

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

WERKPLAN 2020

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

VOORWOORD

2020 wordt het zesde jaar waarin het college van toezicht actief is. In 2020 zal het college wederom betekenisvolle stappen zetten ter verbetering en verdere professionalisering van het toezicht op de advocatuur. Ook de voornemens van de dekens wijzen in die richting, onder meer waar het gaat om harmonisatie van het toezicht.

In voorgaande jaren zijn goede beleidsmaatregelen genomen in het dekenberaad. In 2020 zal het college erop toezien dat de dekens voortgaan met het implementeren van die maatregelen. Bovenaan de activiteitenlijst staat het vaststellen van een handhavingkader, op basis van het in 2019 tot stand gebrachte Toezichtkader. Daarmee zal het college voorspelbaar en consistent kunnen acteren. Voor de dekens zal dat behulpzaam zijn bij het verder vormgeven en uitvoeren van hun risicogestuurd toezicht. Dat geldt net zo voor het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), een onderwerp dat in toenemende mate de aandacht vraagt van de dekens en college.

Nieuw is wel de aandacht die het college vraagt voor het onderwerp integriteit en cultuur. Dat thema is van groot belang voor de gehele advocatuur, ongeacht de omvang van een kantoor.

2020 zal mede in het licht staan van de evaluatie die inmiddels van start is gegaan en die zich zal richten op het functioneren van het toezichtmodel advocatuur zoals dat vanaf 2015 is vorm gegeven. Ook zal in 2020 en 2021 in internationaal verband de Nederlandse witwasbestrijding worden geëvalueerd (de zogeheten FATF-evaluatie). Daaronder valt de naleving van de Wwft door advocaten en het toezicht daarop door de dekens.

Het college is zich bewust van de zorgen die leven in de wereld van de advocatuur rondom veiligheid, maar ook rondom toegankelijkheid van rechtshulp voor rechtzoekenden. In deze maatschappelijke context wil het college ook in 2020 toezicht uitoefenen op een wijze die recht doet aan de belangen van rechtzoekenden en samenleving, en aan de professionaliteit van advocaten en dekens.

Samengevat behelst dit de keuze voor de volgende toezichtthema's:

- a. Uitwerken en implementeren van het handhavingkader
- b. Risico-gestuurd toezicht
- c. Toezicht op naleving van de Wwft
- d. Integriteit, cultuur en interne controle

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, 19 december 2019

1. TOEZICHTMODEL 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 dekens¹. 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 de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling stelt het college 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. Deze normen zijn nader ingevuld in het Toezichtkader². 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. In geval van onvolkomenheden in het toezicht of de klachtbehandeling neemt het college maatregelen.

¹ Op de website van het college staat 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 recente jaarverslagen, gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties.

² De beleidsregel en het Toezichtkader zijn gepubliceerd op www.collegevantoezichtnova.nl/publicaties.

2. ONTWIKKELINGEN EN RISICO'S

Niet alleen het toezicht en de klachtbehandeling zijn in ontwikkeling, ook in en om de advocatuur zijn de nodige veranderingen gaande. Die kunnen risico's met zich brengen voor de beroepsuitoefening of voor het toezicht. Hieronder signaleert het college enkele relevante ontwikkelingen en risico's.

2.1 Voorkoming van witwassen en ondermijning

Een belangrijke taak van de dekens is om toezicht te houden op naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Deze wet wordt op grond van Europese regelgeving geregeld aangevuld en aangescherpt. Na de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in 2018 staat in 2020 de implementatie van de vijfde richtlijn op stapel. Beide richtlijnen hebben ook gevolgen voor de taakuitoefening door de dekens. Een daarvan is dat de toezichthouders op naleving van de Wwft, zoals de dekens ten aanzien van advocaten, hun toezicht risico-gebaseerd inrichten. Dat houdt onder meer in dat de dekens inventariseren welke risico's zich voordoen voor advocaten om betrokken te raken bij witwassen. Tevens dienen de dekens inzicht te hebben in het risicoprofiel van advocaten-(kantoren) die Wwft-plichtige diensten verlenen, zodat zij hun toezichtcapaciteit kunnen inzetten daar waar de risico's hoger zijn.

In 2020/2021 zal de intergouvernementele Financial Action Taskforce (FATF) een evaluatie uitvoeren naar de effectiviteit van de witwasbestrijding in Nederland. De FATF zal primair aandacht besteden aan de opsporing en vervolging, en aan de maatregelen van de financiële sector, zoals banken en trustkantoren. Daarnaast zal worden gekeken naar de naleving van de Wwft door beroepsgroepen zoals de advocatuur, en het toezicht daarop door de dekens.

