

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

JAARVERSLAG 2015

COLLEGE VAN TOEZICHT
van de Nederlandse orde van advocaten

Inhoudsopgave

1. Inleiding en leeswijzer	4
2. Taakopvatting en positionering van het college van toezicht	5
2.1 Wettelijke taak en bevoegdheden	5
2.2 Samenstelling en positionering van het college van toezicht	5
2.3 Taakopvatting van het college van toezicht	6
2.3.1 Algemeen	6
2.3.2 De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen en andere bevoegdheden	7
2.4 Functies van de algemeen deken	8
3. Toetsingskader	10
3.1 Algemeen	10
3.2 Werkplan 2015: toezichtkader en toezichtthema's	10
3.3 Jaarplan 2015 van het dekenberaad	11
3.4 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling	11
4. Werkzaamheden en werkwijze	13
4.1 Algemeen	13
4.2 Bezoeken aan de dekenen en het dekenberaad	13
4.3 Periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad	14
4.4 Overleg met stakeholders en betrokkenen bij het toezicht	14
4.5 Signalen van rechtzoekenden en anderen	15
5. Bevindingen	17
5.1 Nieuwe taken en bevoegdheden van de dekenen	17
5.1.1 Bestuursrechtelijke handhaving	17
5.1.2 Toezicht op de naleving van de Wwft	18
5.2 Dekens, leden van de raad en ondersteunende bureaus	18
5.2.1 Algemeen	18
5.2.2 De bureaus van de lokale orden	19
5.3 Risico-gestuurd toezicht	20
5.4 Informatie van derden	20
5.5 Financiële positie van advocatenkantoren	21
5.6 Registratie en verantwoording	22
5.7 Kantoorbezoeken	23
5.8 Dekenbezwaren	24
5.9 Klachtbehandeling	25
5.9.1 Aantallen, registratie en recidive	25
5.9.2 Werkwijze klachtbehandeling	26
6. Vooruitblik	27
7. Bijlage	28
7.1 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling	28

1. Inleiding en leeswijzer

Het eerste jaar van het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten is achter de rug. Het college is ingesteld om met een onafhankelijke blik van buiten te kijken naar het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling door de deken. Onder leiding van zijn voorzitter, de toenmalige algemeen deken van de NOvA mr. W.F. Hendriksen, heeft het college dit jaar gebruikt om zijn weg te vinden. Het college heeft zijn positie bepaald, toezichtprioriteiten voor het eerste jaar gesteld en zich een beeld gevormd van de actuele stand van het toezicht en de klachtbehandeling door de deken.

Aan het begin van het jaar beschreef het college in zijn Werkplan 2015 het kader voor zijn toezicht en de zes toezichtthema's waar hij dit jaar speciaal aandacht aan zou besteden. Met een tussentijds verslag op 7 september 2015 liet het college zien hoe het zijn taak tot dan toe uitvoerde en wat het college bij zijn eerste beschouwing van het toezicht en de klachtbehandeling opviel. Daaraan heeft het college in de rest van het jaar specifiek aandacht geschonken.

Verder viel op dat buiten de kring van direct betrokkenen geregeld verwachtingen bleken te bestaan over het werk van het college die zijn functie als systeemtoezichthouder te buiten gaan. De essentie van systeemtoezicht is dat het primair aan de deken is om het toezicht op advocaten gestalte te geven. Zij kiezen de richting, zorgen voor de uitvoering en dragen de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht. Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling van de deken in de verschillende arrondissementen. Daartoe hanteert het college een toetsingskader dat onder meer is vastgelegd in een beleidsregel voor de deken. Het college kan zelf geen toezicht op advocaten uitoefenen en ook niet treden in de wijze waarop een deken in een individueel geval het toezicht uitoefent of een klacht onderzoekt. In dit verslag zal het college zijn visie op dit systeemtoezicht nader uiteenzetten in de hoofdstukken 2 en 3. Deels overlapt dat met hetgeen het college al in zijn tussentijds verslag vermeldde.

Het college is wettelijk gehouden om jaarlijks verslag te doen van zijn werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder worden neergelegd. Het beleid komt in hoofdstuk 3 aan de orde; de werkzaamheden en wat die hebben opgeleverd volgen in hoofdstukken 4 en 5. Ook hier grijpt het college voor een deel terug op het tussentijds verslag. De vooruitblik naar 2016 is kort gehouden. Daarvoor heeft het college immers het Werkplan 2016 uitgebracht, dat is te vinden op onze website www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties.

Dat werkplan zal het college in een nieuwe samenstelling uitvoeren. De termijn van mr. Hendriksen als algemeen deken eindigde op 31 december 2015. En omdat de deken van de algemene raad van de NOvA van rechtswege tevens voorzitter van het college van toezicht is, kreeg het college een nieuwe voorzitter in de persoon van de nieuwe algemeen deken, mr. B.J.R. van Tongeren.

Het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten,

mr. B.J.R. van Tongeren, voorzitter
mr. R.J. Hoekstra
mr. J.M.A.M. de Wit

Den Haag, 2 februari 2016

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 dekens. De dekens van de elf orden van advocaten in de arrondissementen oefenen van oudsher al toezicht op advocaten uit. Sinds 1 januari 2015 zijn de dekens toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht met de daarbij behorende bevoegdheden², en tevens toezichthouder op de naleving door advocaten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling berust bij de dekens.

Dit betekent dat het college een vorm van systeemtoezicht uitoefent, en in dat verband naar het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling in algemene zin kijkt. Het college heeft geen taak of bevoegdheid ten aanzien van klachten over advocaten of over dekens 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 dekens. Op deze wijze kan het college bijdragen aan een consistent toezichtbeleid.

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 gehoord³. 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 en positionering 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 Justitie⁴. Die laatste twee leden mogen geen advocaat of (tucht)rechter zijn, en moeten ook overigens voldoen aan de vereisten van artikel 36b van de 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.

In 2015 was 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 Art. 45b Advocatenwet.

⁴ Artikelen 36a en 36b van de Advocatenwet.

De heer Hendriksen was algemeen deken van medio 2013 tot 31 december 2015. 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 vindt u meer informatie over de leden van het college (www.collegevantoezichtnova.nl/organisatie).

Door deze wettelijke samenstelling is in het college een onafhankelijke blik van buiten op het toezicht van de dekens geïncorporeerd. De onafhankelijke positie van het CvT is voorts verzekerd doordat het een eigen begroting heeft. Ook beschikt het CvT over eigen ondersteuning door de benoeming van een secretaris die voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording is verschuldigd aan het college.

Hoewel het college van toezicht wettelijk een orgaan is van de NOvA, is het daarbinnen feitelijk onafhankelijk gepositioneerd. Het secretariaat van het college, bestaande uit de secretaris en een secretaresse, is gehuisvest op het bureau van de NOvA in Den Haag. Het 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.

2.3 Taakopvatting van het college van toezicht

2.3.1 Algemeen

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 beoordeelt vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid of dit stelsel goed functioneert. 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 balans vinden tussen enerzijds preventief, proactief toezicht op de dekens en anderzijds de ruimte geven aan de dekens om hun eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op advocaten waar te maken.

