

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

## WERKPLAN 2019

**COLLEGE VAN TOEZICHT  
VAN DE NEDERLANDSE  
ORDE VAN ADVOCATEN**

## VOORWOORD

In dit werkplan legt het college van toezicht vast hoe hij in 2019 te werk wil gaan en wat daarbij zijn voornaamste aandachtspunten zijn.

Het werkplan begint met een beschrijving van het bredere toezichtkader van het college van toezicht. Vervolgens schetst het college enkele risico's en ontwikkelingen die hij signaleert, zowel in het toezicht door de dekens als in en om de advocatuur.

Daarnaast is het college zich ook bewust van de ontwikkelingen dichterbij huis, bij hemzelf. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met het per 2015 ingevoerde toezichtmodel en de rollen van de actoren daarin. Het college van toezicht wil komend jaar ook kijken naar zijn eigen rol: hoe hij de normen uit het recent vastgestelde Toezichtkader toetst, hoe hij waar nodig handhavend optreedt, en hoe hij zelf verantwoording aflegt.

Dit leidt tot de keuze van de volgende toezichtthema's voor 2019:

- a | opstellen van een handnavingskader
- b | verantwoording
- c | uitvoering van wat in 2018 in gang is gezet.

Op deze wijze wil het college van toezicht een bijdrage leveren aan de verdere versterking van het toezicht op advocaten en een effectieve behandeling van klachten over advocaten, ter bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening.

College van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten,

mr. J.G.F. Rijlaarsdam, voorzitter  
drs. A.Ch. van Es, lid  
dr. J.J.M. Kremers, lid

Den Haag, 13 februari 2019

# 1. TOEZICHTKADER VAN HET COLLEGE VAN TOEZICHT

In het toezichtmodel voor de advocatuur zijn de dekens van de elf lokale orden van advocaten belast met en eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten. Het college van toezicht ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens<sup>1</sup>. Het college zoekt hierbij de balans tussen de taak van de dekens om invulling te geven aan hun eindverantwoordelijkheid en zijn eigen taak als systeemtoezichthouder.

In 2015 stelde het college in de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling enkele algemene normen voor de taakuitoefening van de dekens. Die houden in dat de deken het toezicht en de klachtbehandeling uitoefent op een onafhankelijke, zichtbare, effectieve en professionele wijze, die consistent is met de manier waarop de andere dekens deze taken uitoefenen.

Met ingang van 1 februari 2019 heeft het college de algemene normen nader ingevuld in een Toezichtkader<sup>2</sup>. Dat laat zien waaraan het college de uitoefening en ontwikkeling van het toezicht en de klachtbehandeling toetst.

Het college toetst de beleidsregels van de dekens en ziet erop toe dat de dekens hun eigen regels toepassen. Daartoe schrijft de Algemene beleidsregel voor dat de dekens toepassing geven aan de door hen vastgestelde (beleids)regels en de afspraken en handleidingen die zij in het dekenberaad – het overlegorgaan van alle dekens – voor deze taken maken of opstellen. Waar nodig stelt het college de regels.

Hieronder vallen ook de afspraken die de dekens opnemen in de jaarplannen van het dekenberaad, zoals het Jaarplan 2019. Dit betekent dat het in eerste instantie aan de dekens is om ervoor te zorgen dat zij in overeenstemming handelen met de in het dekenberaad afgestemde beleidslijnen. In geval van onvolkomenheden in het toezicht of de klachtbehandeling neemt het college maatregelen.

---

<sup>1</sup> Zie de bijlage voor een overzicht van de taken en bevoegdheden van het college van toezicht en de dekens. Een beschrijving van de werkwijze van het college is te vinden in zijn Jaarverslag 2018, gepubliceerd op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties).

<sup>2</sup> De beleidsregel en het Toezichtkader zijn gepubliceerd op [www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties](http://www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties).

## 2. RISICO'S EN ONTWIKKELINGEN

Mede op basis van zijn ervaringen en bevindingen tot nu toe signaleert het college enkele risico's en ontwikkelingen, zowel in het toezicht en de klachtbehandeling als in en om de advocatuur. De voornaamste risico's en veranderingen worden hieronder geschetst.

