

Inleiding

De Wet positie en toezicht advocatuur (hierna: "Wpta") is met ingang van 1 januari 2015 in werking getreden. In artikel VIa van deze wet is bepaald dat de doeltreffendheid en de effecten van enkele specifieke onderdelen van artikel I van de Wpta in de praktijk worden geëvalueerd. Het verslag hiervan moet uiterlijk op 31 december 2019 gereed zijn.

Het huidige toezichtstelsel is na jarenlange discussie uiteindelijk in 2014 in een definitief voorstel voor wet neergelegd. Na een korte maar intensieve implementatiefase is het stelsel in 2015 ingevoerd en inwerking getreden (met uitzondering van artikel 26 inzake kwaliteitstoetsen). Inmiddels is ruim vier jaar ervaring met de werking daarvan opgedaan. De ervaringen zijn positief. Het toezichtstelsel biedt een belangrijke waarborg en bescherming voor rechtszoekenden omdat de onafhankelijke positie van de advocatuur is gewaarborgd. Door de meer proactieve toezichtuitoefening hebben zich in de afgelopen jaren geen grote incidenten voorgedaan en zijn onregelmatigheden, mede door signalen van ketenpartners, tijdig op netvlies van de betrokken toezichthouders gekomen.

De **algemene raad** heeft zich vanaf de inwerkingtreding doorlopend laten informeren over de werking van de Wpta in de praktijk, heeft zelf talrijke gesprekken gevoerd en een werkgroep ingesteld om zich te laten adviseren over de werking van de Wpta in de praktijk. Ook zijn de gepubliceerde verslagen en werkplannen van de deken en het college van toezicht, de instantie binnen de NOvA die het toezicht op de toezichthouder (deken) uitoefent, erbij betrokken.

Dit position paper dient als inbreng bij de wetsevaluatie. Voor een aantal punten is wetswijziging vereist. Andere verbeterpunten worden reeds ingezet en vragen niet om een formele wetswijziging.

De **algemene raad** volgt hieronder in hoofdlijnen de specifieke onderdelen zoals die zijn genoemd in artikel VIa van de Wpta. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderdelen toezicht, tableau, tuchtrecht en tot slot enkele overige bepalingen, zoals declaratiegeschillen en toezichtbevoegdheden.

1. Toezicht

Vooropgesteld kan worden dat het toezicht op de advocatuur vanaf de inwerkingtreding van de Wpta is gemoderniseerd en geprofessionaliseerd. Met de Wpta zijn substantiële stappen gezet om tot een evenwichtig stelsel te komen dat voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit¹. Daarnaast is de bijzondere positie van de advocatuur gewaarborgd. Deze bijzondere positie komt voort uit het (wettelijke, rechtsstatelijke en functionele) belang van de goede rechtsbedeling, waarvoor een vertrouwelijke relatie tussen de rechtzoekende en de advocaat noodzakelijk is. Dit vraagt om een onafhankelijk van de Staat gepositioneerde advocatuur. Het model waarvoor de wetgever uiteindelijk heeft gekozen, voldoet aan deze voorwaarde.

De ervaringen van de afgelopen jaren leiden ertoe dat de verschillende rollen in het toezicht verder kunnen worden versterkt. Hieronder wordt afzonderlijk ingegaan op de actoren die betrokken zijn bij de toezichtuitoefening en worden enkele voorstellen voor verbetering gedaan vanuit de overtuiging dat het huidige model goed werkt maar dat op onderdelen verbetering en verfijning geïndiceerd is.

1.1 Lokaal deken

De deken, met zijn lokale inbedding, is van grote waarde voor de effectiviteit van het toezicht. De deken heeft gezag ten opzichte van advocaten, hun cliënten en ketenpartners, kent korte lijnen en ontvangt relevante informatie over de onder toezicht gestelde advocaten.

¹ Deze vereisten volgen uit de vierde nota van wijziging, *Kamerstukken II*, 2013/14, 32 382, nr. 18, p. 13 en 14.

De deken is de wettelijk toezichthouder en heeft deels exclusief toegedeelde taken. De uitvoering daarvan is tijdsintensief waardoor de kwaliteit van en de continuïteit in het toezicht ook afhankelijk is van een goede ondersteuning van de deken. Op dit moment zijn kenniscentra actief die lokaal zijn gepositioneerd, maar een landelijke bundeling van kennis verzorgen. Er zijn verbetermogelijkheden in een verdere bundeling van kennis en werkzaamheden bij de uitvoering van het toezicht en bij de klachtbehandeling door de lokale bureaus. Dit verhoogt de kwaliteit en uniformiteit en zorgt bovendien voor een doelmatiger besteding van de middelen. De unit financieel toezicht advocatuur (financiële experts die de deken ondersteunen), ondergebracht bij de NOvA en gefinancierd vanuit de landelijke bijdrage is een ander goed voorbeeld uit de praktijk dat navolging zou kunnen krijgen.