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, opdat 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 als taak om te bezien of zich risico's voordoen in het toezicht. De dekens dienen voldoende zicht te houden op de risico's bij advocaten, die overigens niet in het hele land gelijk hoeven te zijn. Om die reden is het risico-gestuurde toezicht een speerpunt van zowel de dekens als het college (zie § 3.2 en 3.3). 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 om de belangen van cliënten en de mate van professionaliteit van de beroepsuitoefening.

Voorts ziet het college een grote rol 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 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. Anderzijds dient het college voldoende zicht te houden op het werk van de dekens en verkrijgt het de benodigde informatie voor een groot deel van hen. In § 2.4 wordt beschreven hoe de voorzitter van het college zich verhoudt tot de dekens en het dekenberaad.

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

2.3.2 De bevoegdheid om beleidsregels op te stellen en andere bevoegdheden

Op grond van artikel 45h van de Advocatenwet dient het college van toezicht 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 de opdracht - gekregen om beleidsregels op te stellen over de uitoefening van de bevoegdheden van een ander bestuursorgaan, te weten de elf lokale dekens⁵. Dat laat onverlet dat de dekens ieder bevoegd zijn om beleidsregels te formuleren voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden⁶.

Het college van toezicht heeft zijn opdracht ingevuld door in een beleidsregel algemene normen te formuleren en daarmee een kader te scheppen voor de dekens (zie § 3.4). Daarmee beoogt het college bij te dragen aan een landelijk consistente uitvoering van het toezicht en de klachtbehandeling. 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

⁵ Dit zijn beleidsregels als bedoeld in artikel 4:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁶ Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 4:81, eerste lid, Awb.

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.

Zijn wettelijke handhavingsbevoegdheden zal het college 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 te raadplegen of te informeren. De hierna volgende handhavingspiramide is een weergave van de interventiemogelijkheden van het college in volgorde van ernst⁷ (zie blz. 9).

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 toezicht⁸.

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.

De algemeen deken kan 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.

⁷ Deze piramide is gebaseerd op de handhavingspiramide die John Braithwaite, een Australische hoogleraar, heeft geïntroduceerd.

⁸ Artikelen 18, eerste lid, en 36a, eerste lid, van de Advocatenwet.

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

3. Toetsingskader

3.1 Algemeen

In dit jaarverslag legt het college van toezicht verantwoording af over zijn werkzaamheden. Dat doet het college aan de hand van zijn voornemens en prioriteiten, die het vastlegde in zijn werkplan voor 2015. In dat werkplan schetste het college ook een toezichtkader voor de taakuitoefening van de dekens. Dat kader formaliseerde het college in de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling. Daarin legde het college tevens de (beleids)regels en afspraken van de dekens ten grondslag aan zijn toezichtbeleid. De afspraken van de dekens zijn onder meer te vinden in het Jaarplan 2015 dat de dekens in het dekenberaad opstelden. Tezamen vormen deze documenten het toetsingskader waarlangs het college zijn werkzaamheden en bevindingen legt.

3.2 Werkplan 2015: toezichtkader en toezichtthema's

Op 6 februari 2015 stelde het college een werkplan⁹ vast voor 2015. 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. 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. 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.

Meer specifiek wilde het college in 2015 aandacht besteden aan de volgende toezichtthema's:

- 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 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 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 expertise. 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 handhavingcapaciteit inzetten.

⁹ Het college is verplicht om jaarlijks een werkplan op te stellen op grond van artikel 45f van de Advocatenwet. Het werkplan is gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties.

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 (signaaldossiers).

e. *Financiële positie van advocatenkantoren*

Het college acht het wenselijk dat de dekens 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 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.

3.3 Jaarplan 2015 van het dekenberaad

De bovengenoemde toezichtthema's van het college van toezicht komen in grote lijnen overeen met de speerpunten die de dekens hadden geformuleerd voor hun taakuitoefening in 2015. Die speerpunten, vastgelegd in het Jaarplan 2015¹⁰ van het dekenberaad, waren:

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.

3.4 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 geweest 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 klachtbehandeling¹¹ vastgesteld, die in werking is getreden op 15 mei 2015.

¹⁰ Het Jaarplan 2015 is te vinden de website van de NOVA, [jaarplan dekenberaad 2015](#).

¹¹ 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 dekenen deze taken uitoefenen.

Ten tweede dienen de dekenen 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 dekenen 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 dekenen zich houden aan hun eigen geharmoniseerde (beleids)regels en prioriteiten voor het toezicht en de klachtbehandeling.

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

Daarnaast maken de dekenen 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 dekenen 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.

4. *Werkzaamheden en werkwijze*

4.1 Algemeen

Het college van toezicht kwam in de eerste helft van 2015 eens in de twee weken bij elkaar. Deze frequentie was nodig om de taakopvatting en werkwijze van het college te bepalen en de organisatie op te zetten. Daarna kon het college volstaan met een vergaderfrequentie van eens per drie weken.

Voor een goede taakuitoefening is het essentieel om over voldoende informatie te beschikken. 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 en desgevraagd ook andere stukken van de vergaderingen van het dekenberaad ontvangt, evenals de door de dekens gemaakte afspraken, handleidingen en vastgestelde (beleids)regels. Verder voert het college periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad.

4.2 Bezoeken aan de dekens en het dekenberaad

Een primaire en waardevolle bron van informatie zijn de individuele dekens. De dekens delen informatie met het college omdat zij daartoe wettelijk zijn verplicht¹², 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 overzicht te krijgen van de stand van zaken in de arrondissementen hebben de kroonleden van het college introductiebezoeken 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 medio 2013 al de vergaderingen van het dekenberaad bijwoonde. 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, het toezicht op de 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.

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

¹² 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.

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 dekenen en kondigde de beleidsregel van het college aan. Ook vertelde hij hoe het college omgaat met signalen die het ontvangt van (overwegend) rechtzoekenden over het toezicht en de klachtbehandeling door dekenen (zie hierna § 4.5). Voorts is gesproken over de communicatie tussen het dekenberaad en het college, waarbij de dekenen pleitten voor een open en interactief contact.

In het najaar ging het college van toezicht opnieuw langs bij alle individuele dekenen. Daarbij heeft het college de stand van het toezicht en de klachtbehandeling besproken aan de hand van rapportages over ieder arrondissement. In deze rapportages heeft het college op een gestructureerde wijze gegevens samengevoegd uit de introductiebezoeken en de jaarverslagen van de betrokken orde en van het dekenberaad over 2014. Daarbij zijn de cijfers waar mogelijk vergeleken met die van de andere arrondissementen en met de cijfers uit de jaarverslagen over 2013. De rapportages zijn voorafgaand aan elk bezoek toegezonden, zodat de deken de gegevens kon controleren en zo mogelijk kon aanvullen. Het college legde deze bezoeken in wisselende tweetallen af, telkens vergezeld door de secretaris.