### 2.1 Zichtbaarheid

Zo signaleert het college dat de jaarverslagen van het dekenberaad en van de lokale orden inzicht geven in de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Door minimale duiding en context geven de verslagen echter weinig inzicht in de aard en de ernst van normschendingen en de effecten van het toezicht. Niet duidelijk is wat de ontwikkeling is van risico's en van tekortkomingen of onregelmatigheden, en of er sprake is van verbetering van het normbesef en de naleving. De jaarverslagen van de lokale orden zijn bovendien voornamelijk intern, op de balie gericht. Daardoor is weinig zichtbaar wat de 'staat van de advocatuur' is en of het toezicht disfunctionerende advocaten effectief aanpakt. Dat raakt aan het vertrouwen in het toezicht en in de advocatuur. Daar komt bij dat het college voor zijn taak afhankelijk is van de verantwoording door de deken.

### 2.2 Aanscherping van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

In juli 2018 is de Wwft ingrijpend gewijzigd door de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn van de EU. Dat leidt tot meer verplichtingen voor advocaten(kantoren) die Wwft-plichtige diensten verlenen en tot een navenante taakverzwaring van de deken. De voornaamste wijzigingen houden in dat advocaten die Wwft-plichtige diensten verlenen bij wijze van risicomanagement hun risico's op witwassen en financieren van terrorisme dienen vast te stellen en te beoordelen. Dat moeten zij vastleggen, actueel houden en op verzoek aan de deken verstrekken. Tevens moeten zij beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's te beperken en effectief te beheren. In sommige gevallen, afhankelijk van de aard en omvang van hun kantoor, moeten deze advocaten een bestuurder aanwijzen als verantwoordelijke voor de naleving van de Wwft, een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie instellen, evenals een onafhankelijke auditfunctie ter controle van de naleving van de wet.

De Wwft schrijft voor dat de toezichthouders, zoals de deken, op deze wet toezicht houden op een risico-gebaseerde wijze. Dat houdt onder meer in dat zij de frequentie en intensiteit van hun toezicht baseren op inzicht in het risicoprofiel van advocaten(kantoren) die Wwft-plichtige diensten verlenen. Verder kunnen ze aan individuele advocaten(kantoren) ontheffing verlenen van de verplichting om een vastgelegde risicobeoordeling te hebben. Voor de bestuursrechtelijke handhaving geldt dat de deken – net als de toezichthouders op andere instellingen en beroepsgroepen die onder de Wwft vallen – worden verplicht om in beginsel alle besluiten openbaar te maken waarbij zij een sanctie of maatregel opleggen.

## 2.3 Externe ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de advocatuur. Naast de voorgenomen herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand<sup>3</sup> wordt er bijvoorbeeld binnen de rechtspraak geëxperimenteerd met geschilbeslechting zonder vertegenwoordiging door advocaten, en zijn nieuwe technologieën in opkomst. Deze veranderingen kunnen gevolgen hebben voor de samenstelling en omvang van de beroepsgroep. Het college spreekt hier geen waardeoordeel over uit. Dat neemt niet weg dat het in tijden van verandering van belang is om alert te zijn op risico's die dit met zich kan brengen.

---

<sup>3</sup> Brief minister voor Rechtsbescherming van 9 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155.

### 3. TOEZICHTTHEMA'S VOOR 2019

Mede gelet op de hiervoor beschreven risico's kiest het college de volgende toezichtthema's voor 2019.

#### a. Opstellen van een handhavingskader

Dit thema behelst een professionaliseringslag voor de taakuitoefening van het college zelf.

In het Toezichtkader geeft het college een nadere uitwerking aan de normen die hij stelt aan de taakuitoefening van de dekens. Als volgende stap wil het college het Toezichtkader operationaliseren in een handhavingskader, dat vastlegt hoe hij systematisch:

- de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de klachtbehandeling waar mogelijk kan meten, beoordelen en verbeteren, gelet op de doelstellingen van het toezicht, en
- toepassing kan geven aan zijn handhavingsinstrumentarium.

