel (7.3.2), de werking van het dekentoezicht en het systeemtoezicht in de praktijk (7.3.3) en het functioneren van het tuchtrecht (7.3.4).

7.3.2. Governancestructuur

Algemeen

Uit de beschrijving (hoofdstuk 3) en de analyse (hoofdstuk 6) blijkt dat verschillende actoren binnen de NOvA in verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij het houden van toezicht op de advocatuur. Er is sprake van een ingewikkeld stelsel van verschillende actoren die voor een deel zorgen voor noodzakelijke *checks and balances* binnen het stelsel. Belangrijk in dit kader is met name het systeemtoezicht van het CvT op de lokale dekens.

Geconcludeerd kan worden dat deze inrichting en de verhoudingen tussen deze verschillende organen/actoren, die gebaseerd is op bepalingen daarover in de Aw, wel enkele knelpunten kennen. De positie van verschillende organen en hun onderlinge verhouding verdient vanuit

het oogpunt van onafhankelijkheid, transparantie en effectiviteit aanscherping. Deze knelpunten worden in deze paragraaf benoemd. Ook worden enkele aanbevelingen gedaan om te voorzien in een oplossing en daarmee een in de toekomst beter functionerend toezichtstelsel, waarbij onderlinge rollen en posities scherper afgebakend worden.

Positie van de deken

De deken is als enig wettelijk aangewezen bestuursorgaan verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de advocatuur. Hierbij is sprake van een vorm van intern, binnen de beroepsgroep georganiseerd en lokaal ingebed toezicht, wat past bij het bijzondere karakter van de advocatuur. Dat de deken binnen zijn arrondissement enig toezichthouder is, komt ten goede aan de effectiviteit van het toezicht, zo volgt uit de analyse in hoofdstuk 6. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat de deken goed op de hoogte is van de ontwikkelingen binnen de advocatuur en binnen zijn arrondissement. Dit gegeven hangt mede samen met de andere rollen die de deken vervult binnen de lokale orde, zoals het geven van advies en voorlichting. In theorie kunnen deze taken op gespannen voet staan met het vereiste van onafhankelijkheid, maar gelet op de geschetste voordelen en het feit dat deze taken raakvlakken hebben met zijn toezichtstaak en dat deze spanning zich in de praktijk nauwelijks laat zien, bestaat er geen aanleiding om in deze (wettelijke) taakomschrijving wijzigingen voor te stellen.

Tegelijkertijd is de lokale inbedding in die zin problematisch dat de deken vanuit de beroepsgroep gekozen wordt door de jaarlijkse vergadering van de orde, dus door advocaten op wie hij toezicht houdt. Dit is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid onwenselijk, ook al zorgt het systeemtoezicht door het CvT voor tegenwicht om oneigenlijke beïnvloeding tegen te gaan.

Aanbeveling 1 aan de wetgever: Voorzie in een andere verkiezingswijze van de lokale deken door artikel 22, tweede lid van de Aw te wijzigen.
Toelichting: De Aw moet regelen dat de deken door een ander gremium bijvoorbeeld het dekenberaad, de algemene raad of het CvT wordt gekozen, mogelijk op basis van een voordracht of aanbeveling door de jaarlijkse vergadering van de orde. Op deze wijze worden de *checks and balances* rondom de benoeming en de positie van de deken versterkt, en daarmee de onafhankelijkheid en de effectiviteit van het toezicht.

Dat de deken enig toezichthouder is, brengt ook enkele kwetsbaarheden in de praktijk met zich mee. Zo is geconstateerd dat de deken bij de feitelijke uitoefening van het toezicht een beroep doet op andere leden van de raad van de orde die feitelijke toezichtswerkzaamheden in mandaat voor de deken verrichten. Dit zorgt voor inbreng van professionele, specialistische kennis, maar is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid door de onderzoekers bestempeld als onwenselijk. Bovendien is het de vraag of de Algemene wet bestuursrecht een dergelijke mandaatverlening toestaat, omdat de raadsleden zelf ook onderwerp van toezicht zijn . De onderzoekers menen dat de dekens bij de uitvoering van toezichtsactiviteiten vanwege deze overwegingen beter van andere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld door het ordebureau of door inschakeling van een andere deken, gebruik kunnen maken. Op dit moment vervullen de lokale ordebureaus en de landelijke Units al een belangrijke rol in de inrichting van de toezichthoudende taken; zij dragen bij aan de professionaliteit en daarmee de effectiviteit van het toezicht. Zij bestonden al voor de inwerkingtreding van de Wpta; de Units zijn mede door de betrokkenheid en financiële ondersteuning van de NOvA ingericht.

In dit kader is ook relevant dat een wettelijke vervangingsregeling voor dekens ontbreekt. De Aw laat niet toe dat de deken bij verhindering of ontstentenis of in gevallen waarbij de deken niet voldoende afstand kan betrachten tot het te onderzoeken kantoor zijn taken overdraagt

aan een waarnemer binnen of buiten zijn eigen arrondissement. Het ligt hierbij het meest voor de hand om een andere deken (tijdelijk of bij uitzonderlijke toezichtsdossiers) als vervanger aan te wijzen.

Aanbeveling 2 aan de dekens: Maak bij de feitelijke toezichtuitoefening (al dan niet in mandaat) niet langer gebruik van de inzet van de andere leden van de raad van de orde.
Aanbeveling 3 aan de wetgever: Voorzie in een wettelijke basis voor de vervanging van de deken bij de uitoefening van zijn toezichttaken.

Een laatste knelpunt betreft de financiering van het toezicht. Hoewel in beginsel de beschikbare middelen toereikend blijken in de praktijk, kan geconcludeerd worden dat de huidige financieringswijze van het toezicht op gespannen voet staat met het vereiste van onafhankelijkheid. De begroting van de lokale orde wordt namelijk door de jaarlijkse vergadering vastgesteld, waardoor de onder toezicht staande advocaten (oneigenlijke) invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van het toezichtsbudget. De hoogte van de (toezichts)begroting werkt door in de lokale financiële bijdrage die advocaten moeten opbrengen. Geconstateerd is dat de lokale omslag sterk uiteenloopt tussen arrondissementen, wat zich slecht verdraagt met het vereiste van uniformiteit. De onderzoekers zien voor deze punten een mogelijke oplossing door het dekenberaad een formele positie te geven. Dit punt en de aanbeveling op dit vlak komt hieronder aan de orde.

Positie van het dekenberaad

Een deels onvoorziene, maar positief te waarderen ontwikkeling sinds 2015 is dat het dekenberaad zich heeft doorontwikkeld tot belangrijk overlegorgaan van de lokale dekens, waarin uniform toezichtsbeleid tot stand komt en toezichtsactiviteiten van dekens op elkaar afgestemd worden. De wetgever had de bevoegdheid om toezichtsbeleid vast te stellen neergelegd bij het CvT; in de praktijk heeft het CvT het opstellen van (uniform) toezichtsbeleid overgelaten aan de dekens/het dekenberaad, omdat het meent dat bij hen het primaat ligt om beleid te formuleren (zie ook hieronder).

Complicatie hierbij is dat het dekenberaad geen formele wettelijke positie heeft en niet de bevoegdheid heeft om beleidsregels vast te stellen; de dekens als bevoegde bestuursorganen dienen dat ieder afzonderlijk te doen. Dit doet afbreuk aan het vereiste van uniformiteit en effectiviteit.

Uit hoofdstuk 2, 3 en 6 kan geconcludeerd worden dat de bevoegdheid om beleid/beleidsregels vast te stellen niet past bij het houden van systeemtoezicht. Het CvT is daarmee immers beleidsbepalend orgaan, maar tegelijkertijd ook systeemtoezichthouder op het toepassen van dit beleid door de dekens. Het ligt meer op de weg van een systeemtoezichthouder/het CvT om een aanwijzing te geven om noodzakelijk geacht beleid tot stand te brengen.

Aanbeveling 4 aan de wetgever: Schrap de bevoegdheid van het CvT om beleidsregels vast te stellen (artikel 45h van de Aw).
Aanbeveling 5 aan de wetgever: Wijs het dekenberaad aan als orgaan als bedoeld in artikel 17a in de Aw. Ken aan het dekenberaad in ieder geval de bevoegdheid toe om beleidsregels voor de uitoefening van de taken door dekens, namelijk het toezicht op de Aw, de Wwft en de klachtbehandeling. Bezie of het dekenberaad met andere taken belast kan worden. Draag er zorg voor dat de bevoegdheden van het CvT zich ook uitstrekken tot het dekenberaad.

Als opvolging wordt gegeven aan aanbeveling 5, het dekenberaad rechtspersoonlijkheid krijgen. Dit biedt ook mogelijkheden om op een aantal punten te kiezen voor een andere inrichting van het toezichtstelsel. Ten eerste gaat het daarbij om de financiering van het toezicht en de besluitvorming over de besteding van toezichtsmiddelen (zie hierboven). Verder zijn op dit moment enkele landelijke ondersteuningsstructuren werkzaam die gefinancierd worden door de NOvA en onderdeel vormen van de organisatie van de landelijke orde. Ook kan het gaan om de benoeming van de dekens (zie hierboven). Tot slot is naar voren gebracht dat het dekenberaad als orgaan aangewezen kan worden als wettelijk toezichthouder op de advocatuur in plaats van de dekens, waarbij het dekenberaad de uitoefening van deze toezichthoudende bevoegdheden vervolgens aan de dekens mandateert. De uitvoering van het toezicht door de dekens vindt dan onder verantwoordelijkheid van het dekenberaad plaats.