Deze onderlinge vergelijking tussen de arrondissementen en met het voorgaande jaar – en ook de constatering dat op bepaalde punten een vergelijking niet of nauwelijks mogelijk was – leverde nuttige inzichten op, zowel voor het college als voor de dekenen. Het leidde tot aanknopingspunten voor concrete verbeteringen van het toezicht en de klachtbehandeling. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen weergegeven.

4.3 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 om informatie uit te wisselen tussen de dekenen c.q. het dekenberaad en het college. Doel van het overleg is dat het college tijdig op de hoogte wordt gebracht van relevante ontwikkelingen in de onderscheiden arrondissementen waarin de dekenen werkzaam zijn. Dat 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. Afgesproken is dat de voorzitter van het dekenberaad een terugkoppeling kan geven van het periodieke overleg aan de dekenen.

Het college en de voorzitter van het dekenberaad spreken elkaar eens in de twee maanden. De eerste overleggen vonden plaats met de heer mr. B.D.W. Martens, toenmalig deken van het arrondissement Den Haag. Sinds 1 november 2015 is hij opgevolgd als voorzitter door de deken van Zeeland – West-Brabant, mevrouw mr. E. van Empel. De overleggen voldoen aan de verwachtingen.

4.4 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 gesproken met diverse stakeholders van de advocatuur.

Gesprekken zijn gevoerd met (in chronologische volgorde):

- de voorzitter van het hof van discipline;
- de voorzitter van het college van procureurs-generaal;
- de voorzitter en een lid van de Raad voor de rechtspraak;
- de manager van de afdeling Toezicht van de NOvA en een lid van de daaronder ressorterende unit Financieel toezicht advocatuur (unit FTA);
- de voorzitters van de raden van discipline Amsterdam, Arnhem - Leeuwarden, 's-Hertogenbosch en 's-Gravenhage; en

- de raad van advies van de NOvA.

Met het openbaar ministerie en de zittende magistratuur is gesproken over het belang van uitwisseling met de deken van signalen over disfunctionerende advocaten. Het is een gemeenschappelijk belang om het optreden van advocaten scherp te houden. Daarvoor dient sprake te zijn van periodiek, inhoudelijk overleg tussen de deken 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.

Met de voorzitters van de tuchtcolleges is gesproken over de klachtbehandeling en het onderzoek door de deken, en met de raad van advies is gesproken over de taken en de werkzaamheden van het college van toezicht.

Gelet op het toezichtthema “financiële positie van advocatenkantoren” (thema sub e uit het Werkplan 2015) is gesproken met de unit FTA. Die ondersteunt de deken bij het financieel toezicht en voert op verzoek van en namens de deken desk researches en onderzoeken uit bij advocaten(kantoren).

Een gepland overleg met vertegenwoordigers van de Raad voor Rechtsbijstand en een vervolgoverleg met de voorzitter van het college van procureurs-generaal konden geen doorgang vinden en zijn verzet naar begin 2016.

4.5 Signalen van rechtzoekenden en anderen

Het college van toezicht ontving regelmatig 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, meestal over het toezicht.

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 is van het college van toezicht, is afgesproken dat de NOvA brieven met klachten over het toezicht en de klachtbehandeling door deken 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 afgelopen jaar brieven, e-mails of telefonische berichten van in totaal 56 personen. Van hen klaagden 41 personen over het toezicht of de klachtbehandeling door deken. De overige signalen gingen over advocaten, tuchtrechters, de tuchtrechtspraak of een verzoek om toewijzing van een advocaat op grond van artikel 13 van de Advocatenwet, of bevatten een verzoek aan het college van toezicht om advies of om een standpunt.

Het college van toezicht heeft al deze klagers laten weten dat hij geen wettelijke taak of bevoegdheid heeft om klachten over de handelwijze van advocaten of deken 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 college is geen appelinstantie voor klagers. Het college kan geen oordeel uitspreken over het voorgelegde geval. Meestal verwees het college de brieven naar de deken (voor klachten over advocaten) of naar het hof van discipline (voor klachten over een deken)¹³.

¹³ 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).

Het college is zich ervan bewust dat dit voor de betrokken burgers en advocaten vaak teleurstellend was, aangezien zij geregeld hooggespannen verwachtingen van het nieuwe college bleken te 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 college 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 brievenbode 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.

5. Bevindingen

5.1 Nieuwe taken en bevoegdheden van de dekens

5.1.1 Bestuursrechtelijke handhaving

De dekens kregen per 1 januari 2015 - als onderdeel van hun nieuwe hoedanigheid als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb - de bevoegdheid om bepaalde overtredingen van verordeningen ook bestuursrechtelijk te handhaven, naast de bestaande weg van de tuchtrechtelijke handhaving.

De nieuwe bevoegdheid houdt in dat de dekens aan advocaten een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom kunnen opleggen (artikel 45g, eerste lid, Advocatenwet). Een speerpunt van de dekens was om voor de handhaving een beleidsregel op te stellen ten behoeve van de rechtszekerheid. Dat heeft geresulteerd in de Beleidsregel bestuursrechtelijke handhaving. De elf dekens hebben ieder voor hun eigen arrondissement na onderlinge afstemming een gelijklopende beleidsregel vastgesteld, die in werking traden op 31 maart 2015. Ze namen zich voor de beleidsregel na een jaar te evalueren.

Omdat het een nieuwe bevoegdheid betreft, besloten de dekens om zich in eerste instantie te richten op vijf concrete verplichtingen uit de Verordening op de advocatuur. De dekens vinden de handhaving daarvan "van groot belang voor de cliënt en voor de uitoefening van het toezicht". Het gaat om de voorschriften dat de advocaat¹⁴:

1. beschikt over een advocatenpas;
2. beschikt over een stichting derdengelden;
3. beschikt over een kantoorklachtenregeling;
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 maakte met het oog op de voorgenomen evaluatie enkele opmerkingen over de beleidsregel aan de dekens kenbaar. De dekens hebben deze opmerkingen bij de evaluatie meegenomen en op 9 december 2015 een strakker geformuleerde beleidsregel vastgesteld¹⁵.

Een ander speerpunt van de dekens was om de bestuursrechtelijke toezicht- en handhavingsbevoegdheden op een effectieve, transparante en uniforme wijze in te zetten. Het is het college gebleken dat de dekens weinig gebruik hebben gemaakt van de nieuwe bevoegdheden. In al zijn bezoeken heeft het college dit besproken met de dekens. De dekens wezen er op dat de bestaande tuchtrechtelijke bevoegdheden sneller en doeltreffender zijn. Bij de tuchtrechter is het bijvoorbeeld mogelijk om op een termijn van een week een voorlopige voorziening bij een advocaat te treffen. Een bestuursrechtelijke maatregel vergt naar zijn aard een langere voorbereiding.

