



Rechtbank 's-Gravenhage
sector bestuursrecht

procedure nr 08 / 7685 BESLU CC
26 MEI 2009

Rechtbank 's-Gravenhage Sector Bestuursrecht

Procedurenummer: 08 / 7685 BESLU CC

VERWEERSCHRIFT

Inzake:

**de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van
Advocaten**

gevestigd te Den Haag,

Algemene Raad,

gemachtigde: mr. M.E. Veenboer

tegen:

mr. W. Nass

advocaat te Eindhoven



Inleiding en procesverloop

1. Op basis van het Convenant Kwaliteitsborging Advocatuur, getekend door het ministerie van Justitie, de Raden voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten is de Algemene Raad met ingang van 1 januari 2002 gestart met de uitvoering van zogenoemde kwaliteitsaudits ten behoeve van advocaten en advocatenkantoren die zich toeleggen op gesubsidieerde rechtsbijstand.
De bedoeling is om de kwaliteit van de praktijkvoering van de gesubsidieerde rechtsbijstand te waarborgen en te verbeteren.
Het Covenant is gesloten voor de periode 1 januari 2002 – 1 januari 2004. Deelname vindt plaats op basis van vrijwilligheid; dit houdt in dat deelname geen voorwaarde is voor de inschrijving bij de Raad voor Rechtsbijstand.
Zij die met succes meewerken aan een audit komen in aanmerking voor een door de Raden voor Rechtsbijstand toe te kennen kwaliteitstoelage, hetgeen een verhoging betekent van een aan een advocaat te betalen toevoegingsvergoeding.
2. Per 1 januari 2004 is een nieuw Convenant gesloten door eerdergenoemde partijen voor de periode tot 1 januari 2007. Anders dan het vorige Convenant gaat het nu niet meer om het op vrijwillige basis verkrijgen van een financiële toeslag, maar om een inschrijvingsvoorwaarde. Indien een advocaat geen positieve auditverklaring kan overleggen aan de Raad voor Rechtsbijstand wordt hij niet ingeschreven en kan hij (in beginsel) geen gefinancierde rechtshulp verlenen (artikelen 13-15 Wet op de rechtsbijstand). Het beoogde doel is ongewijzigd gebleven, te weten kwaliteitsborging en -verbetering van praktijkvoering van de gesubsidieerde rechtsbijstand.
Per 1 januari 2007 is wederom een Convenant door genoemde partijen ondertekend met een looptijd tot 1 januari 2010.
3. In verband met laatstbedoeld Convenant is de Kwaliteitsstandaard 2007 opgesteld die beoogt het kantoor behulpzaam te zijn een bepaald basiskwaliteitsniveau te beschrijven en daarmee een aansporing te zijn om zaken bij voortduring te verbeteren. Door middel van een audit van de kantoororganisatie op basis van de kwaliteitsstandaard kan de advocaat



aantonen dat aan het kwaliteitsniveau voldaan wordt. De in de Kwaliteitsstandaard neergelegde normen gelden voor alle advocatenkantoren.

4. Een audit vindt plaats op basis van een overeenkomst tussen het kantoor en de auditor. De bevindingen worden door de auditor neergelegd in een auditverslag. Als wordt voldaan aan de eisen van de Kwaliteitsstandaard volgt afgifte van een auditverklaring die drie jaar geldig is.

Indien niet voldaan wordt aan de in de Kwaliteitsstandaard neergelegde normen volgt een verbeterpunt. Alsdan dient het kantoor binnen zes maanden een heraudit aan te vragen bij dezelfde auditor. Als ook na een heraudit niet is voldaan aan de gestelde eisen wordt er geen auditverklaring afgegeven.

Bij geschillen kan het kantoor zich wenden tot een daartoe ingestelde bezwaarcommissie bestaande uit één lid van de Algemene Raad, één auditor en een deskundige op het gebied van auditing. De bezwaarcommissie kan op basis van het Reglement Bezwaarcommissie Audit Advocatuur het bezwaar geheel of gedeeltelijk (on)gegrond verklaren.

