

TUSSENTIJD'S VERSLAG

COLLEGE VAN TOEZICHT
van de Nederlandse orde van advocaten

7 september 2015

Den Haag, 7 september 2015

Inhoudsopgave

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

1. Inleiding en samenvatting

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

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

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

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

Het college van toezicht,

W.F. Hendriksen, voorzitter

R.J. Hoekstra

J.M.A.M. de Wit

2. Taakopvatting en positionering van het college van toezicht

2.1 Wettelijke taak en bevoegdheden

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

De wetgever heeft het college van toezicht een aantal bevoegdheden gegeven. Het college kan het hof van discipline verzoeken om een deken te schorsen in of te ontheffen van de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Aan de jaarlijkse vergadering van een orde in het arrondissement kan het college verzoeken om een deken te ontslaan en een andere deken te kiezen. De voorzitter van het college, de algemeen deken, kan aanwijzingen geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht, nadat hij de andere leden, de kroonleden, heeft gehoord. De wetgever heeft deze aanwijzingsbevoegdheid aan de algemeen deken toegekend om ervoor te zorgen dat de feitelijke uitoefening van het toezicht binnen de advocatuur blijft.

2.2 Samenstelling van het college van toezicht

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

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

Per 1 januari 2015 is het college als volgt samengesteld:

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

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

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

³ Artikelen 36a en 36b van de Advocatenwet.

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

2.3 Taakopvatting van het college van toezicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aard van maatregel

zwaarste sanctie

lichtste interventie



Aard van de gedraging en houding van de deken

ernstige situatie;
geen verwachting
van verbetering

geringe ernst of eenmalige
gebeurtenis

2.4 Functies van de algemeen deken

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

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

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

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

2.5 Onafhankelijke positionering van het college van toezicht

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

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

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

3. Werkplan 2015

3.1 Algemeen: toezichtkader

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

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

3.2 Toezichtthema's voor 2015

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

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

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

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

e. *Financiële positie van advocatenkantoren*

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

f. *Kantoorbezoeken*

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

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

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

3.3 Bekendmaking van het Werkplan 2015

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

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

4. Werkzaamheden

4.1 Algemeen

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

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

4.2 Introductiebezoeken aan de dekens

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

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

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

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

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

4.3 Bezoek aan het dekenberaad

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

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

4.4 Periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad

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

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

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

4.5 Overleg met stakeholders en betrokkenen bij het toezicht

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

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

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

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

5. Beleidsregels

5.1 De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen

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

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

5.2 Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving van de dekens

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling

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

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

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

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

6. Signalen van rechtzoekenden en anderen

6.1 Omgang van het college van toezicht met signalen

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

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

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

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

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

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

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

7. Bevindingen

7.1 Jaarverslagen van de orden

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 42.

7.2 Ondersteuning van de deken: het bureau

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Kantoorbezoeken

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

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

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

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

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

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

7.4 Dekenbezwaren

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

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

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

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

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

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

7.5 Klachtbehandeling

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

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

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

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

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

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

²¹ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 19.

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

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

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

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

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

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

²⁴ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 23.

8. Vooruitblik

8.1 Aandachtspunten voor de tweede helft van 2015

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

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

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

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

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

8.2 Vervolgbezoeken aan de dekens

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

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