Sommige dekens vertelden dat de enkele aankondiging dat zij gebruik konden gaan maken van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden al effectief was. Advocaten gingen dan meteen over tot de beoogde naleving. Het college beschouwt dit als een effectieve toepassing van de nieuwe instrumenten en heeft de dekens aanbevolen ook deze aankondigingen te registreren. Voorts acht het college van belang dat de dekens een beargumenteerde afweging maken bij de keuze voor de tuchtrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. De dekens zijn voornemens om vaker gebruik te maken van de nieuwe bevoegdheden en hebben dat voor 2016 benoemd als speerpunt voor hun taakuitoefening.

¹⁴ Deze normen zijn als speerpunten toegevoegd aan het Jaarplan 2015 van het dekenberaad.

¹⁵ De Beleidsregels zijn gepubliceerd op de websites van de lokale orden van advocaten.

5.1.2 Toezicht op de naleving van de Wwft

Tevens was nieuw dat de dekens sinds 1 januari 2015 ook toezichthouder op de naleving van de Wwft zijn. Op grond van die wet dienen advocaten bij bepaalde werkzaamheden cliëntenonderzoek te verrichten, ongebruikelijke transacties te melden en aan een opleidingsverplichting te voldoen. Meldingen dienen te worden gedaan bij de Financial Intelligence Unit (FIU) - Nederland. Een belangrijk deel van de dienstverlening van advocaten is wettelijk uitgezonderd van de Wwft¹⁶. Gelet op deze nieuwe taak benoemden de dekens voor 2015 als speerpunt het financieel toezicht, met een focus op de Wwft.

Het college constateert dat de controle op de naleving van de Wwft een onderdeel is van de jaarlijkse Centrale controle op de verordeningen (CCV) en van de kantoorbezoeken aan advocaten (jaarlijks aan ten minste 10% van de kantoren, zie ook § 5.7). Bij de kantoorbezoeken controleren de dekens bij advocaten die in de CCV opgaven dat zij Wwft-plichtige zaken behandelen of zij aan de verplichtingen uit de Wwft voldoen en daarvoor over procedures beschikken. Bij advocaten die aangeven niet dergelijke zaken te behandelen, dringen de dekens erop aan dat zij hun kennis van de Wwft op peil houden, zodat zij diensten in voorkomend geval als Wwft-plichtig kunnen herkennen.

De dekens maken voor het Wwft-toezicht gebruik van de unit Financieel toezicht (unit FTA), gevestigd bij de NOvA, en het Kenniscentrum Wwft, gevestigd bij de Haagse orde. In het najaar van 2015 is de unit FTA op instigatie van de dekens een onderzoek gestart onder advocaten die in de CCV meldden Wwft-plichtige zaken te behandelen. De resultaten worden in het voorjaar van 2016 verwacht. Het college gaat ervan uit dat de dekens zich inspannen om na te gaan of advocaten een goede beoordeling maken of hun werkzaamheden onder de Wwft vallen en of er mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie, en wil daar in 2016 meer inzicht in krijgen.

5.2 Dekens, leden van de raad en ondersteunende bureaus

5.2.1 Algemeen

Sinds 1 januari 2015 is het toezicht op advocaten geconcentreerd bij de elf lokale dekens. Vóór de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 en de invoering van het nieuwe toezichtstelsel lag deze verantwoordelijkheid bij de toenmalige raden van toezicht van de 19 lokale orden van advocaten. Door deze concentratie en hun nieuwe taken en bevoegdheden is het voor een professioneel en effectief optreden van de dekens essentieel dat zij in voldoende mate worden ondersteund, zowel kwantitatief als kwalitatief. De dekens voorzien daarin doordat zij ieder – naast bijstand van de leden van de raad van de orde - beschikken over eigen medewerkers op het bureau van hun orde. Daarnaast maken de dekens ten behoeve van het financieel toezicht en het Wwft-toezicht gebruik van de unit FTA en het Kenniscentrum Wwft. Bij de CCV, de bestuursrechtelijke handhaving en hun werkzaamheden in het dekenberaad ontvangen de dekens mede ondersteuning van de NOvA.

Voor 2015 was een speerpunt van de dekens om de ondersteuning vanuit hun bureaus verder te versterken en professionaliseren. Zij wilden toewerken naar een landelijk zelfde niveau van ondersteuning en processen meer standaardiseren. Het college kondigde in zijn werkplan aan aandacht te besteden aan de selectie en opleiding van de dekens en de bureaumedewerkers, het structureel inschakelen van leden van de raad en de waarborging van de continuïteit op de bureaus.

¹⁶ Dit betreft werkzaamheden ter bepaling van de rechtspositie van een cliënt, diens vertegenwoordiging en verdediging in rechte en advisering voor, tijdens of na een rechtsgeding of advisering over het instellen of vermijden van een rechtsgeding (artikel 1, tweede lid, Wwft).

In 2015 zijn drie nieuwe dekens aangetreden. Zij zijn alle afkomstig uit de raad van hun orde en liepen al enige tijd mee. Afgesproken is dat beoogd dekens vanaf een half jaar voor hun aantreden al aanwezig zijn bij de vergaderingen van het dekenberaad. De dekens zijn zich ervan bewust dat in 2017 de termijn van vier en mogelijk vijf dekens afloopt. Dit vergt een goede overdracht. Daarbij moet worden aangetekend dat de continuïteit van het toezicht en de klachtenbehandeling voor een belangrijk deel op de bureaus ligt, en de continuïteit van het dekenberaad bij de ondersteuning vanuit de NOVA.

Het college is gebleken dat de dekens in verschillende mate taken zelf uitoefenen, delegeren aan bureaumedewerkers of leden van de raad inschakelen, en dat zij daar verschillend over denken (zie ook § 5.7). De dekens zijn van plan te spreken over een meer vergelijkbare werkwijze.

5.2.2 De bureaus van de lokale orden

Voor de bezetting van de bureaus houdt het college als richtsnoer aan de 'sleutel' die de heer Hoekstra formuleerde in zijn vorige hoedanigheid als interim rapporteur toezicht:

"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."¹⁷

Hierbij tekent het college aan dat de dekens er sindsdien taken bij hebben gekregen, zoals de bestuursrechtelijke handhaving en het toezicht op de Wwft.

De bureaus - afgezien van het grotere Amsterdamse bureau - bestaan uit 4 tot 8 medewerkers, waarvan velen parttime werken. Alle bureaus staan onder leiding van een adjunct-secretaris met jarenlange ervaring binnen de orde. Hierbij is van belang op te merken dat de bureaus 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 stagiare-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 bureaucapaciteit wordt aangewend voor het toezicht en de klachtbehandeling.

De uitbreiding van de taken van de dekens door het nieuwe stelsel van toezicht vraagt om een grotere capaciteit op de bureaus en meer specialistische kennis. Het college constateert dat de huidige personele samenstelling de bureaus kwetsbaar maakt voor langdurige uitval van medewerkers, verlies aan kennis door het vertrek of pensioen van ervaren medewerkers of een plotselinge toename in het werk. Bij enkele orden heeft zich dit voorgedaan en is de bezetting van het bureau een belangrijk aandachtspunt. Bij deze kleine bureaus kan worden gesproken van onderbezetting¹⁸. De dekens zijn zich daarvan bewust en hebben zich ingespannen om hun bureausamenstelling te versterken. Enkele dekens hebben nieuwe medewerkers aangenomen of hebben voorzien in (toekomstige) vervanging.