Het beoogde handhavingskader omvat de volgende delen:

1. normenkader (*wettelijk kader, Algemene beleidsregel, Toezichtkader*)
2. monitoring en toetsing (*benodigde informatie voor het toezicht en wijze van verkrijging*)
3. handhaving (*criteria en processen voor de inzet van het beschikbare instrumentarium*)
4. verantwoording (*criteria en processen voor het jaarlijks verslag van werkzaamheden, eventueel aanvullende periodieke of incidentele rapportages*).

Sommige onderdelen hiervan bestaan al, andere zullen nieuw zijn. Door deze samen te brengen in de context van een samenhangend handhavingskader wil het college de kwaliteit en de focus van zijn toezicht bevorderen. Goed toezicht is immers ook gebaat bij begrenzing, zodat helder is wat de reikwijdte ervan is. Het college zal het handhavingskader voorbereiden en ontwikkelen met behulp van externe deskundigen en met betrokkenheid van de dekens en belanghebbende organisaties.

**Doelstelling:** het college stelt een handhavingskader vast om systematisch de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de klachtbehandeling waar mogelijk te meten, beoordelen en te verbeteren.

**Beoogd effect:** bevorderen van de kwaliteit en gerichtheid van het toezicht door het college en inzichtelijk maken van de effecten van het toezicht en het optreden van het college.

#### b. Verantwoording

Professionaliteit vraagt van toezichthouders om van tevoren aan de buitenwereld te laten zien wat zij doen en daar naderhand verantwoording over af te leggen. Een goede externe verantwoording door de dekens is van belang voor de controleerbaarheid van het toezicht en de klachtbehandeling, en bevordert de onafhankelijkheid en professionaliteit van het toezicht. Elk handelen dient ook in het perspectief te staan van de te beschermen publieke belangen: kwaliteit en integriteit van de beroepsgroep.

Het vertrouwen in de advocatuur kan toenemen als de dekens als toezichthouder laten zien dat zij in staat zijn om disfunctionerende advocaten effectief aan te pakken.

Eind 2018 bood het college concrete handvatten aan de dekens, op basis waarvan de dekens invulling kunnen geven aan hun externe verantwoording over 2018. Het college zal deze verantwoording toetsen, onder meer op de mate waarin inzicht wordt gegeven in de taakuitoefening door de dekens.

**Doelstelling:** het college toetst de verantwoording van de dekens en de mate waarin deze inzicht geeft in de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling, de aard en ernst van geconstateerde tekortkomingen, relevante ontwikkelingen in en om de advocatuur, en de resultaten en effecten van het toezicht en de klachtbehandeling.

**Beoogd effect:** de verantwoording van de dekens maakt zichtbaar wat zij hebben gedaan, welke prioriteiten zij stelden, wat de aard en ernst van geconstateerde tekortkomingen was, wat relevante ontwikkelingen waren en welke resultaten en effecten het toezicht en de klachtbehandeling hadden.

### c. Uitvoering van wat in 2018 in gang is gezet

#### Risico-gestuurd toezicht

Voor effectief en efficiënt toezicht is van belang dat de beschikbare capaciteit en middelen met behulp van risico-gestuurd toezicht gericht worden ingezet daar waar een verhoogde kans bestaat dat een bepaald risico of schadelijk probleem zich voor doet. Voor het Wwft-toezicht is een risico-gebaseerde taakuitoefening wettelijk voorgeschreven.

In 2018 stelden de dekens beleid vast voor een gestructureerde aanpak van risico-gestuurd toezicht. Het college zal in 2019 toetsen hoe de dekens dit beleid uitvoeren. Van belang daarbij is dat de dekens zicht houden op ontwikkelingen in en om de advocatuur en de nieuwe of veranderde risico's die deze met zich brengen. Dat vergt dat zij risico's identificeren, benoemen en classificeren naar gelang de (eventueel gewijzigde) aard, ernst en omvang. Het college zal onder meer letten op de kwaliteit van de risicoanalyse en de prioriteitstelling, de wijze van selectie van advocaten en de gehanteerde strategie voor aanpak en handhaving van de verschillende risico's. Ook zal het college bezien hoe het Wwft-toezicht risico-gebaseerd wordt uitgevoerd.