Zoals besproken in hoofdstuk 6 zijn er overtuigende argumenten om het dekenberaad verantwoordelijk te maken voor het opstellen van een landelijke toezichtsbegroting, voor het verdelen van deze middelen over de lokale arrondissementen, voor het benoemen van de lokale dekens en voor het aansturen/financieren van de landelijk werkende ondersteunende Units. De kern van deze argumentatie komt erop neer dat hiermee een scherpere toezichtskolom binnen de NOvA ontstaat; dat de andere toedeling van taken en bevoegdheden ten goede komt aan de uniformiteit, effectiviteit, transparantie en onafhankelijkheid van het dekentoezicht. De onderzoekers merken op dat de gewijzigde toedeling van taken wel vraagt om nadere uitwerking, bijvoorbeeld de vraag aan welk orgaan het dekenberaad verantwoording dient af te leggen over de hoogte van de toezichtsbegroting en de besteding van de middelen. Met name het verschuiven van de toezichtsverantwoordelijkheid van de dekens naar het dekenberaad verdient verdere uitwerking; het is op dit moment onduidelijk tot welke (onvoorziene) effecten dit leidt.

Positie van het CvT

Uit hoofdstuk 2 en 4 is geconstateerd dat het CvT op grond van de Aw is samengesteld uit de algemeen deken en twee Kroonleden.

Dat de algemeen deken van rechtswege als advocaat-lid deel uitmaakt van het CvT, brengt de bijzondere positie van de advocatuur tot uitdrukking, zorgt voor de blik ‘van binnen’ en biedt een waarborg tegen ongewenste beïnvloeding door de overheid. Desalniettemin is in hoofdstuk 6 geconstateerd dat de combinatie van functies die verbonden zijn aan de positie van de algemeen deken zich slecht verdraagt met de vereisten van onafhankelijkheid en transparantie, hoewel zijn rol tevens bijdraagt aan de effectiviteit van het systeemtoezicht vanwege diens expertise en kennis van de beroepsgroep. Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat de rol van de algemeen deken in het CvT zorgt voor onvoldoende functiescheiding tussen systeemtoezicht en beleidsbepaling/bestuur, maar tegelijkertijd zorgt voor de toegevoegde waarde voor het functioneren van het CvT. De onderzoekers delen de opvatting van verschillende betrokkenen dat een andere positionering van de algemeen deken binnen het CvT wenselijk is, zonder dat hierbij het kind met het badwater weggegooid wordt. Hierom wordt aanbevolen dat de algemeen deken niet langer voorzitter van het CvT is, maar wel deel blijft uitmaken van het CvT. De onderzoekers zijn van oordeel dat op deze wijze een betere balans wordt getroffen tussen de hierboven geschetste strijdige vereisten. In dit kader is het ook logisch om de aanwijzingsbevoegdheid die nu bij de algemeen deken als voorzitter van het CvT is neergelegd aan het CvT als orgaan toe te kennen.

Aanbeveling 6 aan de wetgever: Schrap de bepaling in artikel 36a Aw dat de deken van de algemene raad voorzitter van het CvT is. Bepaal dat een lid benoemd bij koninklijk besluit

optreedt als voorzitter van het CvT. Ken de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 45b van de Aw toe aan het CvT en niet langer aan de deken van de algemene raad.

Geconcludeerd kan worden dat de Kroonleden in het CvT zorgen voor de maatschappelijke blik van buiten. De samenstelling van het CvT wordt positief gewaardeerd: het CvT geldt als gezaghebbende en deskundige systeemtoezichthouder.

Daarnaast volgt uit de analyse in hoofdstuk 6 dat de wettelijk vastgestelde procedure inzake de benoeming van Kroonleden in de praktijk niet volledig uit de verf komt. Geconstateerd is dat de algemene raad in de praktijk telkens één kandidaat voor de benoeming voordraagt, terwijl de Aw uitgaat van een kandidatenlijst van drie kandidaten. Daarnaast is het bijzonder te noemen dat het CvT zelf geen formele positie heeft bij het aanbevelen van nieuwe leden.

Aanbeveling 7 aan de algemene raad: Zet erop in dat bij volgende benoemingen van Kroonleden aan de minister een lijst van aanbeveling met drie kandidaten wordt opgesteld.
Aanbeveling 8 aan de wetgever: Bezie of het CvT zelf een stevigere positie kan krijgen bij het aanbevelen van nieuwe Kroonleden. Dit vereist een wijziging van artikel 36a, tweede lid Aw.

7.3.3. Werking van het toezicht in de praktijk

Algemeen

In hoofdstuk 6 is beschreven dat het dekentoezicht in inhoudelijke zin is verbeterd. Belangrijke ontwikkeling hierbij is dat de toezichtscultuur is verschoven van pastoraal naar proactief, onder andere doordat het toezicht meer dan voorheen risicogestuurd plaatsvindt en meer gehandeld wordt naar aanleiding van signalen. Het toezicht heeft – deels al in aanloop naar de Wpta – duidelijk een andere en meer professionele invulling gekregen, bijvoorbeeld doordat jaarverslagen en werkplannen van de dekens gepubliceerd worden. De oorsprong van deze ontwikkeling lijkt ingezet te zijn in/rond 2012. In dat jaar kwamen vanuit de NOvA – mede naar aanleiding van het wetsvoorstel en de rapportages van Docters van Leeuwen – een geformaliseerd dekenberaad en de oprichting van de Unit FTA tot stand.

Geconcludeerd kan worden dat ook na de inwerkingtreding van de Wpta het toezicht zich heeft doorontwikkeld. Het door de wet geïntroduceerde systeemtoezicht door het CvT heeft hierbij een belangrijke aanjagende rol gespeeld. Genoemde voorbeelden hiervan zijn onder meer de verschillende beleidsregels die zijn vastgesteld, waarmee de uniformiteit van het toezicht gebaat is, en de introductie van nieuwe toezichtsinstrumenten, die ten goede komen aan de proactiviteit en daardoor aan de effectiviteit van het toezicht. Ook heeft het met de Wpta geïntroduceerde Awb-toezichtsinstrumentarium in bescheiden mate bijgedragen aan de effectiviteit van het toezicht.

Knelpunten

Ondanks deze positieve beoordeling van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn in de voorgaande hoofdstukken ook enkele knelpunten gebleken, waardoor de eisen die de wetgever stelt aan het toezichtstelsel (nog) onvoldoende tot uitdrukking komen.

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat acties zijn ingezet om het financieel en Wwwft-toezicht te uniformeren en meer risicogestuurd uit te voeren. Desondanks zijn aanzienlijke verschillen tussen arrondissementen geconstateerd bij de inzet van de instrumenten en de aandacht die aan toezichtspeerpunten besteed wordt. Dit leidt tot de conclusie dat het

toezicht op deze punten tekortschiet en niet voldoet aan het vereiste van uniformiteit. Ook kan de risicogestuurdheid en daarmee de effectiviteit van dit toezicht verder toenemen.

Daarnaast is geconstateerd dat de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren geen uniform beeld laat zien. Bovendien heeft de dossiertoetsing tijdens de kantoorbezoeken betrekking op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening door de advocaat. Problematisch hierbij is dat de deskundigheids- en vakbekwaamheidsnormen in de Voda een open formulering kennen. De verwachting is dat de recente verplichting tot deelname aan kwaliteitstoetsen en het toezicht behulpzaam is om de beroepskwaliteit te verhogen. Verder valt het vanuit het oogpunt van transparantie te betreuren dat de jaarverslagen nauwelijks of niet ingaan op de effectiviteit van de geleverde toezichtsinspanningen, dus de opgetreden maatschappelijke effecten.

Tot slot is geconstateerd dat de dekens nauwelijks of niet gebruik maken van de Awb-handhavingsbevoegdheden en dit instrumentarium onvoldoende effectief toepassen. De onderzoekers staan kritisch tegenover de argumenten die de dekens naar voren brengen om liever tuchtrechtelijk te handhaven. Bovendien zorgt de spaarzame inzet van bestuursrechtelijke handhaving ervoor het doel om op die wijze de tuchtrechtspraak te ontlasten en te positioneren als het sluitstuk van het toezicht onvoldoende is gerealiseerd.

Gelet op deze knelpunten kan geconcludeerd worden dat, hoewel belangrijke, inhoudelijke verbeteringen zichtbaar zijn, het toezicht zich verder kan ontwikkelen op het vlak van uniformiteit, effectiviteit en transparantie.

Aanbeveling 9 aan de dekens/het dekenberaad: Ontwikkel en verbeter het toezicht, met specifieke aandacht voor de volgende onderwerpen:
- De uniforme en effectieve inzet van het financiële en Wwft-toezichtsinstrumentarium;
- Een uniforme werkwijze voor de omgang met klachten en het indienen van dekenbezwaren;
- De wijze waarop het dossieronderzoek plaatsvindt;
- De verplichting om deel te nemen aan kwaliteitstoetsen;
- De inzet van het Awb-instrumentarium, bijvoorbeeld door ontwikkeling van een tweewegenleer;
- Formuleer waar mogelijk uniformerende beleidsregels.

Aanbeveling 10 aan het CvT: Bezie in hoeverre het toezicht door de dekens en het dekenberaad op bovenstaande punten de gewenste verbeteringen laat zien.

Rol van het CvT

In hoofdstuk 6 en hierboven is geconstateerd dat het CvT als systeemtoezichthouder een belangrijke en onmisbare aanjaagfunctie heeft vervuld bij het professionaliseren en het versterken van het dekentoezicht. Het heeft hierbij nauwelijks gebruik hoeven maken van de aan het CvT toekomende handhavingsinstrumenten; lichtere, informele interventies bleken afdoende om het toezicht in de gewenste richting te sturen. Geconcludeerd kan worden dat het systeemtoezicht de verwachtingen van de wetgever daarover heeft waargemaakt. De beoogde rol van het CvT is in de praktijk goed tot uiting gekomen. Ook voldeed het toezicht van het CvT in belangrijke mate aan de relevante vereisten van de wetgever, namelijk effectiviteit, onafhankelijkheid en transparantie. Dit is met voorbeelden in de hoofdstukken 4 en 6 onderbouwd. Hiervoor geldt overigens net als voor het toezicht door de dekens dat het systeemtoezicht door het CvT sinds 2015 een professionaliseringsslag heeft doorgemaakt. Deze ontwikkeling is bovendien nog steeds gaande.