De kosten van de bureaus, die worden opgebracht door de advocaten, dienen echter beheersbaar te blijven. 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

¹⁷ Eindrapportage 2014 Interim rapporteur toezicht advocatuur, p. 19.

¹⁸ Het college sluit niet uit dat de situatie bij enkele orden gerelateerd is aan een stroever verloop van de samenvoeging van arrondissementen als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart.

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 een enkel 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.

De schaalgrootte van de bureaus beperkt de mogelijkheden tot specialisatie. Uit een oogpunt van houdbaarheid op de langere termijn geeft het college de dekens in overweging om voor hun ondersteuning samen te werken en waar mogelijk of nodig gebruik te maken van gezamenlijke voorzieningen, zoals zij nu al doen voor het financieel- en Wwft-toezicht. Ook op andere terreinen kan het nuttig zijn dat de bureaus samenwerken, bijvoorbeeld door uitwisseling van medewerkers of specialistische kennis op een of meerdere bureaus te concentreren. Daarmee kunnen ook tijdelijke capaciteitsproblemen bij orden worden opgevangen.

5.3 Risico-gestuurd toezicht

Het college van toezicht acht, net als de dekens, de toepassing van risico-gestuurd toezicht van groot belang om effectief toezicht uit te oefenen. Zij namen dit beiden op als prioriteit voor 2015. Daarbij namen de dekens zich voor om risicoprofielen op te stellen op basis waarvan risicoanalyses kunnen worden uitgevoerd. Deze analyses zouden onder meer dienen voor de selectie van de te bezoeken kantoren en de toezichtthema's.

Het college volgde deze ontwikkeling en stelt vast dat de dekens afgelopen jaar een aanzet maakten om te komen tot een gestructureerde aanpak van risico-gestuurd toezicht. Op basis van een pilot voor de identificatie van risico's in twee arrondissementen hebben de dekens enkele risico's geselecteerd en verwerkt in hun Jaarplan 2016. Dit betreft het financieel toezicht en de schriftelijke vastlegging van afspraken met de cliënt. Komend jaar zijn de dekens van plan te bepalen hoe zij hun toezicht- en handhavingsmiddelen gericht voor deze risico's zullen inzetten en willen zij de werkwijze uit de pilot ook in de andere arrondissementen gaan toepassen. Het college blijft dat volgen.

5.4 Informatie van derden

Het college vindt het van belang dat de dekens voor hun toezicht op structurele basis informatie en signalen verkrijgen van professionele, bij de advocatuur betrokken partijen. In zijn werkplan merkte het college op dat de dekens die informatie landelijk op een vergelijkbare wijze moeten verkrijgen en verwerken in zogenaamde S-dossiers (signaaldossiers).

De dekens hebben in voorgaande jaren afspraken gemaakt met de IND en de Raad voor Rechtsbijstand over de uitwisseling van informatie. Dit laatste heeft in 2015 onder meer geleid tot een specifieke controle op basis van gegevens van de Raad bij advocaten die in grote mate op toevoegingsbasis werken of waarover de Raad andere signalen had die aanleiding zouden kunnen zijn tot zorg. De dekens hebben eind 2015 de afspraken met de Raad voor Rechtsbijstand aangevuld, waardoor bijvoorbeeld ook informatie wordt verstrekt als de Raad zorgen heeft over mogelijke financiële problemen bij een kantoor. Voorts traden de dekens afgelopen jaar in overleg met het ministerie van Financiën over de wijze waarop zij informatie van de Belastingdienst kunnen verkrijgen over financiële problemen bij advocaten. Deze afspraken moeten nog worden vastgelegd.

Het college constateert verder dat alle dekens periodiek overleg voeren met de president van de rechtbank en - indien van toepassing - het gerechtshof en met de hoofdofficier van justitie in hun arrondissement. Die overleggen zijn mede bedoeld om signalen over advocaten te krijgen van rechters en het OM.

Het college krijgt echter onder meer uit gesprekken met stakeholders de indruk dat rechters en officieren terughoudend zijn met het doen van meldingen over advocaten aan hun president of hoofdofficier. Enerzijds is dat begrijpelijk. Het voornaamste belang van rechters en officieren is gelegen in hun eigen werk. De drempel voor onderbouwde meldingen is hoog. Daar komt bij dat advocaten beoordelingsvrijheid hebben om een zaak in overleg met hun cliënt naar eigen inzicht te behartigen, waarbij de rechter of officier niet alle afwegingen kan kennen. Dat laatste blijkt ook wel uit meldingen waarbij de deken na onderzoek tot de conclusie komt dat de advocaat weloverwogen en met recht tot een bepaalde handelwijze is gekomen. Anderzijds acht het college het een gemeenschappelijk belang van rechtspraak, openbaar ministerie en advocatuur om het optreden van advocaten scherp en kwalitatief op niveau te houden. Hoewel al meer informatie wordt uitgewisseld dan voorheen, zou het college het een goede ontwikkeling vinden als de rechterlijke macht in meer gevallen signalen zou afgeven over minder goed functionerende advocaten.

De dekens hebben onderling afgesproken om vanaf 1 januari 2015 de aldus verkregen informatie te verwerken in de zogenaamde S-dossiers. In deze S-dossiers wordt ook informatie verwerkt over mogelijke niet-naleving van normen die blijkt uit het toezicht of de klachtbehandeling. Deze werkwijze maakt een structurele aanpak en verantwoording mogelijk. Het college wacht de uitkomsten af van deze nieuwe registratie, die zichtbaar zullen zijn in de jaarverslagen over 2015.

5.5 Financiële positie van advocatenkantoren

Mede door de vele ontwikkelingen in de markt en in de advocatuur is het – ook in het kader van risico-gestuurd toezicht – van belang dat de dekens vroegtijdig signalen te krijgen over eventuele problemen in de financiën en/of de financiële administratie van advocatenkantoren. Het college vindt dit een belangrijk onderdeel van het toezicht, gelet op de risico's die dit met zich kan brengen voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en de integriteit, bijvoorbeeld door een faillissement. In zijn werkplan kondigde het college aan om te bekijken of de dekens een structurele en consistente werkwijze weten te ontwikkelen om in een vroeg stadium mogelijke financiële problemen te onderkennen.

Het college constateert dat de dekens afgelopen jaar op meer geregelde basis financiële gegevens van advocaten hebben opgevraagd dan voorheen. Voorafgaand aan of tijdens de kantoorbezoeken nemen de dekens inzage in de financiële stukken van de bezochte kantoren. Meerdere arrondissementen laten de gegevens standaard vooraf beoordelen door de unit FTA. Als de unit opmerkingen heeft, kan de deken die gericht nader onderzoeken tijdens het kantoorbezoek. De unit FTA is ook vaker ingeschakeld om specifiek onderzoek te doen op een kantoor als er iets aan de hand leek te zijn. In die gevallen was geregeld sprake van een gebrekkige administratie, waardoor kantoren niet beschikten over actuele cijfers. Soms is er aanleiding voor verscherpt toezicht, waarbij een kantoor periodiek (per kwartaal of half jaar) zijn cijfers aan de deken stuurt, zodat deze de situatie kan monitoren en kan zien of de beoogde verbetering optreedt. Wat dat betreft is het gunstig dat de relatief nieuwe Verordening op de advocatuur van advocaten eist dat zij de 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.