De kwaliteit van het toezicht is gebaat bij een toezichthouder die enige jaren die functie uitoefent. Daarbij hoort een minimale benoemingsduur. Daarnaast is het op grond van het huidige wettelijk kader niet mogelijk dat een deken een vervanger of waarnemer inschakelt voor het uitoefenen van toezicht in zijn arrondissement. De deken kan ook geen dossierinformatie uitwisselen bij gebreke van een wettelijke grondslag en geen taken aan een andere deken overdragen bij eventuele schijn van belangenverstrengeling. De evaluatie zou dan ook moeten worden aangegrepen om een adequate vervangingsregeling te introduceren.

Daarnaast is de kwaliteit van het toezicht gebaat bij een deken die autonoom is ten opzichte van de onder toezicht staande advocaten en advocatenkantoren. Op dit moment wordt de deken echter gekozen door de advocaten in het arrondissement op wie de deken toezicht houdt. Een verandering in de wijze van benoeming van de deken kan zijn positie jegens de onder toezicht staande advocaten versterken. Om de benoeming binnen de toezichtkolom te houden, is het voorstel dat een nader te onderzoeken instantie 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. Via een voordracht van de lokale ordevergadering kan er wel lokale binding behouden blijven. Voor een dergelijke voordrachtprocedure is een wetswijziging vereist.

1.2 Financiering toezicht

De voor het toezicht benodigde gelden worden per arrondissement opgebracht door de onder toezicht gestelde advocaten in het arrondissement. De financiële bijdrage die de advocaat betaalt verschilt sterk per arrondissement. Daarnaast heeft een kleinere balie minder financiële armslag dan een grotere balie. De kans op kwaliteitsverlies als gevolg van een beperkte financiële armslag is onwenselijk. De oprichting van kenniscentra is hiervoor onvoldoende oplossing. Het gaat immers om de uitvoering van het feitelijke toezicht. Het is van belang de financiële draagkracht van met name kleinere balies te vergroten, 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. Hiervoor is geen wetswijziging vereist. Het vraagt wel om een actieve rol van de lokale orden bij de oplossing van dit gesignaleerde knelpunt.

1.3 Dekenberaad

Het dekenberaad is de maandelijkse vergadering waarin de deken onder andere overleggen over de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend en de klachten worden behandeld. Het dekenberaad is cruciaal en waardevol in de verdere professionalisering en uniformering van het toezicht.

Het dekenberaad functioneert nu als een overlegorgaan en heeft verdere professionalisering. De individuele deken is ieder zowel toezichthouder als bestuursorgaan. Hierdoor moeten alle dekenen ieder afzonderlijk instemmen met het toezicht- en handhavingbeleid dat in het dekenberaad wordt besproken. In de praktijk leidt dit tot het risico van stroperige besluitvorming.

De algemene raad en de dekenen pleiten ervoor dat het dekenberaad een formele status krijgt. Het dekenberaad zou verantwoordelijk moeten zijn voor het toezichtbeleid. Dit past ook beter in samenhang met het stelseltoezicht door het college van toezicht. Ook kan aan een eigenstandig gepositioneerde dekenberaad de bevoegdheid worden gegeven om extra (Awb)toezichthouders aan te wijzen die onder verantwoordelijkheid van dekenen onderzoeken uitvoeren. Het landelijke bestuursorgaan dekenberaad zou moeten worden gepositioneerd binnen het publiekrechtelijk lichaam NOvA. Voor een eigenstandige positionering is een wetswijziging noodzakelijk.

Het dekenberaad is bezig met het opzetten van een centrale ondersteuning voor de ontwikkeling en voorbereiding van het toezichtbeleid (inhoudelijk beleidsmatig en procedureel). Het betreft een unit dekenaal toezichtbeleid advocatuur (DTA) dat, net als de unit financieel toezicht advocatuur (FTA), wordt onderbracht bij de NOvA. De financiering wordt via de landelijke bijdrage gedekt. De vacatures zullen medio zomer 2019 worden vervuld. Voorts wordt in de aanloop naar de evaluatie de werkwijze van het dekenberaad aangepast, waarbij de dekenen afspreken zich neer te leggen bij een besluit bij meerderheid.

1.4 College van toezicht

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.

De verhouding tussen het college van toezicht en het dekenberaad kan worden versterkt. Op dit moment heeft het college uitsluitend bevoegdheden jegens de individuele deken en niet jegens het dekenberaad. Wel kan het college van toezicht beleidsregels vaststellen.