Positief beoordeeld kan worden dat het CvT nadrukkelijk als uitgangspunt hanteert dat het primaat voor de toezichtuitoefening bij de lokale dekens ligt. Gelet hierop en het feit dat het stellen van beleidsregels slecht past bij het houden van systeemtoezicht is geconcludeerd dat de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels beter aan het dekenberaad kan toekomen dan aan het CvT, zoals nu het geval is. Zie hierover ook aanbeveling 4.

De in de afgelopen periode ingezette toezichtacties, zoals de bezoekronde bij de dekens en het laten invullen van vragenlijsten, zorgen ervoor dat het CvT zicht kan houden op de wijze waarop het dekentoezicht zich ontwikkelt. De naar het oordeel van de onderzoekers terechte wens is geuit dat het CvT ook inzage zou krijgen in de door de dekens bijgehouden toezichtsdossiers. Dergelijke *reality check*s zouden het systeemtoezicht kunnen versterken; het is nu immers voor het CvT niet mogelijk te concluderen dat de verbetering van het systeem van dekentoezicht ook daadwerkelijk heeft geleid tot een betere aanpak van individuele overtreders. Naar het oordeel van de onderzoekers kunnen en moeten de dekens deze individuele toezichtsdossiers – met inachtneming van de geheimhoudingsplicht – desgevraagd aan het CvT verstrekken op grond van artikel 45i, tweede lid van de Aw.

Aanbeveling 11 aan het CvT: Bespreek met het dekenberaad hoe op grond van artikel 45i, tweede lid van de Aw individuele toezichtsdossiers aan het CvT verstrekt kunnen worden.

7.3.4. Werking van het tuchtrecht

In hoofdstuk 5 is beschreven dat met de Wpta niet is beoogd wezenlijke wijzigingen aan te brengen in het tucht(proces)recht, mede omdat ten tijde van het eerste, oorspronkelijke voorstel van wet nog een Kaderwet tuchtprocesrecht werd voorbereid. De evaluatie heeft zich dan ook tot die elementen beperkt. Wel is in hoofdstuk 6 beschreven dat de enquête de invloed bevestigt van het tuchtrecht op de naleving van de tuchtnorm door leden de beroepsgroep. Dat betekent dat het tuchtrecht (onverminderd) een belangrijk instrument is in de bewaking van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening. Gelet daarop is het goed dat in het dekenberaad aandacht wordt besteed aan de vraag in welke gevallen een dekenbezwaar wordt ingediend (zie aanbeveling 9), zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van niet alleen de speciale, maar ook de generale preventieve werking van het tuchtrecht. De wijzigingen die de Wpta met zich bracht voor het tuchtrecht, kunnen over het algemeen positief worden beoordeeld.

Bij de Wpta zijn in de eerste plaats meerdere wijzigingen doorgevoerd die tot doel hadden te stimuleren dat klachten die ook door een klachten- en geschillencommissie zouden kunnen worden afgedaan en te lichte klachten niet meer bij de tuchtrechter terecht zouden komen. Het is op basis van de statistieken niet met zekerheid te stellen of dat doel is behaald. Wat wel duidelijk is, is dat de deken een cruciale rol vervult voorafgaand aan de tuchtprocedure. De één loketgedachte die met artikel 35 Aw wordt uitgedrukt, uit zich in de praktijk onder meer door de rol van de deken bij het onderzoeken van de klacht, het bemiddelen tussen een cliënt en een advocaat en het voorlichten van de cliënt over de tuchtprocedure. Wel vragen de onderlinge verschillen tussen de dekens in de wijzen waarop zij die taken verrichten de aandacht (zie aanbeveling 9). De introductie van griffierechten lijkt enige invloed te hebben op de besluitvorming van klagers over het al dan niet doorzetten van de klacht bij de raden van discipline. Verhoging van het bedrag wordt niet wenselijk geacht. De laagdrempeligheid van de tuchtprocedure is een belangrijk aspect van het tuchtrecht, met name omdat klager met een klacht (vooral) het algemeen belang dient. De mogelijkheden voor de tuchtcolleges om klachten te verwijzen naar een klachten- of geschillencommissie en een klacht die daar

had kunnen worden voorgelegd niet-ontvankelijk te verklaren, zijn van 2015 tot en met 2019 niet gebruikt.

In hoofdstuk 5 en 6 is beschreven dat het gebrek aan mogelijkheden om op te treden tegen misbruik van het klachtrecht als problematisch wordt gezien. Een paar lastige klagers kan voor een stroom aan procedures kan zorgen die een grote belasting vormen voor de capaciteit van de tuchtcolleges en die belastend zijn voor de betrokken advocaat of advocaten, terwijl die klachten geen bijdrage leveren aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Aanbeveling 12 aan de wetgever: Bezie de wenselijkheid van de introductie van de mogelijkheid om in het geval van misbruik van klachtrecht klagers te veroordelen in de kosten van de procedure.

De codificatie van de kernwaarden heeft meerwaarde gehad voor de tuchtrechtspraak. De kernwaarden zijn in tuchtrechtelijke uitspraken met name terug te zien in de motivering van de op te leggen maatregel.

De mogelijkheden een geldboete bij een voorwaardelijke maatregel bijzondere voorwaarden op te leggen en de mogelijkheid worden door ieder tuchtcollege gemiddeld enkele keer per jaar gebruikt. Verklaringen voor het beperkte gebruik van de geldboete zijn het mogelijk punitieve karakter van de geldboete, dat op gespannen voet staat met de aard van de tuchtprocedure. Ook kan het lastig kan zijn om de ernst van de gedraging te vertalen naar de hoogte van de geldboete, temeer omdat de impact van de geldboete sterk van de financiële omstandigheden van de advocaat kan afhangen. Als een bijzondere voorwaarde wordt verbonden aan een voorwaardelijk opgelegde maatregel, houdt die regelmatig in dat de advocaat gehouden is een schadevergoeding te betalen aan klager. De klager is in deze gevallen eigenlijk altijd de cliënt. Omdat in de praktijk het opleggen de bijzondere voorwaarde van betaling van schadevergoeding ook wel wordt verbonden aan een voorwaardelijke geldboete, lijkt de omstandigheid dat de bijzondere voorwaarde moet worden verbonden aan een voorwaardelijke maatregel, geen belemmering te vormen. De schadevergoeding kan op grond van artikel 48b, eerste lid Aw maximaal € 5.000 bedragen. Dat wordt in sommige gevallen als een te laag maximum ervaren. Aansluiting zou bijvoorbeeld kunnen worden gezocht bij de € 10.000 die de Geschillencommissie advocatuur kan toewijzen. Een reden om het huidige maximum te handhaven zou kunnen zijn dat verzoeken om schadevergoeding alleen kunnen worden toegewezen indien buiten twijfel staat dat de civiele rechter het bedrag zou toewijzen. Dat maakt de tuchtprocedure ongeschikt om verzoeken te behandelen waarin onduidelijkheid bestaat over de omvang van de schade of het causale verband tussen de schade en de tuchtrechtelijk verwijtbare gedraging. Een hogere maximale schadevergoeding zou het lastiger kunnen maken om die boodschap over te brengen aan potentiële klagers.

Aanbeveling 13 aan de wetgever: Bezie de wenselijkheid van het naar boven bijstellen van de maximaal toe te kennen schadevergoeding, bijvoorbeeld naar € 10.000.

Op grond van artikel 48ac kan een uitspraak waarin een klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, ook inhouden dat de advocaat wordt veroordeeld tot betaling van de proceskosten. De werkwijze van de tuchtcolleges is thans vastgelegd in de Richtlijn kostenveroordeling hof en raden van discipline 2018. Het draagvlak voor de proceskostenveroordeling onder advocaten lijkt verband te houden met de Wet doorberekening kosten toezicht en tuchtrecht juridische beroepen en de mate waarin advocaten worden beschermd tegen lichte klachten of misbruik van klachtbevoegdheid door klagers.

Het huidige systeem voor openbaarmaking van tuchtrechtelijke uitspraken of de opgelegde maatregelen functioneert naar tevredenheid. De publicatietermijn van tien jaar wordt in geval van met name de voorwaardelijke schorsing als lang ervaren, maar kan op basis van artikel 8a, derde lid Aw door de tuchtcolleges wordt verkort. Van die mogelijkheid wordt in veel gevallen gebruik gemaakt.

7.4 Doelbereikingsevaluatie

De vraag of de door de wetgever beoogde hogere doelen, namelijk het verhogen van de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur en daarmee het komen tot een goede rechtsbedeling, in de praktijk zijn bereikt is om verschillende redenen niet goed te beantwoorden. In de eerste plaats bestaat onvoldoende inzicht in de opbrengsten daarvan voor de Wpta. Een belangrijke complicatie bij het beoordelen van de praktijkeffecten is dat de jaarverslagen van de dekens en van het dekenberaad nauwelijks ingaan op de vraag in hoeverre de toezichtacties hebben geleid tot de verbetering van de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur. Daarnaast heeft de wetgever nagelaten om de doelen scherp te formuleren, waardoor de effecten van de wetswijziging niet goed zijn vast te stellen. Bovendien is hierboven geconcludeerd dat ook voor de Wpta, vanaf 2012, inhoudelijke verbeteringen zijn ingezet. Verder zijn enkele positieve ontwikkelingen niet rechtstreeks toe te schrijven aan de door de wetgever gekozen middelen, maar zijn zij eerder uiting van een cultuurverandering die mede is ingezet door het wetgevingsproces, maar ook door bredere maatschappelijke veranderingen. Ook wordt de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur beïnvloed door een complex samenstel aan factoren en instrumenten. Hierdoor is geen causale relatie te leggen tussen de veranderde toezichtuitoefening en de door de wetgever beoogde hogere doelen. Toch valt wel een aantal opmerkingen te maken over het functioneren van het toezichtstelsel.

Met de Wpta en de ontwikkelingen en cultuurveranderingen sinds 2012 is een evenwichtig en modern stelsel tot stand gekomen dat zeker meer dan voorheen voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit ondanks enkele geconstateerde tekortkomingen. Het is aannemelijk dat deze stelselwijziging en de daarmee verbonden cultuurverandering ook hebben bijgedragen aan de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur.