Op deze wijze hebben de dekens hun financieel toezicht in 2015 geïntensiveerd. De kantoorbezoeken vinden echter jaarlijks plaats bij circa 10% van de kantoren. Om een breder en meer structureel overzicht van de situatie in de balie te krijgen, heeft het college er bij de dekens op aangedrongen om structureel financiële kengetallen op te vragen bij alle kantoren.

Dit heeft ertoe bijgedragen dat de dekenen samen met de unit FTA een pilot voorbereiden voor het opvragen van kengetallen in het arrondissement Zeeland - West-Brabant. Deze pilot zal in 2016 van start gaan.

Het college zal de pilot met interesse volgen en is benieuwd of dit effectief zal zijn. Het college neemt aan dat de dekenen na de pilot met een voorstel komen voor een effectieve werkwijze om tijdig eventuele problemen in de financiële huishouding bij advocatenkantoren te onderkennen.

5.6 Registratie en verantwoording

In zijn Tussentijds verslag constateerde het college dat er aanmerkelijke verschillen zijn in de mate en wijze waarop de - toen nog - raden van toezicht van de orden zich in de jaarverslagen over 2014 verantwoordden over het toezicht en de klachtbehandeling. Vrijwel alle jaarverslagen voldeden aan het format dat het dekenberaad daarvoor heeft vastgesteld, maar het format is globaal van aard. Het beschrijft bijvoorbeeld niet hoe verslag moet worden gedaan van de uitkomsten van de kantoorbezoeken en de CCV (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, terwijl andere volstaan met een kernachtig verslag. De informatie die wordt verschaft loopt uiteen. Voor een deel is dat een keuze, bijvoorbeeld omdat het verslag is geschreven voor de eigen balie of voor een mondelinge presentatie op de jaarvergadering van de orde. Voor een ander deel blijkt 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 dekenberaad¹⁹. Doordat de mate en wijze van verantwoording verschilt, was een onderlinge vergelijking van de arrondissementen en een vergelijking met voorgaande jaren niet op alle onderdelen mogelijk. Daarbij tekent het college aan dat een goede registratie geen doel op zich is, maar een voorwaarde is om aan de maatschappij inzicht te kunnen geven in het toezicht door de dekenen. Dat inzicht bevordert de consistentie van het toezicht en is ook van belang voor de zichtbaarheid van het werk van de dekenen. Om die reden vindt het college dit een belangrijk punt.

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 beroepsaansprakelijkheidsverzekering²⁰. 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 42.

Het college heeft de verschillende aanpak met de dekenen besproken. Daaruit bleek dat onder meer een reden voor de verschillen is dat er eenduidige definities ontbreken van termen als 'klacht', 'ingetrokken klacht', 'bemiddeling' of 'dekenbezwaar'. Het college heeft de dekenen gevraagd om gelijklopende definities van veelgebruikte termen af te spreken, op uniforme wijze hun activiteiten registreren en daarover verantwoording afleggen.

De dekenen maakten met ingang van 1 januari 2015 al afspraken om op een meer geharmoniseerde wijze hun werkzaamheden te registreren, zodat er een betere verantwoording mogelijk is. Onlangs spraken de dekenen af om de gegevens over het toezicht en de klachtbehandeling in alle arrondissementen in 2015 op te nemen in het jaarverslag van het dekenberaad. Dat betekent dat de resultaten van de nieuwe registratie in één gezamenlijk jaarverslag zichtbaar zullen zijn. Daarnaast zijn de dekenen een project gestart om de kantoorautomatisering voor de bureaus van de orden te vernieuwen, wat ook een betere registratie mogelijk moet maken. Dat is echter een project voor de langere termijn en zal in de komende twee jaar nog geen vruchten afwerpen.

5.7 Kantoorbezoeken

De dekenen bezoeken sinds 2013 jaarlijks ten minste 10% van het aantal advocatenkantoren in hun arrondissement. Daarbij wordt een deel willekeurig geselecteerd en een deel naar aanleiding van ontvangen signalen over het functioneren van een advocaat of diens kantoor. De kantoorbezoeken worden uitgevoerd door de deken of - onder mandaat - een lid van de raad, telkens met een (staf)medewerker van het bureau. Daarbij wordt gewerkt aan de hand van een *Best practice kantoorbezoeken*, die een gestandaardiseerde vragenlijst bevat²¹. De dekenen hadden voor 2015 de verdere innovatie rond de kantoorbezoeken als speerpunt aangemerkt.

Het college heeft de inzet van de kantoorbezoeken mede bestudeerd aan de hand van de jaarverslagen van de lokale orden over 2014. In dat jaar zijn de dekenen bij ten minste 10% van de advocatenkantoren langs gegaan. Landelijk zijn toen meer dan de beoogde 489 kantoren bezocht; sommige kantoren zijn meerdere malen bezocht²².

Het college acht het essentieel dat ook de leden van de raad worden ingeschakeld, gelet op het tijdsbeslag van de bezoeken en de benodigde voorbereiding en opvolging daarvan. Verder blijkt het 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 werden de leden van de raad niet ingeschakeld bij het afleggen van de kantoorbezoeken. Dit heeft het college besproken met de betrokken deken, en nu zullen ook daar de leden worden ingezet.

Bij de bestudering van de jaarverslagen over 2014 viel op dat er tussen de orden grote verschillen bestaan in de rapportage van de uitkomsten van de kantoorbezoeken. De orden vermeldten – meer of minder gedetailleerd – het aantal en het onderwerp van de tekortkomingen die zij bij kantoren constateren, en hoeveel daarvan zijn hersteld. Sommige orden rapporteerden dat bij 39% – 55% van de bezochte kantoren alles in orde is. Bij andere orden was dat bij 1% - 18% van de kantoren het geval. Dit riep vragen op over de intensiteit van de bezoeken en de wijze van registratie van de bevindingen bij kantoorbezoeken.

²¹ Deze *Best practice* is voor advocaten kenbaar via het besloten gedeelte van de websites van de lokale orden.

²² In totaal zijn 586 bezoeken afgelegd inclusief kantoren die voor een tweede keer zijn bezocht, bijvoorbeeld om te controleren of bepaalde tekortkomingen zijn hersteld conform de afspraken. 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).

