

Werkplan 2015

College van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten

1. Inleiding

De advocatuur heeft een bijzondere en verantwoordelijke positie in de Nederlandse rechtsstaat. De advocaat draagt zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt in het belang van een goede rechtsbedeling. Daarbij dient hij onafhankelijk te zijn, partijdig, deskundig, integer en vervult hij een vertrouwensfunctie ten opzichte van zijn cliënt, waarvoor hij beschikt over een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht. In het licht van het vorenstaande is het van belang dat er goed en onafhankelijk toezicht is op de advocatuur. Na een lange voorbereiding heeft de wetgever besloten om het toezicht op de advocatuur te versterken en een college van toezicht in te stellen dat met een onafhankelijke blik van buiten kijkt naar het functioneren van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de dekens.

In dit eerste werkplan geeft het college van toezicht een overzicht van zijn voornemens voor 2015. Na een schets van de taken van het college van toezicht (CvT) beschrijft het werkplan de ontwikkelingen in de taken en bevoegdheden van de lokale dekens en in de regelgeving voor advocaten. Tot slot geeft het CvT het toezichtkader en de toezichtthema's die het zal hanteren in 2015.

2. Nieuw toezichtmodel per 1 januari 2015 - gewijzigde Advocatenwet

Op 1 januari 2015 is de Advocatenwet gewijzigd als gevolg van de Wet positie en toezicht advocatuur. Deze wet introduceert een nieuw toezichtmodel. Het houdt in dat de dekens eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling, en een college van toezicht toeziet op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. 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.

3. Taken en positie college van toezicht

Het college van toezicht is ingesteld als een onafhankelijk orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Het college 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 Justitie. Die laatste twee leden mogen geen advocaat of rechter zijn, en moeten ook overigens voldoen aan de vereisten van artikel 36b Advocatenwet. De deken van de algemene raad 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 dekens, en een waarborg 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.

Zoals gezegd heeft het CvT tot taak om toe te zien op de werking van het toezicht en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale dekens. Met dit systeemtoezicht behoudt de advocatuur zijn onafhankelijke positie en is de vertrouwelijkheid van cliëntgegevens gewaarborgd.

Tevens stelt het college beleidsregels vast voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de dekens. Op deze wijze kan het college zorgdragen voor een consistent toezichtbeleid.

Voorts kan het college 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 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. De algemeen deken is daarmee tevens de verbindende persoon tussen de lokale dekenen en het college van toezicht.

4. Taken van de dekenen van de orde in het arrondissement

Van oudsher waren de lokale raden van toezicht belast met het toezicht op advocaten en waren de dekenen belast met de behandeling van klachten over advocaten. Om de uitoefening van hun taken te harmoniseren en te professionaliseren hebben de dekenen zich vanaf 2011 verenigd in het zogeheten dekenberaad.

De Wet positie en toezicht advocatuur concentreert het toezicht bij de dekenen, en voorziet in een uitbreiding van hun taken en bevoegdheden. Gelet hierop is de naam van de raden van toezicht veranderd in 'raad van de orde in het arrondissement'.

4.1 Algemeen toezicht

Het toezicht ziet van oudsher op:

- de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet;
- de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen;
- inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten; en
- enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (artikel 46 Advocatenwet).

Nieuw is dat de dekenen vanaf 1 januari 2015 toezichthouder zijn in de zin van artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht met de daarbij behorende bevoegdheden. Op grond van de Advocatenwet krijgen de dekenen ook de bevoegdheid om een bestuurlijke boete en last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast is de normenbundel van de NOvA voor advocaten per diezelfde datum vernieuwd. In het kader van een herziening van de regelgeving voor advocaten zijn de bestaande twaalf verordeningen en daarop gebaseerde regelingen vervangen door de Verordening op de advocatuur en de Regeling op de advocatuur. Op grond van de gewijzigde Advocatenwet zijn de verordeningen tevens verbindend voor praktijkrechtspersonen en samenwerkingsverbanden van advocaten.

4.2 Toezicht op de Wwft

Tevens zijn de dekenen vanaf 1 januari 2015 belast met het toezicht op de naleving door advocaten van de normen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Op grond van de Wwft is de deken bevoegd om advocaten een bestuurlijke boete en last onder dwangsom op te leggen voor overtredingen van bepaalde artikelen van de Wwft. Ook kan de deken aanwijzingen geven aan advocaten om interne procedures en controles te ontwikkelen ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en om werknemers hierin op te leiden. Overtreding van de Wwft was al tuchtrechtelijk handhaafbaar, en is nu ook expliciet toegevoegd aan de tuchtrechtelijke norm van artikel 46 Advocatenwet.

4.3 Klachtbehandeling

De gewijzigde Advocatenwet brengt ook enkele wijzigingen aan in de procedure van de klachtbehandeling. Van belang is onder meer dat klagers voor indiening van een klacht bij de raad van discipline een griffierecht van € 50 verschuldigd zijn. Bij gegrondverklaring van een klacht dient de advocaat het griffierecht aan de klager te vergoeden.

Tevens is nieuw dat alle advocaten een kantoorklachtenregeling dienen te hebben, die voorziet in een procedure voor interne behandeling van klachten en in aanwijzing van een onafhankelijke partij die het geschil beslecht als partijen er in de interne klachtbehandeling niet uitkomen.