De onderzoekers onderkennen dat het een lastige opgave is om de effectiviteit van de toezichtacties in kaart te brengen. Dit is nog sterker het geval voor het beoordelen van de vraag of deze toezichtacties hebben geleid tot een verhoogde kwaliteit en integriteit van de advocatuur. Desalniettemin zien wij mogelijkheden om op zijn minst indicatief meer inzicht in deze effecten te krijgen. Behulpzaam hierbij is dat de dekens jaarlijks aan een fors aantal kantoren steekproefsgewijs kantoorbezoeken afleggen. Aan de hand van de resultaten van deze kantoorbezoeken kan bijvoorbeeld beoordeeld worden of de inzet op preventief toezicht en op de geformuleerde speerpunten over de jaren heen een positiever beeld laat zien. De veronderstelling is dat preventief toezicht leidt tot betere normnaleving en de nadruk op speerpunten ervoor zorgt dat meer overtredingen op deze thema's aan het licht komen. In de jaarverslagen kan beoordeeld worden of dit beeld spoort met de aangetroffen praktijk tijdens de uitvoering van toezichtacties.

Aanbeveling 14 aan de dekens/dekenberaad: Besteed in de verantwoording meer aandacht aan de vraag of de (preventieve) toezichtacties en de gekozen speerpunten ertoe

leiden dat meer misstanden aan het licht komen en dat advocaten de normen beter en sneller naleven.

7.5 Tot slot

Uit bovenstaande conclusies en aanbevelingen blijkt dat het toezicht zich in de afgelopen jaren in positieve richting heeft ontwikkeld, maar dat verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. Aanbevolen is om de toedeling van taken, de zogeheten governancestructuur die volgt uit de Aw, op punten aan te scherpen of te wijzigen. De aanbevelingen die in paragraaf 7.3.2 zijn geformuleerd zijn er tezamen opgericht om de toezichtskolom binnen de NOvA scherper af te bakenen en het toezicht door de dekens en het CvT beter en daarmee onafhankelijker te positioneren. De doorwerking van deze aangescherpte governancestructuur kan bijdragen aan een betere en effectievere toezichtuitoefening door de dekens en het CvT en daarmee leiden tot een betere aanpak van misstanden in de advocatuur.

Tegelijkertijd zijn we terughoudend geweest in het tot in detail vastleggen van de formele posities en verhoudingen tussen organen, omdat hierdoor ook onbedoelde neveneffecten kunnen optreden, bijvoorbeeld doordat de innerlijke motivatie om goed toezicht te houden verloren gaat. Het is goed voorstelbaar dat dit effect optreedt bij het verschuiven van de toezichtsbevoegdheden van de dekens naar het dekenberaad. Dit pleit voor het zoeken naar draagvlak en zorgvuldigheid bij een eventuele wijziging van het wettelijke inrichting van het toezichtstelsel.

Ondanks deze kritische bespreking van de governancestructuur wijst de formele en informele betrokkenheid van de verschillende actoren, zoals de dekens, het steeds meer geïnstitutionaliseerde en geprofessionaliseerde dekenberaad, het CvT en de NOvA, ook op het belang dat zij allen toekennen aan het professionaliseren van het toezicht op de advocatuur. Zeker in de fase in aanloop naar de Wpta en de eerste periode van inwerkingtreding van de wet hebben zij – ook al viel dat soms buiten hun primaire verantwoordelijkheden, taken en rollen – zich ingespannen om het toezicht naar een hoger plan te tillen. In hoofdstuk 2 en 3 zijn enkele voorbeelden van deze inspanningen benoemd, zoals het inschakelen van Docters van Leeuwen en Hoekstra, de oprichting en de financiering van de Unit FTA en het opstellen van handreikingen door de NOvA. Aangezien deze inspanningen ertoe hebben geleid dat het toezicht een belangrijke professionaliseringsslag heeft doorgemaakt, ligt naar het oordeel van de onderzoekers nu de vraag voor of de governancestructuur toekomstbestendig is.

Dat neemt niet weg dat het realiseren van de doelstellingen van de wet het meest en wellicht vooral gediend is met een goede toezichtscultuur. Geconstateerd is dat de manier waarop de dekens toezicht uitoefenen, mede vanwege de aanjaagfunctie van het CvT, in de afgelopen jaren een positieve verandering heeft laten zien. Deze ontwikkeling moet voortgezet worden, terwijl het toezicht ook op de nu nog geconstateerde lacunes verstevigd en versterkt wordt.

Bijlage 1: Afkortingenlijst

AR	Algemene Raad
Aw	Advocatenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CCV	Centrale Controle Verordeningen
CvA	College van afgevaardigden
CvT	College van toezicht
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HvD	Hof van discipline
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
RvA	Raad van advies
RvD	Raad van discipline
S-dossier	Specifiek toezichtsdossier
SOTA	Stichting Ondersteuning Tuchtcolleges Advocatuur
Unit DTA	Unit Dekenaal Toezichtbeleid Advocatuur
Unit FTA	Unit Financieel Toezicht Advocatuur
Voda	Verordening op de advocatuur
Wet BIG	Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg
Wpta	Wet positie en toezicht advocatuur
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Bijlage 2: Deelvragen

De vraag die in het evaluatieonderzoek centraal staat luid als volgt:

Functioneert het door de Wet positie en toezicht advocatuur geïntroduceerde stelsel van toezicht overeenkomstig zijn doelstellingen, hoe werken de overige wetswijzigingen, waaronder het tuchtrecht, en leveren die een bijdrage aan de kwaliteit van de advocatuur?

De hoofdvraag wordt in drie deelonderzoeken met bijbehorende deelvragen nader uitgewerkt:

- Reconstructie beleidstheorie
- Procesevaluatie
- Doelbereikingsevaluatie

Reconstructie beleidstheorie
Wat zijn de doelen van de Wet positie en toezicht advocatuur?
Welke beleidstheorie ligt aan de Wet positie en toezicht advocatuur ten grondslag?
Hoe zijn de eisen waaraan het stelsel van toezicht volgens de wetsgeschiedenis moest voldoen (onafhankelijk, transparant, uniform, proactief en effectief) in de wetsgeschiedenis geoperationaliseerd?

Procesevaluatie
Op welke wijze hebben de dekens en het college van toezicht in organisatorische/procesmatige zin hun nieuwe (systeem)toezichthoudende taken ingericht?
Op welke wijze hebben de raden van discipline en het hof van discipline in organisatorisch/procesmatige zin hun nieuwe taken ingericht?
Op welke wijze is invulling gegeven aan de verplichting om bij verordening regels te stellen over de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling?
Op welke wijze heeft de NOvA overige nieuwe taken georganiseerd en ingericht?

Doelbereikingsevaluatie
In hoeverre is het toezicht in inhoudelijke zin verbeterd, leidt dat tot een verbetering van de kwaliteit van de advocatuur en wordt daarbij recht gedaan aan de eisen waaraan het toezicht zou moeten voldoen?
Hoe is in de praktijk de verhouding tussen het toezicht van de dekens in de arrondissementen en het college van toezicht?
Hoe verhoudt het beoogde onafhankelijk toezicht (van de dekens en het college van toezicht) zich in de praktijk tot de onafhankelijkheid van de advocatuur?
In hoeverre is het tuchtrecht in inhoudelijke zin verbeterd en heeft dat geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de advocatuur?
Wat zijn succesfactoren en knelpunten bij het functioneren van de wet en zijn er onvoorziene neveneffecten?

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

De heer em. prof. mr. G.J. Veerman	Emeritus hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit

Leden

De heer mr. J.H. Brouwer	B&C Melissen Advocaten
De heer dr. M. Visser	Radboud Universiteit Nijmegen
De heer S.L. Jobse (tot april 2020)	Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directie Rechtsbestel
Mevrouw N. Albayrak (vanaf april 2020)	Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directie Rechtsbestel
Mevrouw mr. E.C. van Ginkel	WODC

Bijlage 4: Gesprekspartners

Raffi van den Berg	Algemeen secretaris NOvA
Fred Blok	Unit FTA
Jan Blokland	Plaatsvervangend voorzitter hof van discipline
Maaike Bomers	Deken Gelderland
Monique Brink	Deken Noord-Holland, voorzitter dekenberaad
Andrée van Es	Kroonlid college van toezicht
Quirine Falger	Voorzitter raad van discipline Amsterdam
Rob Geene	Deken Noord-Nederland (tot 13 maart 2020)
Fred Hammerstein	Cie. Manning, oud-raadsheer Hoge raad
Peter Hanenberg	Deken Rotterdam
Evert-Jan Henrichs	Deken Amsterdam
Adrienne Hoevers	Secretaris college van toezicht
Niels Hupkens	Manager beleid en regelgeving NOvA
Ingeborg Huysmans-Van Opstal	Griffier raad van discipline Den Bosch
Nicole Jäger	Secretaris dekenberaad, secretaris Unit DTA
Jeroen Kremers	Kroonlid college van toezicht
Frans Knüppe	Algemeen deken, voorzitter algemene raad en college van afgevaardigden
Maarten van de Laarschot	President rechtbank Den Haag
Bas Le Large	Deken Midden-Nederland
Bernard de Leest	Waarnemend deken
Lex Lensink	Deken Zeeland-West-Brabant
Janny Lubbers	Raad voor Rechtsbijstand
Carl Luttikhuis	Deken Overijssel
Jaap Lemaire	Raad voor Rechtsbijstand
Paul Manning	Cie. Manning, oud-deken Overijssel
Henk van der Meijden	Plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Openbaar Ministerie Limburg
Julia Mendlik	President rechtbank Midden-Nederland
Karin van der Meulen	Bureaudirecteur orde van advocaten Overijssel
Tijn van Osch	Plaatsvervangend voorzitter raad van discipline Arnhem-Leeuwarden
Agaath Reijnders-Sluis	Adjunct-secretaris orde van advocaten Amsterdam
Johan Rijlaarsdam	Voormalig algemeen deken, college van toezicht
Arjen van Rijn	Deken Den Haag
Jan Frederik Schnitzler	Deken Oost-Brabant, voorzitter dekenberaad
Jeroen Steenbrink	Plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Openbaar Ministerie Amsterdam
Marjon Stegeman	Raad voor Rechtsbijstand
Saskia van der Toorn	Bureaudirecteur orde van advocaten Den Haag
Hans Vogels	Deken Limburg

Mariska Wijnbeld	Kwaliteitsofficier van justitie Openbaar Ministerie Oost-Brabant
Gertjan Wouters	Voorzitter raad van discipline Den Haag
Tjeerd Zuidema	Voorzitter hof van discipline

Bijlage 5: Bronnenoverzicht

Literatuur

Docters van Leeuwen 2010
Docters van Leeuwen, 'Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur', Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, maart 2010.