Het college van toezicht heeft tijdens de bezoeken in het najaar van 2015 met alle dekens gesproken over de wijze waarop zij omgaan met de kantoorbezoeken, de registratie en de uiteenlopende verslaglegging. Het college kreeg de indruk dat ook in 2015 het afgesproken percentage bezoeken zal worden gehaald. De verschillende mate waarbij alles in orde werd bevonden, bleek het gevolg van een verschil in moment van registratie of peildatum. In arrondissementen waar veel kantoren alles op orde hadden, werd gemeten nadat de kantoren een termijn hadden gekregen om eventuele tekortkomingen te repareren. Waar minder kantoren alles op orde hadden, werd de situatie gerapporteerd op het moment van het kantoorbezoek. Hierdoor zijn veel kantoren als 'niet in orde' bestempeld, terwijl zij veelal op ondergeschikte punten afweken en hun (kantoor)organisatie op korte termijn hebben kunnen verbeteren.

Het college heeft de dekens verzocht om dit onderling af te stemmen met als doel dat de uitvoering van de kantoorbezoeken in alle arrondissementen consistent is en resulteert in een uniforme, onderling vergelijkbare verantwoording. De dekens hebben in november 2015 een themadag belegd om hierover met elkaar en met de leden van de raden en betrokken bureaumedewerkers te spreken. Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit tot aanpassing of innovatie van de kantoorbezoeken leidt. Wel zijn afspraken gemaakt over een nieuwe wijze van registratie, die mogelijk al tot uiting komt in de jaarverslagen over 2015 of anders in die over 2016. Eerder hadden de dekens al de *Best practice* aangescherpt, maar dat behelst geen wezenlijke veranderingen.

5.8 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 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 een dekenbezwaar ook indienen als een klager op eigen gronden een klacht tegen de betrokken advocaat heeft. Dat wordt 'meeklagen' genoemd.

Het college constateerde in zijn Tussentijds verslag, op basis van de jaarverslagen over 2014, dat de dekens in wisselende mate dekenbezwaren indienen. Bovendien rapporteren de tuchtrechter en de dekens verschillende aantallen dekenbezwaren. Volgens de raden van discipline²³ 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)²⁴. Het dekenberaad rapporteerde een aanzienlijk hoger aantal dekenbezwaren, te weten 181 in 2013 en 159 in 2014. In beide jaren maakten de dekenbezwaren 6% uit van het totaal aantal bij of door de dekens ingediende klachten (3.114 in 2013 versus 2.691 in 2014)²⁵.

Het college heeft dit verschil in rapportage besproken met de dekens. De voornaamste reden voor het verschil is dat de raden van discipline de bezwaren registreren die daadwerkelijk bij hen zijn ingediend. De dekens registreren een bezwaar zodra dat is opgesteld. Vaak komt het echter niet tot indiening van een dekenbezwaar bij de tuchtrechter, omdat de advocaat op basis van een aan hem toegezonden conceptbezwaar al is overgegaan tot naleving of verbetering. Verder bleek dat sommige dekens ook andersoortige zaken registreerden als dekenbezwaar. Het college heeft de dekens

²³ Jaarverslag 2014 van het hof van discipline en de raden van discipline, p. 30, 31 en 53.

²⁴ Jaarverslagen 2012 en 2014 van het hof van discipline en de raden van discipline, p. 18 resp. 25.

²⁵ Jaarverslag dekenberaad 2013, p. 15 en Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 21.

verzocht om de registratie te uniformeren. Daarbij acht hij het nuttig dat de dekens ook het aantal niet-ingediende dekenbezwaren rapporteren. Als advocaten immers naar aanleiding daarvan hun gedrag of (kantoor)organisatie aanpassen, dan is sprake van een effectief gebruik van dit handhavingsinstrument.

Voorts signaleerde het college dat onduidelijk is op basis van welke criteria dekens overgaan tot het indienen van een dekenbezwaar. Wel duidelijk is dat de dekens hebben afgesproken dat zij klachten afkomstig van ketenpartners, bijvoorbeeld een rechter of officier van justitie, in beginsel – na een eigen afweging – overnemen door middel van een dekenbezwaar. Dan hoeft de betrokken rechter of officier niet zelf de tuchtrechtelijke procedure te voeren. Buiten die gevallen hebben de dekens nog geen eenduidige criteria. Het college vindt het wenselijk dat de dekens eerder een dekenbezwaar indienen als sprake is van een ernstige situatie, zoals bijvoorbeeld vermeend frauduleus handelen, of van herhaalde overtredingen door een advocaat. De dekens gaan hier onderling over spreken.

5.9 Klachtbehandeling

5.9.1 Aantallen, registratie en recidive

De cijfers omtrent de klachtbehandeling laten een positieve ontwikkeling zien. Uit de jaarverslagen over 2014 blijkt dat het aantal klachten tegen advocaten in vrijwel alle arrondissementen daalde ten opzichte van het voorgaande jaar. Slechts in twee arrondissementen was een stijging van klachten te zien. De dekens zagen deze gunstige cijfers als een bevestiging van het door hen ingezette beleid²⁶. Deze daling lijkt in 2015 – mogelijk in iets mindere mate - door te zetten.

Bij de bestudering van de jaarverslagen over 2014 bleek dat met name de registratie van de afhandeling van klachten niet uniform was. Uit gesprekken hierover met de dekens bleek ook dat niet overal dezelfde definitie van 'klacht' of van de diverse wijzen van afhandeling worden gehanteerd (zie ook § 5.6). Het college heeft de dekens verzocht daar meer lijn in aan te brengen.

Verder constateert het college van toezicht dat in de jaarverslagen van de orden specifieke cijfers ontbreken over de recidive onder advocaten of over klagers die meerdere klachten indienen. Het dekenberaad vermeldde wel dat in 2014 2% van de advocaten verantwoordelijk was voor 36% van de toen ingediende klachten. Afgezet tegen het aantal klachten zou dit betekenen dat tegen ca. 346 advocaten ongeveer 969 klachten zijn ingediend. Dat aandeel lijkt stabiel te zijn. In 2013 was sprake van 3% van de advocaten die 41% van de klachten voor hun rekening nemen²⁷. Een kleine groep advocaten lijkt dus telkens verantwoordelijk te zijn voor een groot deel van de klachten: in 2013 en 2014 ruim een derde. De cijfers over 2015 zijn nog niet bekend.

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 tegen meerdere advocaten klachten worden ingediend, gaan de dekens op dezelfde manier te werk²⁸. 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.

²⁶ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 19.

²⁷ Jaarverslagen dekenberaad 2014, p. 23 en 2013, p. 17.

²⁸ Jaarverslag dekenberaad 2014, p. 23.

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 van advocaten die bijvoorbeeld meer dan vijf klachten ontvangen, of in de loop van meerdere jaren veel klachten ontvangen. Het college acht meer informatie 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.

Hetzelfde geldt ten aanzien van rechtzoekende die meerdere klachten tegen advocaten indienen. In de gesprekken met de dekens bleek dit in alle arrondissementen voor te komen. De dekens zijn voornemens ook daarover meer informatie te verschaffen.

5.9.2 Werkwijze klachtbehandeling

Voor de behandeling van klachten over advocaten hebben de dekens een Leidraad dekenale klachtbehandeling opgesteld. Deze Leidraad beschrijft de wijze waarop dekens klachten onderzoeken en behandelen en is door publicatie op de websites van de orden toegankelijk voor klagers en advocaten. Op grond van de tuchtrechtelijke jurisprudentie hebben de dekens een ruime mate van vrijheid om de klachtprocedure in te richten. Ook de Leidraad vermeldt dat de dekens daarvan in voorkomende gevallen kunnen afwijken.