5. Op basis van de hierboven beschreven procedure heeft mr. Nass bezwaar aangetekend bij de Bezwaarcommissie Audit Advocatuur naar aanleiding van de op 25 september 2007 uitgevoerde audit van diens kantoororganisatie. Uit het auditrapport van 25 september 2007 blijkt dat er sprake is van vier verbeterpunten, betrekking hebbend op de intake, de zakenadministratie, de overdracht en vervanging en het afsluiten van dossiers. Naar aanleiding van de door mr. Nass met de betreffende auditor gevoerde correspondentie reageert de auditor met een brief van 14 januari 2008 samengevat inhoudende dat mr. Nass zich desgewenst tot de Bezwaarcommissie kan wenden en dat met betrekking tot de vier verbeterpunten vóór 16 maart 2008 een heraudit dient plaats te vinden waartoe mr. Nass het initiatief dient te nemen.
6. Op 24 juni 2008 heeft de Bezwaarcommissie zich in de vorm van een bindend advies uitgesproken over de door mr. Nass aangevoerde bezwaren ter zake van de hierboven genoemde vier verbeterpunten. Daarbij heeft de Bezwaarcommissie het bezwaar op drie verbeterpunten ongegrond verklaard, terwijl het verbeterpunt betreffende de



zakenadministratie is omgezet in een aanbeveling.

Tegen dit bindend advies op bezwaar, getekend door de voorzitter van bedoelde commissie op 5 september 2008 en toegezonden bij brief van 9 september 2008, heeft mr. Nass bij brief van 16 oktober 2008 beroep ingesteld bij uw Rechtbank met het verzoek de beslissing van de Bezwaarcommissie te vernietigen met zodanige verdere beslissing als uw Rechtbank zal vernemen te behoren.

7. Op 20 november 2008 heeft een heraudit plaatsgevonden in verband met de naar aanleiding van de audit van 25 september 2007 aangegeven verbeterpunten. De heraudit heeft geresulteerd in de afgifte van een auditverklaring, geldig tot 25 september 2010.

Ontvankelijkheid

8. Doel van deze procedure is het verkrijgen door mr. Nass van een auditverklaring in verband met diens inschrijving bij de Raad voor Rechtsbijstand.
Met de afgifte van de auditverklaring is de grondslag aan de vordering van mr. Nass ontvallen en daarmee diens belang bij de onderhavige beroepsprocedure.
9. Indien en voor zover uw Rechtbank niettemin van oordeel is dat mr. Nass toch als belanghebbende zou moeten worden aangemerkt in de zin van artikel 1:2 Awb volgt hierna het verweer van de Algemene Raad dat erop is gericht uw Rechtbank te verzoeken mr. Nass niet-ontvankelijk te verklaren in zijn beroep op basis van de artikelen 1:1 en 1:3 Awb.
10. Naar het oordeel van de Algemene Raad is een (negatieve) auditverklaring niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Een dergelijk besluit brengt immers op zichzelf geen wijziging teweeg in de rechtstoestand van het desbetreffende advocatenkantoor noch worden er rechten of verplichtingen met een dergelijk besluit vastgelegd. Van een op rechtsgevolg gerichte handeling is dan ook geen sprake. Veeleer is sprake van een feitelijke handeling. Op basis van deze feitelijke handeling kan de Raad voor de Rechtsbijstand een besluit nemen tot (weigering van de) inschrijving bij voornoemde Raad. Alsdan is er sprake van een besluit in de zin van de Awb.