Hoekstra 2012
R.J. Hoekstra, 'Tussenrapportage bevindingen interim rapporteur toezicht advocatuur', Den Haag, 12 juni 2012.

Hoekstra 2013
R.J. Hoekstra, 'Eindrapportage 2013, interim rapporteur toezicht advocatuur', Den Haag.

Joldersma 2008
Commissie-Joldersma, 'Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld', oktober 2008.

Kleiboer & Huls 2001
M.A. Kleiboer & N.J.H. Huls, 'Tuchtrecht op de terugtocht? Wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: een vergelijkende analyse', Utrecht: Lemma, 2001.

Mooibroek 2018
M. Mooibroek, 'Misbruik van tucht(proces)recht', Tijdschrift Tuchtrecht, 2018, afl. 1, p. 7-18.

Van Osch 2019
Tijn van Osch, 'Advocatendeclaraties 2.0', *NJB*, 2019/255 (afl. 5), p. 338-339.

Schoenmaker 2019
D. Schoenmaker, 'Naar een goed en evenwichtig handhavingskader voor het College van Toezicht Advocatuur', Den Haag: adviesopdracht voor college van toezicht advocatuur.

Sillevis Smit 2018
T. Sillevis Smit, 'Mr X mag zwijgen, hoe onbevredigend dat ook is', *Advocatenblad*, 11 juli 2018, https://www.advocatenblad.nl/2018/07/11/mr-x-mag-zwijgen-hoe-onbevredigend-dat-ook-is/.

WRR 2002
WRR, 'De toekomst van de nationale rechtsstaat', rapport nr. 62, Den Haag 2002.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2003-2004, 29279, 1
Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, 7
Kamerstukken II 2004-2005, 29 279, 20
Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 VI, 14
Kamerstukken II 2007-2008, 29279, 61
Kamerstukken II 2009-2010, 32382, 2

Kamerstukken II 2009-2010, 32382, 3
Kamerstukken II 2009-2010, 32382, 5
Kamerstukken II 2009-2010, 32123 VI, 87
Kamerstukken II 2010-2011, 32382, 7
Kamerstukken II 2010-2011, 32382, 8
Kamerstukken I 2011-2012, 32261, C
Kamerstukken II 2011-2012, 32382, 10
Kamerstukken II 2011-2012, 32382, 11
Kamerstukken II 2011-2012, 32 382, 14
Kamerstukken II 2011-2012, 32 382, 18
Kamerstukken II 2012-2013, 32382, 13
Kamerstukken II 2012-2013, 32382, 18
Kamerstukken II 2012-2013, 32382, 22
Kamerstukken II 2012-2013, 32382, 29
Kamerstukken I 2013-2014, 32382, C
Kamerstukken II 2013-2014, 32 382, 18
Kamerstukken II 2013-2014, 32 382, nr. 23
Kamerstukken II 2013-2014, nr. 70, item 8
Kamerstukken II 2014-2015, 34145, 3
Kamerstukken II 2018-2019, 35262, 2
Kamerstukken II 2019-2020, 34677, 22

Jurisprudentie

Raad van discipline
RvD Amsterdam van 21 december 2015, ECLI:NL:TADRAMS:2015:305
RvD Amsterdam 21 december 2015, ECLI:NL:TADRAMS:2015:306
RvD 11 december 2017, ECLI:NL:TADRSGR:2017:246
RvD Amsterdam 28 februari 2017, ECLI:NL:TADRAMS:2017:46
RvD Arnhem-Leeuwarden 26 maart 2018, ECLI:NL:TADRARL:2018:80
RvD Arnhem-Leeuwarden 4 april 2018, ECLI:NL:TADRARL:2018:62
RvD Den Bosch 29 oktober 2018, ECLI:NL:TADRSHE:147
RvD 5 februari 2019, ECLI:NL:TADRAMS:2019:28
RvD Den Haag 3 juni 2019, ECLI:NL:TADRSGR:2019:120

Hof van discipline
HvD 26 juni 2017, ECLI:NL:TAHVD:2017:128
HvD 10 juli 2017, ECLI:NL:TAHVD:2017:151
HvD 26 januari 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:13
HvD 9 april 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:64
HvD 14 mei 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:84
HvD 22 juni 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:124
HvD 9 juli 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:129
HvD 20 augustus 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:147
HvD 12 oktober 2018, ECLI:NL:TAHVD:2018:193
HvD 4 februari 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:28
HvD 19 april 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:40
HvD 20 april 2020, ECLI:NL:TAHVD:2020:101
HvD 3 juni 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:49
HvD 30 augustus 2019, ECLI:NL:TAHVD:2019:125

Kamer voor het notariaat
Kamer voor het notariaat Den Bosch 18 juli 2016, ECLI:NL:TNORSHE:2016:21
Kamer voor het notariaat Den Bosch 17 oktober 2016, ECLI:NL:TNORSHE:2016:37

Hoge Raad
Hoge Raad, 30 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2197

Overig
Best practice kantoorbezoeken
Online te raadplegen via de website van de lokale orden, https://www.advocatenorde-amsterdam.nl/45776/Best%20practice%20kantoorbezoeken%20mei%202017.pdf

Jaarverslagen college van toezicht 2015 t/m 2019
Online te raadplegen via de website van het CvT, https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/jaarverslag/

Jaarverslagen dekenberaad 2015 t/m 2019
Online te raadplegen via de website van het dekenberaad, https://www.advocatenorde.nl/nieuws/jaarverslag-college-van-toezicht-dekenberaad-en-leerstoel-advocatuur

Kaderstellende visie op toezicht 2005
Kamerstukken II 2005-2006, 27831, nr. 15

Nederlandse Orde van Advocaten (2012)
Verordening op het landelijk dekenberaad toezicht, Stc. 14425

Toezichtkader college van toezicht (2019)
Online te raadplegen via de website van het CvT, https://www.collegevantoezichtnova.nl/wp-content/uploads/2019/01/20190125-TOEZICHTKADER-CvT.pdf

Werkplan college van toezicht 2015 t/m 2020
Online te raadplegen via de website van het CvT, https://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/werkplan/

Bijlage 6: Enquête onder advocaten

Introductie

Evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur
Pro Facto voert samen met de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het WODC (ministerie van Justitie en Veiligheid) een evaluatieonderzoek uit naar de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Deze wet wijzigde de Aw en voorzag onder andere in een herziening van het toezicht op de advocatuur. De lokale deken is hiertoe aangewezen als toezichthouder. Daarnaast is de regeling omtrent het tuchtrecht op enkele punten gewijzigd. De Wpta zou een bijdrage moeten leveren aan de verhoging van van de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur en het vertrouwen in de beroepsgroep.

De onderzoekers willen graag inzicht te krijgen in de ervaringen en opvattingen van de beroepsgroep over de werking van het vernieuwde toezicht en tuchtrecht. Op enkele onderdelen vragen we naar uw opvattingen daarover.

Het invullen van deze enquête kost ongeveer 15 minuten. De vragen en stellingen zijn onderverdeeld in de volgende blokken:

1. Algemene vragen over het dekentoezicht
2. Ervaringen met het toezicht
3. Effectiviteit van het toezicht
4. Specifieke eisen aan het toezichtstelsel
5. Functioneren van het tuchtrecht

Achtergrondinformatie

1. Kunt u aangeven wat voor u geldt? Kies het antwoord dat het best/meest van toepassing is op uw situatie.

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Ik ben advocaat in dienstbetrekking.	141	16,17%
2	Ik ben werkzaam als natuurlijke persoon/zelfstandig gevestigd (eenmanskantoor).	289	33,14%
3	Ik ben werkzaam bij/verbonden aan een (meermans)kantoor.	442	50,69%
	Totaal respondenten	**872**	**100%**

2. Vervolgvraag bij antwoord 1.3: Bent u partner binnen dit kantoor?

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Ja.	351	80,32%
2	Nee.	86	19,68%
	Totaal respondenten	**437**	**100%**

3. Vervolgvraag bij 1.3: Wat is de omvang van het kantoor waaraan u verbonden bent? Het gaat om het totaal aantal kantoorgenoten, zijnde advocaten, dat aan uw kantoor verbonden is, inclusief uzelf.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	2 advocaten	81	18,49%
2	3 of 4 advocaten	99	22,60%
3	5 tot en met 8 advocaten	125	28,54%
4.	9 tot en met 16 advocaten	52	11,87%
5.	17 tot en met 32 advocaten	35	7,99%
6.	33 tot en met 64 advocaten	18	4,11%
7.	Meer dan 64 advocaten	28	6,39%
	Totaal respondenten	**438**	**100%**

4. Op welk(e) rechtsgebied(en) bent u geregistreerd? Meerdere antwoorden zijn mogelijk.
Toelichting: Advocaten zijn verplicht zich op het tableau te registreren op ten minste één en ten hoogste vier rechtsgebieden. Het gaat bij deze vraag over de registratie van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA).