Het college onderkent dat klachten niet alle hetzelfde zijn en er aanleiding kan zijn voor een gedifferentieerde aanpak. Niettemin constateert het college dat er op onderdelen ook meer structurele verschillen zijn in de wijze waarop de dekens klachten behandelen. Allereerst wisselt de mate waarin de dekens zelf betrokken zijn bij de klachtbehandeling. Sommige dekens voeren het grootste deel zelf uit, terwijl anderen meer hun gespecialiseerde stafmedewerkers op het bureau inschakelen. Mede gelet op het omvangrijke takenpakket van de dekens acht het college het aan te bevelen dat de dekens hier een meer vergelijkbare aanpak voor vinden.

Daarnaast springt in het oog dat – buiten de gevallen waarin dat wettelijk is verplicht – de dekens niet allen naar aanleiding van een klacht een dekenstandpunt of -visie innemen. In een dergelijk standpunt geeft een deken na hoor en wederhoor van de klager en advocaat een vrijblijvende visie over de gegrondheid van een klacht. De klager is vervolgens vrij in zijn beslissing om zijn klacht al dan niet voor te leggen aan de tuchtrechter. Uit gesprekken met de dekens bleek dat zij verschillend denken over het nut van een dekenstandpunt, en dat als zij een visie opstellen, zij de conclusies verschillend formuleren.

Het college maakt uit signalen van rechtzoekenden op dat een negatief standpunt van de deken ertoe kan leiden dat de klager gaat twifelen aan de onpartijdigheid van de deken. Ook denken sommige klagers dat de tuchtrechter het standpunt van de deken zonder meer volgt en dat de deken daardoor een te grote, sturende rol heeft. Dit leidt er soms ook toe dat de klager geen vertrouwen meer heeft in de onafhankelijkheid van de tuchtrechter.

Het college wil in 2016 meer inzicht verkrijgen in de wijze waarop dekens klachten behandelen, onder meer om te zien of de behandeling in de verschillende arrondissementen voldoende consistent is. In ieder geval acht het college het gewenst dat de dekens de klachtbehandeling uniformeren ten aanzien van het uitbrengen van een dekenstandpunt, de wijze van formuleren van het standpunt en de informatie aan de klager over de status en het doel van het standpunt.

6. Vooruitblik

Voor zijn plannen in 2016 verwijst het college van toezicht naar zijn Werkplan 2016. Dat is gepubliceerd op de website www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties/werkplan.

In grote lijnen zal het college doorgaan op de werkwijze zoals hij die in 2015 heeft ingezet. Gedeeltelijk zal het college daarbij nog aandacht besteden aan thema's uit 2015, maar het college heeft naar aanleiding van zijn bevindingen in 2015 ook enkele nieuwe thema's benoemd.

7. Bijlage

7.1 Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling

Besluit van het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten van 8 mei 2015 tot vaststelling van de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling

Het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten,

gelet op artikel 45h van de Advocatenwet;

overwegende dat:

- het college van toezicht tot taak heeft om toe te zien op de werking van het toezicht, bedoeld in artikel 45a en de klachtbehandeling door de deken ingevolge 46c van de Advocatenwet;
- het college van toezicht op grond van artikel 45h van de Advocatenwet beleidsregels dient vast te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste en tweede lid, en artikel 46c van de Advocatenwet;

besluit tot vaststelling van de volgende beleidsregel:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

deken: de deken van de orde in het arrondissement, bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet;

dekenberaad: het dekenberaad bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, van de Verordening op de advocatuur;

klachtbehandeling: de taken ingevolge artikel 46c van de Advocatenwet;

toezicht: de taken ingevolge artikel 45a, eerste en tweede lid van de Advocatenwet.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze beleidsregel is van toepassing op het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens.

Artikel 3. Normen voor toezicht en klachtbehandeling

De deken oefent het toezicht en de klachtbehandeling uit op een onafhankelijke, zichtbare, effectieve en professionele wijze, die consistent is met de manier waarop de andere dekens deze taken uitoefenen.

Artikel 4. Beleid van de dekens

De deken geeft toepassing aan de door hem vastgestelde (beleids)regels en aan de afspraken en handleidingen die de dekens in het dekenberaad hebben gemaakt of opgesteld ten behoeve van hun toezicht en hun klachtbehandeling.

Artikel 5. Slotbepalingen

1. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 15 mei 2015.
2. Deze beleidsregel kan worden aangehaald als: 'Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling'.
3. Deze beleidsregel wordt bekendgemaakt door publicatie op de internetsite van het college van toezicht (www.collegevantoezichtnova.nl).

TOELICHTING

Het college van toezicht is als onafhankelijk orgaan van de Nederlandse orde van advocaten ingesteld om toe te zien op de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de dekens van de orden in het arrondissement (artikel 36a jo. artikel 45i Advocatenwet). In het kader van dit systeemtoezicht of 'toezicht op toezicht' beoordeelt het college hoe de lokale dekens individueel en als geheel hun taken uitoefenen.

De wetgever heeft het college van toezicht opgedragen om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken van de dekens op het gebied van het toezicht en de klachtbehandeling (artikel 45h Advocatenwet). Blijkens de toelichting van de wetgever is dit beleid bedoeld om de uniformiteit van het toezicht te waarborgen. Met deze beknopte beleidsregel voldoet het college aan die opdracht.

Artikel 2

Deze beleidsregel bestrijkt alle taken van de dekens die zijn genoemd in artikel 45h van de Advocatenwet.

Artikel 3

Zoals het college van toezicht heeft neergelegd in zijn Werkplan 2015²⁹, neemt het college 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 professionaliteit. Dat uitgangspunt legt het college vast in artikel 3 van deze beleidsregel.

Artikel 4

Het college van toezicht heeft kennis genomen van de (beleids)regels die de dekens hebben vastgesteld en van de diverse afspraken en handleidingen die zij in de afgelopen jaren in het dekenberaad hebben gemaakt of opgesteld ten behoeve van hun taakuitoefening. De dekens maken ook afspraken over de prioriteiten die zij bij het toezicht en de klachtbehandeling in een bepaald jaar zullen stellen. Voor 2015 zijn die als speerpunten vastgelegd in het Jaarplan 2015³⁰ van het dekenberaad. Het college legt in artikel 4 vast dat de dekens zich bij hun taakuitoefening dienen te houden aan hun eigen (beleids)regels, afspraken en handleidingen. Daar zal het college op toetsen.

²⁹ Het Werkplan 2015 van het college van toezicht is te vinden op www.collegevantoezichtnova.nl onder het tabblad Publicaties.

³⁰ Het Jaarplan 2015 van het dekenberaad is te vinden op www.advocatenorde.nl bij het tabblad Advocaten, onder Actuele dossiers, thema Dekenberaad.