Vervolgens zal het college verifiëren dat de dekens in 2020 – in een jaarverslag over 2019 – verantwoord worden hoe de eerste cyclus van het risico-gestuurde toezicht is uitgevoerd. Dat dient ertoe om inzicht te geven hoe de risico's lokaal en in het dekenberaad zijn geïdentificeerd en gewogen, hoe het toezicht op de geselecteerde risico's is uitgeoefend en hoe de cyclische aanpak is vormgegeven.

### Financieel toezicht

Het college beschouwt financieel toezicht als een essentieel onderdeel van het preventieve toezicht. Van belang is dat het financieel toezicht op een structurele en door de dekens afgestemde werkwijze wordt uitgeoefend om:

- te bewaken dat advocaten zorgvuldig omgaan met gelden van derden en met hun cliënten ten aanzien van de kosten van hun werkzaamheden;
- vroegtijdig mogelijke problemen in de financiële huishouding bij advocatenkantoren te onderkennen, zodat er wellicht nog bijsturing mogelijk is; en
- de belangen van cliënten te bewaken als de continuïteit van een kantoor in gevaar is.

Na jaren van pilots gaan de dekens als regulier toezichtinstrument financiële kengetallen van alle advocatenkantoren opvragen. Voor 2019 staat een automatisering van het opvragen van kengetallen op het programma, zodat advocaten de cijfers digitaal kunnen aanleveren.

Het college wil beoordelen hoe het financiële toezicht en het opvragen van kengetallen wordt uitgevoerd. Daaronder is begrepen het analyseren van de kengetallen, het verrichten van nader onderzoek bij kantoren waar de situatie zorgelijk lijkt, en het monitoren en zonodig optreden bij kantoren met een zorgwekkende positie.

### Toezicht op naleving van de Wwft

De per juli 2018 gewijzigde Wwft stelt extra eisen aan advocaten die Wwft-plichtige diensten verlenen en aan de dekens als toezichthouders. In januari 2019 hebben de dekens beleid<sup>4</sup> opgesteld voor de invulling van deze nieuwe verplichtingen en bevoegdheden.

Voor een goed Wwft-toezicht is van belang dat de dekens met actieve voorlichting zorgen dat advocaten zich bewust(er) zijn en voldoende kennis hebben van het toepassingsbereik van de Wwft en de bijbehorende (nieuwe) verplichtingen. Het college zal tevens toetsen hoe de dekens invulling geven aan risico-gebaseerd toezicht op de naleving van de Wwft en uitvoering geven aan het door hen opgestelde beleid.

Verder zal naar verwachting in 2020/2021 de Financial Action Taskforce (FATF) een evaluatie uitvoeren naar de uitvoering en effectiviteit van de antiwitwas-regelgeving in Nederland<sup>5</sup>. De FATF is een intergouvernementele organisatie die streeft naar effectieve implementatie van juridische, wetgevende en operationele maatregelen tegen witwassen en de financiering van terrorisme en andere, daaraan gerelateerde risico's voor de integriteit van het internationale financiële systeem. Het college wil nagaan of het Wwft-toezicht op de advocatuur adequaat is, mede gelet op het toezicht op juridische dienstverlening in andere landen. Waar versterking nodig en mogelijk is, zal het college die versterkingen, voor zover het binnen zijn taakveld past, in gang zetten.

<sup>4</sup> De Beleidsregel toezicht Wwft 2018 en Beleidsregel handhaving Wwft 2018 zijn gepubliceerd op de websites van de lokale orden van advocaten.

<sup>5</sup> Deze evaluatie betreft alle sectoren, dus niet enkel de advocatuur.



### Organisatie en ondersteuning

Ter versterking van het toezicht heeft het college erop aangedrongen dat de dekens vorm geven aan een effectieve inrichting van hun organisatie en ondersteuning – in onderlinge verbinding, maar ook in samenwerking met de NOvA. Een aanzet daartoe ziet het college in voornemens van de dekens om meer kennis te bundelen en werkzaamheden te concentreren.