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Algemene praktijk	183	20,99%
2	Personen- en Familllierecht	220	25,23%
3	Erfrecht	47	5,39%
4.	Arbeidsrecht	190	21,79%
5.	Sociaal-zekerheidsrecht	56	6,42%
6.	Ambtenarenrecht	8	0,92%
7.	Huurrecht	87	9,98%
8.	Verbintenissenrecht	122	13,99%
9.	Sportrecht	1	0,11%
10.	Intellectueel eigendomsrecht	19	2,18%
11.	Economisch ordeningsrecht	3	0,34%
12.	Aanbestedingsrecht	10	1,15%
13.	Ondernemingsrecht	122	13,99%
14.	Burgerlijk procesrecht	83	9,52%
15.	Transport- en handelsrecht	7	0,80%
16.	Financieel recht	15	1,72%
17.	Verzekeringsrecht	15	1,72%
18.	Belastingrecht	16	1,83%
19.	ICT-recht	14	1,61%
20.	Insolventierecht	66	7,57%
21.	Strafrecht	172	19,72%
22.	Psychiatrisch patiëntenrecht	31	3,56%
23.	Letselschaderecht	51	5,85%
24.	Slachtofferrecht	28	3,21%

25.	Bestuursrecht	52	5,96%
26.	Vreemdelingenrecht	35	4,01%
27.	Asiel- en vluchtelingenrecht	29	3,33%
28.	Omgevingsrecht	20	2,29%
29.	Gezondheidsrecht	12	1,38%
30.	Onderwijsrecht	7	0,80%
31.	Onteigeningsrecht	3	0,34%
32.	Vastgoedrecht	48	5,50%
33.	Agrarisch recht	2	0,23%
34.	Tuchtrecht	22	2,52%
35.	Cassatie	14	1,61%
	Totaal respondenten	**872**	**100%**

5. Onder welk arrondissement/orde valt u?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Amsterdam	153	17,37%
2	Den Haag	106	12,03%
3	Gelderland	74	8,40%
4.	Limburg	40	4,54%
5.	Midden-Nederland	120	13,62%
6.	Noord-Holland	71	8,06%
7.	Oost-Brabant	53	6,02%
8.	Overijssel	38	4,31%
9.	Rotterdam	103	11,69%
10.	Zeeland-West-Brabant	73	8,29%
11.	Buitenaland	-	-
	Totaal respondenten	**881**	**100%**

Algemene vragen over het dekentoezicht

Sinds 2015 is de deken verantwoordelijk voor het toezicht op de advocatuur binnen zijn/haar arrondissement. Daarnaast is de deken belast met het afhandelen van klachten. De volgende vragen informeren eerst naar de wijze waarop u in aanraking bent gekomen met het dekentoezicht in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt u bevraagd naar uw ervaringen met en uw opvattingen over het toezicht. Deze vragen zijn ook in te vullen als u niet/nauwelijks in aanraking bent gekomen met het toezicht in de afgelopen jaren.

6. De deken verricht verschillende toezichtsactiviteiten. Op welke wijze heeft u sinds 2015 te maken heeft gehad met het dekentoezicht? Meer antwoorden zijn mogelijk.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ik heb de CCV-vragenlijst ingevuld	795	91,91%
2	Ik heb de financiële kengetallen-uitvraag ingevuld	278	32,14%
3	Ik heb een Opgave Nieuw Kantoor ingevuld	161	18,61%

4.	De deken heeft een kantoorbezoek afgelegd aan mijn kantoor (hieronder vallen ook het vooraf invullen van de vragenlijst en de opvolgings- en monitoringsacties naar aanleiding van een kantoorbezoek)	294	33,99%
5.	De deken heeft een klacht (ambtshalve of vanuit een derde) tegen mij in behandeling genomen	247	28,55%
6.	De deken heeft een specifiek (financieel) toezichtsonderzoek naar mij/mijn kantoor uitgevoerd	32	3,70%
7.	Ik heb zelf de deken ingeschakeld (bijvoorbeeld voor advies, informatievoorziening of bemiddeling)	205	23,70%
8.	Ik heb een klacht/signaal ingediend over een andere advocaat	90	10,40%
9.	De deken heeft mij verzocht informatie te geven over het handelen/optreden van een andere advocaat	16	1,85%
10.	Geen van bovenstaande activiteiten	29	3,35%
11.	Andere	45	5,20%
	Totaal respondenten	**865**	**253,40%**

7. Vervolgvraag van 6.1: Wat was de aanleiding voor dit kantoorbezoek?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Een signaal vanuit eigen onderzoek door de deken (bijvoorbeeld naar aanleiding van de CCV-vragenlijst of de financiële kengetallen-uitvraag)	8	2,72%
2	Een signaal vanuit een derde (bijvoorbeeld van een cliënt of de rechtbank)	7	2,38%
3	Het kantoor vormde onderdeel van een steekproef	232	78,91%
4.	Dat weet ik niet	25	8,50%
5.	Andere	45	15,31%
	Totaal respondenten	**806**	**107,82%**

8. De deken kan verschillende handhavingsmaatregelen inzetten, wanneer naar zijn/haar oordeel sprake is van een normschending/overtreding. Is sinds 2015 één van de volgende maatregelen bij u ingezet? Meer antwoorden mogelijk.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Normoverdragend contact/gesprek	14	1,74%
2	Aanwijzing coach	2	0,25%
3	Indiening van een dekenbezwaar/dekenklacht bij de tuchtrechter	14	1,74%
4.	(Voornemen) last onder dwangsom	2	0,25%
5.	Bestuurlijke boete	2	0,25%
6.	(Spoed)schorsing	1	0,12%
7.	Artikel 60c-onderzoek	0	0,00%
8.	Geen van bovenstaande	782	97,02%
9.	Andere	8	0,99%
	Totaal respondenten	**806**	**102,36%**

Ervaringen met het toezicht

9. Bent u in algemene zin tevreden over de wijze waarop het dekentoezicht momenteel wordt uitgevoerd?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja, zeer tevreden	152	19,79%
2	Ja, overwegend tevreden	359	46,74%
3	Nee, overwegend ontevreden	74	9,64%
4.	Nee, zeer ontevreden	38	4,95%
5.	Weet ik niet/geen mening	145	18,88%
	Totaal respondenten	**768**	**100%**

10. Doet het huidige toezichtsmodel, waarin de deken toezicht uitoefent op de beroepsgroep, recht aan de onafhankelijke en bijzondere positie van de advocatuur?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja, absoluut	176	22,92%
2	Ja, voldoende	306	39,84%
3	Neutraal	123	16,02%
4.	Nee, onvoldoende	60	7,81%
5.	Nee, absoluut niet	47	6,12%
6.	Weet ik niet/geen mening	56	7,29%
	Totaal respondenten	**768**	**100%**

11. Stelling: toezicht is van belang om de kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep op peil te houden.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Zeer eens	277	36,26%
2	Eens	349	45,68%
3	Neutraal	67	8,77%
4.	Oneens	39	5,10%
5.	Zeer oneens	25	3,27%
6.	Weet ik niet/geen mening	7	0,92%
	Totaal respondenten	**764**	**100%**

12. Draagt het huidige toezicht bij aan:
    A. Het minimaal houden van (individuele) misstanden in de advocatuur?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja, in sterke mate	230	29,95%
2	Ja, in enige mate	365	47,53%
3	Nee, nauwelijks	91	11,85%
4.	Nee, helemaal niet	22	2,86%

5.	Weet ik niet/geen mening	60	7,81%
	Totaal respondenten	**768**	**100%**

B. Verbetering van de kwaliteit en de integriteit van de advocatuur als beroepsgroep?
Toelichting: zie vraag 21.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja, in sterke mate	156	20,63%
2	Ja, in enige mate	378	50,00%
3	Nee, nauwelijks	122	16,14%
4.	Nee, helemaal niet	40	5,29%
5.	Weet ik niet/geen mening	60	7,94%
	Totaal respondenten	**756**	**100%**

13. Vervolgvraag: waarom vindt u dat het toezicht niet/nauwelijks bijdraagt aan het aanpakken van (individuele) misstanden in de advocatuur?
    1. Vanwege de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend
    2. Daarvoor zijn andere zaken (meer) van belang
    3. Weet ik niet/geen mening

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Vanwege de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend	56	52,34%
2	Daarvoor zijn andere zaken (meer) van belang	44	41,12%
3	Weet ik niet/geen mening	7	6,54%
	Totaal respondenten	**768**	**100%**

14. Vervolgvraag: waarom vindt u dat het toezicht niet/nauwelijks bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit en/of de integriteit van de advocatuur?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Vanwege de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend	65	41,67%
2	Daarvoor zijn andere zaken (meer) van belang	81	51,92%
3	Weet ik niet/geen mening	10	6,41%
	Totaal respondenten	**756**	**100%**

Ruimte voor toelichting per blok

Effectiviteit van het toezicht

15. In het kader van de effectiviteit van het toezicht zou het van belang kunnen zijn dat het toezicht op de advocatuur een lokale inbedding kent. De deken maakt onderdeel uit van de beroepsgroep, kent de lokale orde, onderhoudt korte lijnen met de achterban en neemt een centrale (informatie-)positie in.

Stelling: Voor goed en effectief toezicht is deze lokale inbedding van cruciaal belang.

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Zeer eens	174	23,97%
2	Eens	326	44,90%
3	Neutraal	117	16,12%
4.	Oneens	72	9,92%
5.	Zeer oneens	20	2,75%
6.	Weet ik niet/geen mening	17	2,34%
	Totaal respondenten	**726**	**100%**

16. Vindt u de deken in uw arrondissement een gezaghebbende en professionele toezichthouder?

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Ja, absoluut	194	26,69%
2	Ja, voldoende	328	45,12%
3	Neutraal	59	8,12%
4.	Nee, onvoldoende	32	4,40%
5.	Nee, absoluut niet	23	3,16%
6.	Weet ik niet/geen mening	91	12,52%
	Totaal respondenten	**727**	**100%**

17. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling.
Naar mijn indruk/waarneming is het dekentoezicht in mijn arrondissement:

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Overwegend proactief	78	10,76%
2	Meer proactief dan reactief	173	23,86%
3	Meer reactief dan proactief	175	24,14%
4.	Overwegend reactief	66	9,10%
5.	Weet ik niet/geen mening	233	32,14%
	Totaal respondenten	**725**	**100%**

Proactief houdt in dat de toezichthouder zelf signalen verzamelt, prioriteiten stelt en actief communiceert over het toezicht. Reactief betekent dat het toezicht met name plaatsvindt naar aanleiding van signalen van buiten en de toezichthouder niet actief naar buiten treedt.