De algemene raad ziet daarom een versterking van het stelseltoezicht voor zich, waarbij het dekenberaad als verantwoordelijk bestuursorgaan het toezichtbeleid en de beleidsregels vaststelt, naast een beleidsregelbevoegdheid van het college van toezicht, en het college van toezicht stelseltoezicht houdt op het functioneren van het dekenberaad én de individuele dekenen. Het college van toezicht zou een aanwijzing moeten kunnen geven aan het dekenberaad als bestuursorgaan als het gaat om het vaststellen van toezichtbeleid. Daarnaast kan het college van toezicht een aanwijzing geven aan de individuele dekenen als het gaat om de uitvoering van het toezicht in een arrondissement. Hiermee en met de bestaande bevoegdheden tot benoeming, schorsing en ontslag wordt de taak en rol van het college van toezicht duidelijker gemarkeerd. Dit vraagt om een kleine wetswijziging.

De algemeen deken is tevens voorzitter van het college van toezicht. Het college van toezicht beschikt hierdoor over kennis over en vanuit de advocatuur. Als onderdeel van de NOvA is het college van toezicht 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 college van toezicht daarbij een extra verantwoordelijkheid voor een goede organisatie en uitoefening van het toezicht. In de praktijk is ook gebleken dat beide functies goed te combineren zijn. Allereerst heeft de algemene raad geen bevoegdheden inzake het toezicht. Voorts kunnen ook geen voorstellen daaromtrent worden gedaan aan het college van afgevaardigden, aangezien die laatste geen bevoegdheid heeft verordeningen vast te stellen op toezichtsterrein.

De algemene raad acht het wel een verbetering als de algemeen deken niet langer aanwezig is tijdens het dekenberaad. Daar komen de rollen als voorzitter college van toezicht en toehoorder dekenberaad met elkaar in het gedrang. De verordening op de advocatuur wordt op dit punt aangepast. Voorts is een verbetering wenselijk bij het wettelijk instrument van instellen van dekenappel. Dit betreft nu een exclusieve bevoegdheid van de algemeen deken waarbij de deken in een individuele zaak een standpunt inneemt in een procedure bij het hof van discipline. Bij de wetswijziging van 1 januari 2015

heeft de lokale deken ook de mogelijkheid gekregen om hoger beroep in te stellen. Deze wijziging, mede in het licht van de algemeen deken die tevens voorzitter van het college van toezicht is, maakt dat het van belang is om bij de wetsevaluatie stil te staan bij het instrument van dekenappel en de vraag aan wie die bevoegdheid toe zou moeten komen. Deze bevoegdheid zou kunnen worden belegd bij de algemene raad.

Het position paper is afkomstig van de algemene raad, het bestuur van de NOvA. Bij de totstandkoming van het document heeft de AR zich onder andere gebaseerd op gepubliceerde verslagen en beleidsdocumenten van het CvT. De algemene raad kan zich voorstellen dat in het kader van uitvoering van de evaluatieopdracht door een derde partij het college van toezicht in de gelegenheid wordt gesteld de werking van het toezicht in de praktijk toe te lichten.

2. Tableau

Vanwege de Wpta is de registratie op het tableau uitgebreid met de registratie van tuchtrechtelijke beslissingen, bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom. Daarnaast is er een grondslag gekomen voor de registratie van het lidmaatschap van specialisatieverenigingen, de rechtsgebieden, het zijn van advocaat onder '*home-title*' op grond van Europees recht of de hoedanigheid van advocaat bij de Hoge Raad.

De algemene raad constateert dat de registratie en de openbaarmaking van de gegevens, gelet op de doelstelling van de wetgever, doeltreffend zijn. De informatie over de rechtsgebieden waarop de advocaat is geregistreerd, kan worden verbeterd. Om deze reden heeft de algemene raad voorstellen gedaan, die ondertussen door het college van afgevaardigden in een verordening zijn vastgesteld, om de kwaliteit, volledigheid en effectiviteit van het rechtsgebiedenregister te versterken. Kort samengevat moet iedere advocaat ten minste één en ten hoogste vier rechtsgebieden registreren en daarbij tevens jaarlijks minimaal tien opleidingspunten behalen per geregistreerd rechtsgebied. De lokale deken kan daardoor bij het toezicht nagaan of de informatie correct is.

De algemene raad onderzoekt voorts de mogelijkheden om advocaten en/of advocatenkantoren te verplichten ieder jaar alle gegevens op het tableau te controleren en zo nodig aan te passen. Hiervoor is geen wetswijziging nodig; een en ander kan via de Verordening op de advocatuur worden gerealiseerd.