5. Verhouding van het college van toezicht tot het dekenberaad

Bij zijn systeemtoezicht kijkt het college van toezicht naar de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale dekenen. Bij hen liggen immers de daarvoor benodigde wettelijke taken en bevoegdheden. De dekenen komen periodiek bij elkaar in het dekenberaad. Het dekenberaad is onder meer bedoeld om informatie en kennis uit te wisselen en gegevens te verzamelen over het toezicht en de klachtbehandeling. De algemeen deken neemt deel aan het overleg van het

dekenberaad als algemeen deken (voorzitter van het bestuur van de NOvA), en niet als voorzitter van het college van toezicht. Voor het college van toezicht als geheel 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.

6. Toezichtkader en toezichtthema's van het college van toezicht

Het college van toezicht neemt als uitgangspunt voor zijn werkzaamheden dat het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten moeten voldoen aan eisen van onafhankelijkheid, transparantie, consistentie, effectiviteit en professionaliteit¹. Het toezicht en de klachtbehandeling beogen daarmee de kwaliteit en de integriteit van de dienstverlening van de advocatuur te waarborgen.

In het algemeen geldt dat eenieder, ook advocaten, er op moet kunnen vertrouwen dat het toezicht en de klachtbehandeling landelijk op een consistente wijze worden uitgevoerd. Het college van toezicht heeft hiervoor tot taak gekregen om beleidsregels op te stellen, en zal die bevoegdheid gebruiken om kaders te scheppen voor de dekens.

Daarbuiten ziet het college ook een grote rol weggelegd voor het dekenberaad. In het dekenberaad kunnen de dekens immers komen tot onderlinge afstemming en tot het gezamenlijk afleggen van verantwoording over hun inspanningen. Dat laatste is van belang voor de zichtbaarheid van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens.

In zijn eerste jaar zal het college meer specifiek naar de volgende onderwerpen kijken.

a. Nieuwe taken en bevoegdheden van de dekens

Het overzicht in paragraaf 4 laat zien dat de dekens vanaf 1 januari 2015 over een groot aantal nieuwe taken en bevoegdheden beschikken. Het college van toezicht zal er op toezien dat de dekens hun nieuwe rol in onderling overleg op consistente en transparante wijze invullen. Het college zal daarbij ook aandacht schenken aan de keuze die de dekens maken voor het gebruik van de bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden dan wel voor het volgen van de tuchtrechtelijke weg.

b. Dekens, leden van de raad en ondersteunende bureaus

Het belang dat de dekens professioneel en effectief optreden neemt toe door de veelheid aan nieuwe taken en nieuw instrumentarium. Over de gehele linie is extra aandacht nodig voor een adequate selectie en opleiding van de dekens en 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. Daarvoor dienen ook deze leden te beschikken over de vereiste capaciteiten en opleiding. 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 heeft kennisgenomen van het Jaarplan 2015 van het dekenberaad, en kan zich vinden in de voornemens die de dekens voor dit jaar hebben. Een aantal daarvan komt overeen met de aandachtspunten en randvoorwaarden die het college hierboven heeft beschreven. Meer specifiek zal het college 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.

¹ De dekens verwijzen naar de zes principes voor goed toezicht uit de Kaderstellende visie op toezicht II: transparant, onafhankelijk, professioneel, selectief, samenwerkend, en slagvaardig (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005 – 2006, 27 831, nr. 15). Zie de Toezichtstrategie raden van toezicht van de orden in de arrondissementen, die geldt voor de periode van 2013 – 2016, vastgesteld in het dekenberaad op 2 oktober 2013.

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

e. Financiële positie van advocatenkantoren

Het is het college bekend dat de dekens ook afspraken met de Belastingdienst willen maken om vroegtijdig signalen te krijgen over financiële problemen van advocatenkantoren. Dat lijkt het college inderdaad zeer wenselijk gelet op het risico op faillissementen dat zich op dit moment in toenemende mate voordoet door de verslechterende financiële positie van advocatenkantoren. 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 nu op verzoek van en namens de dekens al 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. Het college zal dit nauwgezet volgen.

7. Werkwijze van het college van toezicht

Het college van toezicht zal zich bij de uitoefening van zijn eigen taken laten leiden door de vereisten van onafhankelijkheid, transparantie, effectiviteit en professionaliteit. Jaarlijks zal het college verantwoording afleggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze.

Qua werkwijze zal het college in ieder geval bezoeken afleggen aan de dekens en de bureaus van de orden. De gewijzigde Advocatenwet voorziet op meerdere plaatsen in informatievoorziening van het college. Zo ontvangt het college een kopie van alle tuchtrechtelijke uitspraken en van minnelijke schikkingen tussen advocaten en klagers in het kader van een tuchtrechtprocedure. Het college zal daarnaast informatie inwinnen bij betrokkenen bij het toezicht en de klachtbehandeling van de dekens. Hoewel het college geen bevoegdheid heeft ten aanzien van klachten over het optreden van de dekens, leden van de raad of hun medewerkers, is de verwachting dat advocaten en rechtzoekenden zich wel tot het college zullen wenden. De informatie die daaruit naar voren komt, kan het college gebruiken bij zijn taak om toe te zien op de wijze waarop de dekens *in het algemeen* toezicht houden en klachten over advocaten behandelen. Het college neemt zich voor om ook tussentijds verslag te doen van zijn werkzaamheden en bevindingen. Voor het overige zal het college zijn werkwijze komend jaar nader bepalen.

8. Slotopmerkingen

Op de hierboven beschreven wijze wil het college van toezicht in het eerste jaar na zijn instelling invulling geven aan zijn wettelijke taak. Het college hoopt daarmee een zinvolle bijdrage te leveren aan de verdere versterking van het toezicht op advocaten en een effectieve behandeling van klachten tegen advocaten.

College van toezicht
19 februari 2015