18. Om het toezicht risicogestuurd uit te oefenen, formuleren de dekens jaarlijks landelijke speerpunten. Wat vindt u van deze toezichtsprioriteiten/speerpunten?

	Antwoord	Telling	Percentage
1	Zij zijn (in overwegende mate) juist gekozen	183	25,21%
2	Zij sluiten niet aan bij de belangrijkste risico's	36	4,96%
3	Bepaalde prioriteiten/speerpunten ontbreken, waardoor bepaalde risico's onvoldoende aandacht krijgen	20	2,75%
4.	Ik heb geen zicht op de gestelde prioriteiten/speerpunten	297	40,91%
5.	Weet ik niet/geen mening	190	26,17%

	Totaal respondenten	**726**	**100%**

19. Vervolgvraag 19.2/19.3: Kunt u aangeven welke andere prioriteiten/speerpunten u voor ogen heeft?

Ruimte voor toelichting per blok

Specifieke eisen aan het toezichtstelsel

Het huidige toezichtstelsel dient volgens de wetgever naast effectiviteit ook te voldoen aan de volgende eisen: onafhankelijkheid, transparantie en uniformiteit. De volgende vragen/stellingen brengen uw opvattingen over de doorwerking van deze eisen in de praktijk in kaart.

20. Stelling: Het is onwenselijk dat de deken als toezichthouder gekozen wordt door de leden van de beroepsgroep waarop hij/zij toezicht houdt, namelijk door de lokale ordevergadering.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Zeer eens	38	5,34%
2	Eens	75	10,55%
3	Neutraal	163	22,93%
4.	Oneens	253	35,58%
5.	Zeer oneens	160	22,50%
6.	Weet ik niet/geen mening	22	3,09%
	Totaal respondenten	**711**	**100%**

21. Hoe oordeelt u erover dat de financiële bijdragen die advocaten betalen aan de lokale ore voor toezichtstaken uiteenlopen?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Lokale verschillen zijn niet problematisch, mits de bijdragen niet te sterk uiteenlopen.	322	45,22%
2	Lokale verschillen zijn niet problematisch, ook niet als deze bijdragen sterk uiteenlopen.	85	11,94%
3	Lokale verschillen hierin zijn onwenselijk.	242	33,99%
4.	Weet ik niet/geen mening	63	8,85%
	Totaal respondenten	**712**	**100%**

22. Kunt u aangeven in hoeverre u denkt/weet of de volgende stelling waar is? Stelling: Het toezicht binnen mijn lokale orde/arrondissement vindt op zelfde wijze plaats als in andere orden/arrondissementen.

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	(Overwegend) waar	174	24,54%
2	(Overwegend) niet waar	88	12,41%
3	Weet ik niet/geen mening	447	63,05%
	Totaal respondenten	**709**	**100%**

23. Kunt u aangeven in hoeverre u het van belang vindt dat het dekentoezicht in het hele land op uniforme wijze uitgeoefend wordt? Dat vind ik:

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Zeer belangrijk	155	21,80%
2	Belangrijk	382	53,73%
3	Neutraal	114	16,03%
4.	Onbelangrijk	43	6,05%
5.	Zeer onbelangrijk	9	1,27%
6.	Weet ik niet/geen mening	8	1,13%
	Totaal respondenten	**711**	**100%**

24. Is het voor u helder hoe de deken aan zijn toezichthoudende werkzaamheden invulling geeft?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja, absoluut	46	6,47%
2	Ja, voldoende	354	49,79%
4.	Nee, onvoldoende	196	27,57%
5.	Nee, absoluut niet	57	8,02%
6.	Weet ik niet/geen mening	58	8,16%
	Totaal respondenten	**711**	**100%**

Ruimte voor toelichting per blok

Functioneren van het tuchtrecht

De Wet positie en toezicht advocatuur bevat ook enkele aanpassingen die op het tuchtrecht betrekking hebben. De volgende vragen hebben betrekking op het functioneren van het tuchtrecht sinds 2015.

25. Bent u op de hoogte van de belangrijkste tuchtrechtelijke uitspraken, bijvoorbeeld door de nieuwsbrief Tuchtrecht Updates of het Advocatenblad?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Altijd	255	34,91%
2	Meestal	394	54,38%
3	Zelden	53	7,37%
4.	Nooit	5	0,70%
5.	Weet ik niet/geen mening	1	0,14%
	Totaal respondenten	**708**	**100%**

26. Worden binnen uw kantoor de belangrijkste ontwikkelingen in tuchtrechtspraak besproken?
Opmerking: deze vraag wordt alleen getoond aan advocaten die aangesloten zijn bij een meermanskantoor (zie vraag 1).

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	(bijna) altijd	35	9,28%
2	Regelmatig	197	52,25%
3	Zelden	121	32,10%
4.	Nooit	22	5,84%
5.	Weet ik niet/geen mening	2	0,53%
	Totaal respondenten	**377**	**100%**

27. Is door uzelf of kantoorgenoten in de afgelopen vijf jaar wel eens een werkwijze aangepast naar aanleiding van een tuchtrechtelijke uitspraak, gegeven op een klacht waarbij uw kantoorgenoten en uzelf geen partij waren?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Ja	341	48,30%
2	Nee	289	40,93%
3	Weet ik niet	76	10,76%
	Totaal respondenten	**706**	**100%**

28. Stelling: het tuchtrecht functioneert goed. Bent u het met de stelling eens?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Zeer eens	55	7,79%
2	Eens	342	48,44%
3	Neutraal	169	23,94%
4.	Oneens	73	10,34%
5.	Zeer oneens	21	2,97%
6.	Weet ik niet/geen mening	46	6,52%
	Totaal respondenten	**706**	**100%**

29. Stelling: dekenbezwaren (tuchtklachten van de deken tegen een advocaat) vormen een onmisbaar sluitstuk van toezicht op de advocatuur

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Zeer eens	165	23,57%
2	Eens	353	50,43%
3	Neutraal	103	14,71%
4.	Oneens	22	3,14%
5.	Zeer oneens	16	2,29%
6.	Weet ik niet/geen mening	41	5,86%
	Totaal respondenten	**711**	**100%**

30. Wat vindt u van in algemene zin van de door de tuchtrechter opgelegde maatregelen?

	ANTWOORD	TELLING	PERCENTAGE
1	Deze maatregelen zijn adequaat	273	38,67%
2	Deze maatregelen zijn te licht	59	6,36%

3	Deze maatregelen zijn te zwaar	52	7,37%
4.	Deze maatregelen zijn soms te licht, soms te zwaar	200	28,33%
6.	Weet ik niet/geen mening	122	17,28%
	Totaal respondenten	**706**	**100%**

Ruimte voor toelichting per blok

Bijlage 7: Analyse respons

TABEL 6.1 OMVANG MEERMANSKANTOOR (N =438)

AANTAL KANTOORGENOTEN	PERCENTAGE RESPONDENTEN	AFWIJKING[201] T.O.V. JAARVERSLAG NOVA 2019
2 advocaten	18,49%	8,41%
3 of 4 advocaten	22,60%	8,94%
5 tot en met 8 advocaten	28,54%	13,50%
9 tot en met 16 advocaten	11,87%	-0,09%
17 tot en met 32 advocaten	7,99%	-2,24%
33 tot en met 64 advocaten	4,11%	-2,59%
Meer dan 64 advocaten	6,39%	-7,55%

TABEL 6.2 RECHTSGEBIEDENREGISTRATIE (N = 872)[202]

RECHTSGEBIED	PERCENTAGE RESPONDENTEN	AFWIJKING T.O.V. REGISTRATIECIJFERS NOVA (28 MEI 2020)
Personen- en Familierecht	25,23%	6,20%
Arbeidsrecht	21,79%	2,57%
Algemene praktijk	20,99%	2,61%
Strafrecht	19,72%	4,72%
Verbintenissenrecht	13,99%	5,11%
Ondernemingsrecht	13,99%	-1,78%
Huurrecht	9,98%	3,86%
Burgerlijk procesrecht	9,52%	1,38%
Insolventierecht	7,57%	1,41%
Sociaal-zekerheidsrecht	6,42%	2,80%
Bestuursrecht	5,96%	3,52%
Letselschaderecht	5,85%	1,82%
Vastgoedrecht	5,50%	0,77%
Erfrecht	5,39%	2,30%
Vreemdelingenrecht	4,01%	1,14%
Psychiatrisch patiëntenrecht	3,56%	0,61%
Asiel- en vluchtelingenrecht	3,33%	1,27%
Slachtofferrecht	3,21%	1,79%
Tuchtrecht	2,52%	1,46%
Omgevingsrecht	2,29%	-0,62%
Intellectueel eigendomsrecht	2,18%	-0,88%
Belastingrecht	1,83%	0,06%
Financieel recht	1,72%	-1,15%
Verzekeringsrecht	1,72%	0,41%
ICT-recht	1,61%	-1,17%
Cassatie	1,61%	-0,14%

[201] Een positief getal betekent dat deze respondentengroep oververtegenwoordigd is ten opzichte van het landelijke totaalbeeld; een negatief getal betekent een ondervertegenwoordiging.
[202] Rechtsgebieden waarop minder dan 1 % van de advocaten (136 personen) zich heeft geregistreerd zijn buiten beschouwing gelaten. Dit betreft ambtenarenrecht, sportrecht, transport- en handelsrecht, gezondheidsrecht, onderwijsrecht, onteigenings-recht en agrarisch recht.