**Doelstelling:** het college:

- i) toetst de uitvoering van het in 2018 in gang gezette beleid ten aanzien van risico-gestuurd toezicht, het toezicht op de Wwft, het opvragen van kengetallen en de versterking van de organisatie en ondersteuning van de dekens;
- ii) vraagt de dekens te verantwoorden hoe de eerste cyclus van het risico-gestuurde toezicht in 2019 is uitgevoerd;
- iii) vraagt de dekens om advocaten bewust(er) te maken van het toepassingsbereik en de verplichtingen van de Wwft; en
- iv) zet waar nodig en mogelijk versterkingen van het Wwft-toezicht in gang, ter voorbereiding op de FATF-evaluatie.

**Beoogd effect:** de dekens:

- i) voeren op gestructureerde en onderling afgestemde wijze hun beleid uit voor risico-gestuurd toezicht, Wwft- toezicht en het opvragen van kengetallen, en zorgen voor versterking van hun organisatie en ondersteuning;
- ii) leggen op inzichtelijke wijze verantwoording af over de uitvoering van de eerste cyclus van risico-gestuurd toezicht in 2019; en
- iii) dragen er met voorlichting aan bij dat advocaten zich meer bewust zijn wanneer de Wwft op hun diensten van toepassing is en welke verplichtingen dat met zich brengt.

## 4. SLOT

Met bovenstaande aanpak wil het college van toezicht ook komend jaar een zinvolle bijdrage leveren aan de verdere versterking van het toezicht op advocaten en een effectieve behandeling van klachten over advocaten. Uiteindelijk is het doel om daarmee de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van advocaten in het belang van rechtzoekenden te bewaken en te bevorderen.

[www.collegevantoezichtnova.nl](http://www.collegevantoezichtnova.nl)  
Postbus 97862 – 2509 GH Den Haag

# BIJLAGE - OVERZICHT VAN TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

Dit overzicht vermeldt de taken en bevoegdheden van het college en van de deken die relevant zijn voor de taakuitoefening van het college van toezicht.

## I. Taken en bevoegdheden college van toezicht

### Taken

- toezien op de werking van het toezicht en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken (artikel 45i, eerste lid, Advocatenwet).
- beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling door de deken (artikel 45h Advocatenwet).

### Bevoegdheden van het CvT

- het hof van discipline verzoeken om een deken te schorsen in of te ontheffen van de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling (artikel 45c Advocatenwet).
- de jaarlijkse vergadering van een orde in het arrondissement verzoeken om een deken te ontslaan en een andere deken te kiezen (artikel 45d Advocatenwet).

### Bevoegdheden van de algemeen deken als voorzitter van het CvT

- de deken van de algemene raad kan aanwijzingen geven aan een lokale deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht, gehoord de overige leden van het CvT (artikel 45b Advocatenwet).

## II. Taken en bevoegdheden van de deken

### Taken

- toezicht houden op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet, met inbegrip van toezicht op
  - de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen;
  - inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten; en
  - enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (artikel 45a, eerste lid, Advocatenwet).
- toezicht houden op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (artikel 24, tweede lid Wwft).
- onderzoeken en behandelen van klachten tegen advocaten (artikel 46c Advocatenwet)

### Bevoegdheden

- indienen van een dekenbezwaar bij de tuchtrechter (artikel 46f Advocatenwet)
- verzoeken om tuchtrechtelijke of ordemaatregelen (artikelen 60ab, 60b en 60c Advocatenwet)
- aanwijzing geven om een bepaalde gedragslijn te volgen (artikel 28 Wwft)
- opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete voor bepaalde overtredingen van verordeningen (artikel 45g Advocatenwet) en van de Wwft (artikelen 29 en 30 Wwft)
- overige bevoegdheden, waaronder de publicatiebevoegdheid (artikelen 2b, 25, 32e e.v., 35a Wwft)
- de deken beschikt als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht over de bevoegdheden uit titel 5.2 Awb.