11. Voor een besluit is voorts vereist dat het moet gaan om een publiekrechtelijke rechtshandeling. Naar de mening van de Algemene Raad is de auditverklaring aan te merken als een feitelijke handeling. Daarnaast kan er niet gesproken worden van een publiekrechtelijk aspect nu er geen expliciete publiekrechtelijke wettelijke bepaling bestaat waaraan de bevoegdheid om haar te verrichten kan worden ontleend. De uitvoering van de audit komt immers tot stand nadat het betreffende kantoor met de auditor een civielrechtelijke overeenkomst heeft gesloten, waarbij opdracht wordt verleend tot het uitvoeren van de audit.
- In dat kader merkt de Algemene Raad nog op dat het een kantoor vrij staat om een audit te laten houden door de Orde dan wel door een andere instelling. In het laatste geval dient de desbetreffende auditor een opleiding of training te hebben gevolgd die – gemeten naar inhoud en reikwijdte- aan ten minste dezelfde kwalificaties voldoet als de training die wordt georganiseerd door de Nederlandse Orde van Advocaten, hetgeen door het overleggen van bescheiden aannemelijk dient te worden gemaakt.
12. Ten slotte dient het besluit door een bestuursorgaan te worden genomen. Artikel 1:1 Awb bepaalt wat onder een bestuursorgaan dient te worden verstaan.
- De taken van auditoren beperken zich tot het verrichten van audits bij advocatenkantoren en de afgifte van auditverklaringen. Aan de taakuitoefening van auditoren zijn geen bevoegdheden verbonden die rechten en plichten van anderen (kunnen) bepalen. Voor de toepassing van publiekrechtelijke bevoegdheden zijn de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raden voor Rechtsbijstand als bevoegd gezag aangewezen.
- De Algemene Raad stelt zich dan ook op het standpunt dat hieruit volgt dat auditoren niet zijn aan te merken als organen in de zin van artikel 1:1, eerste lid sub b Awb.
13. Uit het bovenstaande blijkt dat de verplichte audit een privaatrechtelijke constructie is die ten dienste staat van de bevoegdheden die door de Raden voor Rechtsbijstand krachtens publiek recht worden uitgeoefend en die voortvloeien uit de publiekrechtelijke verhouding tussen de Raden voor Rechtsbijstand en de advocaat die ingeschreven wil worden (of blijven).
- Voor de Raden voor Rechtsbijstand dient de positieve auditverklaring als bewijs van het



feit dat op een bepaald moment aan zekere, door de Algemene Raad of een andere erkende instantie beoordeelde normen is voldaan. De auditverklaring is dus weliswaar een noodzakelijke tussenstap om tot inschrijving te komen, maar met een door de auditor afgegeven of geweigerde verklaring komt nog niet vast te staan of de advocaat wel of niet kan worden/blijven ingeschreven. De Raden voor Rechtsbijstand hebben op grond van artikel 15

van de Wet op de Rechtsbijstand immers de bevoegdheid en niet de plicht om deze voorwaarde aan de inschrijving van advocaten te stellen. Er is beleidsruimte om wegens andere redenen de inschrijving te weigeren of juist te verlenen.

14. De Algemene Raad werkt het hele “keuringssysteem” uit en draagt zorg voor de introductie, waaronder begrepen de werving, selectie en opleiding/begeleiding van de auditoren, maar staat als zodanig buiten de civielrechtelijke auditovereenkomst tussen de auditor en de advocaat.
In genoemde auditovereenkomst is een bepaling opgenomen betreffende het instellen van bezwaar bij de Bezwaarcommissie, die het bezwaar afhandelt overeenkomstig het bij die overeenkomst gevoegde Reglement Bezwaarcommissie Audit Advocatuur.
15. Hetgeen hiervoor naar voren is gebracht ter zake van de auditverklaring geldt mutatis mutandis voor de beslissing van de Bezwaarcommissie. Ook dit is geen besluit in de zin van de Awb, doch een besluit dat moet worden geplaatst in eerder genoemde civielrechtelijke context.
16. Daar waar mr. Nass bezwaar maakt tegen de betaling voor de heraudit beroept de Algemene Raad zich wederom op de tussen mr. Nass en de auditor tot stand gekomen overeenkomst waar in artikel 6 is opgenomen welk bedrag de auditee dient te betalen aan de auditor voor de door deze geleverde diensten.



Conclusie

De Algemene Raad - met in achtneming van het bovenstaande- concludeert tot niet-ontvankelijkheid van mr. W. Nass in diens beroep gericht tegen de beslissing van de Bezwaarcommissie Audit Advocatuur van 24 juni 2008.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M.E. Veenboer', is written over a horizontal line.

Mw mr. M.E. Veenboer
griffier Algemene Raad
gemachtigde

Den Haag, 27 mei 2009