Aanbestedingsrecht	1,15%	-0,20%
Economisch ordeningsrecht	0,34%	-0,97%

TABEL 6.3 ARRONDISSEMENT (N = 881)

AANTAL	PERCENTAGE RESPONDENTEN	AFWIJKING T.O.V. JAARVERSLAG NOVA 2019
Amsterdam	17,37%	-13,88%
Midden-Nederland	13,62%	3,35%
Den Haag	12,03%	1,41%
Rotterdam	11,69%	0,24%
Gelderland	8,40%	1,74%
Zeeland-West-Brabant	8,29%	2,96%
Noord-Holland	8,06%	3,38%
Oost-Brabant	6,02%	-0,28%
Noord-Nederland	5,68%	1,35%
Limburg	4,54%	0,35%
Overijssel	4,31%	0,60%
Buitenland	Geen antwoordoptie[203]	-1,21%

[203] In het buitenland gevestigde advocaten vallen onder hetzelfde arrondissement als het hoofdkantoor waaraan zij verbonden zijn. De deken van het arrondissement Den Haag draagt zorg voor het toezicht op de restcategorie in het buitenland gevestigde advocaten.

Bijlage 8: Deelnemers expertmeeting

NAAM	FUNCTIE
Mevrouw M.M. (Monique) Brink	Voorzitter dekenberaad, deken Noord-Holland
De heer J.F.C. (Jan Frederik) Schnitzler	Voorzitter dekenberaad, deken Oost-Brabant
De heer F. (Frans) Knüppe	Algemeen deken, voorzitter college van toezicht
Mevrouw R. (Raffi) van den Berg	Algemeen secretaris NOvA
Mevrouw A. Ch. (Andrée) van Es	Kroonlid college van toezicht
De heer T. (Tjeerd) Zuidema	Voorzitter Hof van Discipline
Mevrouw N.A. (Noa) de Leon-van den Berg	Secretaris Disciplina
Mevrouw L. (Liselotte) van Gaalen – van Beuzekom	Bestuurslid Disciplina
Mevrouw D.J.B. (Diana) de Wolff	Bijzonder hoogleraar advocatuur

Bijlage 9: Invulling van de kernwaarden

Onafhankelijkheid
Het vereiste van onafhankelijkheid houdt ten eerste in dat de advocaat onafhankelijk is ten opzichte van een ieder. Hierbij worden specifiek genoemd: zijn cliënt, de overheid, de rechter, en anderen, zoals zijn werkgever. In de tweede plaats dient de advocaat ook onafhankelijk te staan van de zaak die hij behandelt. Dit betekent dat hij de zaak met voldoende afstand benadert en daarbij onbevangen en onbevooroordeeld is.

Zijn onafhankelijkheid geeft de advocaat de ruimte om bij de uitoefening van zijn beroep grenzen te trekken. Hij past de aan hem, ten behoeve van zijn cliënt, toekomende privileges slechts toe voor het doel waarvoor deze zijn toegekend.[204] Het in acht nemen van onafhankelijkheid betekent overigens niet dat de advocaat geen relatie met zijn cliënt zou mogen opbouwen. De relatie mag echter niet zover gaan dat deze afbreuk kan doen aan zijn verantwoordelijkheid om een cliënt zo nodig van kritisch advies te dienen, zijn vrijheid om een cliënt te weigeren, een zaak te weigeren of om te besluiten dat hij niet langer de belangen van een cliënt zal behartigen. In dat verband kan worden gewezen op de relatie met de beëdiging van de advocaat op grond van artikel 3, tweede lid, van de Aw: de advocaat zweert of belooft bij zijn beëdiging dat hij geen zaak zal aanraden of verdedigen die hij in gemoede niet gelooft rechtvaardig te zijn.

In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de regels 2, eerste lid, en 10 van de Gedragsregels 1992 die als volgt luiden:

Regel 2 Gedragsregels 1992
1. De advocaat dient te vermijden dat zijn vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep in gevaar zouden kunnen komen.

Regel 10 Gedragsregels 1992
1. Bij het verstrekken van informatie aan derden over een zaak die bij hem in behandeling is of is geweest, neemt de advocaat, behalve de belangen van de cliënt, tevens gerechtvaardigde andere belangen in acht. De advocaat verstrekt geen informatie zonder toestemming van de cliënt en vermijdt misverstand over de hoedanigheid waarin hij optreedt.
2. In een strafzaak verstrekt de advocaat geen afschrift van processtukken aan de media. De advocaat is terughoudend met het geven van inzage in die stukken.

Partijdigheid
De kernwaarde van partijdigheid houdt in dat de advocaat het partijbelang van zijn cliënt naar zijn beste vermogens tot uitdrukking brengt en belangenverstrengeling voorkomt. Het gaat hierbij om de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt. Partijdige belangenbehartiging en

[204] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 7 en 8.

onafhankelijkheid zijn complementair aan elkaar. Partijdige belangenbehartiging is een noodzakelijk element voor een goede rechtsbedeling in een procedure waarbij meer partijen in rechte tegenover elkaar staan.[205] Om het belang van de cliënt naar behoren te kunnen dienen, licht de advocaat hem zo compleet mogelijk voor over diens zaak, over de kansen en de risico's, geeft hij advies over de te volgen strategie en over de wijze van omgaan met de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij en van derden.

Partijdigheid en onafhankelijkheid betekenen dat persoonlijke belangen van de advocaat geen rol mogen spelen bij de behandeling van de zaak. De advocaat dient primair het belang van zijn cliënt, maar is daarbij kritisch en heeft ook oog voor de context van die belangen, alsmede voor de belangen van andere betrokkenen (zoals de wederpartij of derden). De advocaat behoort zich, gelet op het vereiste van onafhankelijkheid, niet met zijn cliënt te vereenzelvigen. Zo nodig confronteert hij zijn cliënt met gerechtvaardigde belangen van anderen. Een partijdige belangenbehartiging brengt bovendien niet mee dat de advocaat bewust onwaarheden zou mogen spreken of in strijd met een goede procesorde of rechtsbedeling zou mogen handelen. Belangenbehartiging van cliënten mag alleen met rechtmatige middelen worden nagestreefd. Deze aspecten binden ook de partijdige belangenbehartiging die van de advocaat wordt verlangd aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de memorie van toelichting wordt in het kader van deze kernwaarde gewezen op de op grond van artikel 3, tweede lid van de Aw afgelegde eed of belofte. Daarnaast wordt verwezen naar de regels 5 en 7 uit de Gedragsregels, waarin vastgelegd is dat het belang van de cliënt bepalend is voor de wijze waarop de advocaat zijn zaken dient te behandelen en dat de advocaat niet tegelijkertijd tegenstrijdige belangen van twee of meer partijen mag behartigen.

Deskundigheid
Om de belangen van zijn cliënt te dienen moet de advocaat voldoende deskundig zijn. De juridische deskundigheid van de advocaat staat hierbij voorop: hij moet op basis van actuele juridische kennis de inhoudelijke en procesrechtelijke kant van een zaak kunnen beoordelen. Goede juridische bijstand vergt dat blijvend aandacht wordt besteed aan het op peil houden van de vakinhoudelijke deskundigheid en het zich eigen maken van kennis en vaardigheden die ten goede komen aan een juiste invulling van het beroep.[206] Met deze kernwaarde wordt het belang van niet alleen de opleiding tot advocaat maar ook van de permanente opleiding onderstreept. In verschillende verordeningen van de Orde wordt hieraan invulling gegeven.

Deze kernwaarde brengt met zich mee dat een advocaat zich onthoudt van de verlening van rechtsbijstand op rechtsgebieden waarin hij niet of over onvoldoende deskundigheid beschikt. Van een advocaat mag in ieder geval worden verwacht dat hij zijn cliënt – die veelal niet in staat is om over de juridische kennis van de advocaat te oordelen – tijdig informeert over zijn deskundigheden en over de vraag of hij, al dan niet met de inschakeling van derden, voldoende geëquipeerd is om rechtsbijstand te verlenen in concrete zaken op specifieke rechtsgebieden.

Integriteit
Integriteit houdt in dat de advocaat zich onthoudt van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Dit wil zeggen dat hij boven de zaak staat, hij belangenverstrengeling tegen gaat en zich kan verantwoorden voor zijn keuzes gegeven zijn rol binnen de

[205] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 8.
[206] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 9 en 10.

rechtsorde. Cliënten moeten erop kunnen vertrouwen dat de advocaat zich, binnen de grenzen van het recht, op hun belang richt (partijdigheid). De advocaat dient zich zodanig te gedragen dat het vertrouwen in de advocatuur of in zijn eigen beroepsuitoefening niet wordt geschaad, zoals regel 1 van de Gedragsregels 1992 voorschrijft.[207]

Integriteit of betamelijkheid kent ook een financieel karakter. Hierover bevatten de verordeningen nadere, specifieke voorschriften, waaronder het gebruik van de derdengeldenrekening. Ook moet de advocaat waakzaam zijn ten aanzien van betalingen met uit criminele activiteiten verkregen gelden en dient hij ongebruikelijke transacties overeenkomstig de wet te melden.[208]

Vertrouwelijkheid
Vertrouwelijkheid betekent dat de advocaat optreedt als vertrouwenspersoon en hij de op hem rustende geheimhoudingsplicht binnen de grenzen van de wet en het recht naleeft. Deze plicht is neergelegd in artikel 11a van de Aw en vloeit ook voort uit regel 6 van de Gedragsregels 1992. Het is van belang dat cliënten alles en in volle openhartigheid kunnen wisselen met hun advocaat. Dit brengt in het algemeen met zich mee dat de advocaat niet verplicht kan worden om in rechte een verklaring af te leggen over wat tussen hemen de rechtszoekende is gewisseld aan informatie. Ter borging van deze geheimhoudingsplicht beschikt de advocaat over een verschoningsrecht.[209]

De memorie van toelichting merkt op dat dit privilege *alleen* aan de advocaat is toegekend ten behoeve van het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt en het belang om hem goed te kunnen bijstaan. Dit brengt met zich mee dat het verschoningsrecht, hoe wezenlijk ook voor het goed kunnen uitoefenen van het beroep, niet onbegrensd is, maar bezien moet worden in het licht van een goede rechtsbedeling.

[207] Zie ook regel 1 van de Gedragsregels 1992.
[208] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 10 en 11.
[209] Kamerstukken II, 2009/10, 32 382, nr. 3, p. 11.

pro facto