3. Tuchtrecht

De Wpta heeft enkele belangrijke wijzigingen aangebracht in het tuchtrecht, waaronder de invoering van een griffierecht van € 50,- voor de klager, de introductie van de bijkomende maatregel van een tuchtrechtelijke geldboete en de mogelijkheid van de kostenveroordeling bij een gegrond verklaarde klacht.

De algemene raad constateert dat de Wpta en de wijzigingen in het tuchtprocesrecht goed werkbaar zijn en hebben geleid tot een laagdrempelig en dienstbaar systeem aan de klager. Er zijn echter enkele knelpunten die moeten worden opgelost.

Allereerst is er de heffing van het griffierecht die door de dekenen worden gedaan. In de praktijk leidt dit tot problemen, aangezien de deken de klacht niet kan doorsturen zonder betaling van het griffierecht, maar de klacht ook niet zelf kan afdoen. Die klacht blijft derhalve liggen. Voorts heeft de deken geen bemoeienis bij, en dus geen kennis van, de instelling van beroep door de klager bij het hof van discipline, terwijl de deken ook dan griffierecht moet innen. De algemene raad en de lokale dekenen zien daarom graag een uniforme wijze van inning van het griffierecht, namelijk door de griffies, met de mogelijkheid van niet-ontvankelijkverklaring bij het niet betalen van het griffierecht.

Voorts zijn er onduidelijkheden dan wel leemtes van procesrechtelijke aard, zoals misbruik van procesrecht, kostenveroordeling, herziening en incidenteel appel. De algemene raad zou de evaluatie willen aangrijpen om in de wet te voorzien in een herzieningsprocedure.

Tot slot constateert de algemene raad dat de Algemene wet bestuursrecht een grotere intrede heeft gedaan in het domein van het tuchtrecht en dat de tuchtrechter zich in toenemende mate bezig houdt met andere rechtsgebieden. Zo treedt de tuchtrechter in civielrechtelijke verhoudingen bij de bepaling van de schadevergoeding of gebruikt bestuursrechtelijke toetsing bij klachten. De algemene raad treedt niet in de positie van de tuchtrechter, maar de doorwerking van andere rechtsgebieden in het tuchtrecht vergt aandacht. De algemene raad ziet de tuchtrechtspraak als middel om de beroepsgroep te disciplineren in het belang van een goed functionerende balie. Alleen als er een duidelijke connectie is met de klacht en dit functioneel is met het oog op de finale geschilbeslechting, zou de tuchtrechter zich uit moeten spreken over civielrechtelijke of bestuursrechtelijke aspecten.

4. Overige bepalingen

De algemene raad stelt vast dat de behandeling van declaratiegeschillen in de praktijk als een knelpunt wordt ervaren. De tuchtrechter is bevoegd om te oordelen ingeval er tuchtrechtelijk laakbaar wordt gehandeld. Er zijn echter ook situaties dat daarvan geen sprake is, maar de client toch de nakoming van de overeenkomst van opdracht en dan met name de facturering, juridisch wil laten toetsen. De civiele rechter, bindend adviseur of arbiter als geschilbeslechter lijkt nog onvoldoende bekend te zijn bij client en advocaat. Mede daarom evalueert de algemene raad de klachten- en geschillenregeling.

De algemene raad brengt mede namens de lokale deken graag nog onder de aandacht een mogelijke uitbreiding van toezichtbevoegdheden, gezien praktijkervaringen. Allereerst heeft de lokale deken als toezichthouder op dit moment niet de mogelijkheid het kantoor van de advocaat te betreden als dit kantoor tevens als woning wordt gebruikt. Ten tweede kan een advocaat niet meewerken, indien de lokale deken, als wettelijk toezichthouder, gebruik maakt van de bevoegdheden van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De lokale deken zou hierop ook een boete of een last onder dwangsom moeten kunnen opleggen, teneinde een snel en effectief toezicht te faciliteren. Dit kan al wel op grond van de Wwft, maar nog niet op grond van artikel 45g, eerste lid, van de Advocatenwet.

Tot slot

De algemene raad en lokale deken constateren dat de afgelopen jaren positieve ervaringen zijn opgedaan en de toezichtstructuur in de praktijk werkt. De Wpta heeft het nieuwe stelsel van toezicht op de advocatuur onafhankelijk, transparant, uniform, proactief en effectief gemaakt.

Dit laat echter onverlet dat in de praktijk verbeteringen mogelijk zijn. Deze zien met name op de versterking van de status van het dekenberaad, de ondersteuning van het dekenberaad en de deken, de financiering van het toezicht en enkele toezichtbevoegdheden. De algemene raad en de lokale deken hebben de afgelopen jaren diverse acties ingezet, teneinde gesignaleerde verbeterpunten op te pakken.