Verder is er toenemende maatschappelijke aandacht voor allerlei vormen van ondermijning³, waarbij advocaten (ongewild) betrokken kunnen raken. Meer in het algemeen geldt dat advocaten kwetsbaar kunnen zijn vanwege (impliciete) bedreiging of dwingende verzoeken van cliënten of derden. Die zouden kunnen leiden tot onbetamelijke beroepsuitoefening naast andere, ook persoonlijke risico's. Dit versterkt het belang dat advocaten voldoende weerbaar zijn en de onafhankelijkheid ten opzichte van hun eigen cliënt kunnen bewaren.

2.2 Focus op verschillende soorten kantoren

In het toezicht en de klachtbehandeling wordt relatief veel tijd en capaciteit besteed aan advocaten van kleine(re) kantoren. Deels heeft dat getalsmatige oorzaken. Verschillende toezichtinstrumenten van de dekens gebruiken het kantoor als aangrijpingspunt, zoals de kantoorbezoeken en de toetsing van nieuw opgerichte kantoren. En 57% van alle kantoren bestaat uit één advocaat, en 29% bestaat uit 2 tot 4 advocaten. Verreweg de meeste nieuwe kantoren vallen ook in deze categorieën. Daarnaast gaven de dekens in 2019 specifiek aandacht aan eenmanskantoren met een extra kwetsbaarheid. Van belang is om daarnaast in het toezicht ook oog te hebben voor andersoortige risico's die zich op grotere kantoren kunnen voordoen. Daar spelen deels andere belangen en beheersvraagstukken die evenzeer voor het toezicht relevant zijn, zoals bijvoorbeeld conflicterende belangen.

³ Onder ondermijning wordt criminaliteit verstaan die misbruik maakt van legale economische structuren en voorzieningen zoals transport, dienstverlening en vastgoedsector, en die ondermijnende effecten heeft in bijvoorbeeld openbaar bestuur, woonwijken, de openbare ruimte en de natuur.

2.3 Externe ontwikkelingen

Een impactvolle ontwikkeling betreft de gefinancierde rechtsbijstand, waar de vergoedingen veelal ontoereikend zijn en het ministerie van Justitie en Veiligheid al geruime tijd werkt aan een herziening van het stelsel. Sommige sociaal advocaten stoppen met hun praktijk; anderen gaan ertoe over om ook of meer zaken te behandelen voor cliënten die zelf de bijstand bekostigen, teneinde hun (sociale) praktijk financieel draaiende te kunnen houden. Hierdoor neemt het aantal beschikbare advocaten voor deze vorm van rechtshulp af.

Daarnaast experimenteert de rechtspraak met diverse vormen van geschilbeslechting zonder vertegenwoordiging door advocaten. Een rechtsbijstandsverzekeraar is begonnen met een initiatief om zijn advocaten in loondienst ook rechtsbijstand te laten verlenen aan niet-verzekerden.

Naast de opmars van nieuwe technologieën kunnen deze veranderingen gevolgen hebben voor de samenstelling en omvang van de beroepsgroep. Op voorhand valt niet te overzien hoe dat zal uitwerken. Dit maakt het van belang om in het toezicht alert te zijn op eventuele risico's voor de kwaliteit van de dienstverlening of de integriteit van de advocaat.

Ten slotte vindt momenteel de wettelijke evaluatie plaats van het toezichtmodel zoals dat in 2015 is ingevoerd met de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta). Ook het college maakt hier onderdeel van uit. Naar verwachting zullen onderzoekers in opdracht van het WODC hun eindrapport in de loop van 2020 uitbrengen en presenteren aan de minister voor Rechtsbescherming.

2.4 Uitbreiding van werkzaamheden voor de dekens

Voor de dekens geldt dat zij vanaf 2020 ook toezicht dienen te houden op de naleving van nieuwe verplichtingen voor advocaten. Dat betreft allereerst het voorschrift in de Verordening op de advocatuur dat advocaten zich op het tableau op een tot vier rechtsgebieden moeten registreren, waarop zij het vereiste aantal opleidingspunten hebben gehaald. Deze registratie moeten zij ook publiekelijk bekend maken⁴. Dit zogenoemde 'rechtsgebiedenregister' is ingesteld om het voor rechtzoekenden makkelijker te maken om een geschikte advocaat te vinden. Ook beoogt het register bij te dragen aan de kwaliteit van de advocatuur. Daarnaast zijn advocaten verplicht om mee te doen aan kwaliteitstoetsen, zodra de benodigde wijziging van art. 26 van de Advocatenwet in werking treedt. De kwaliteitstoets bestaat uit het deelnemen aan intervisie, peer review of gestructureerd intercollegiaal overleg. Het toezicht van de dekens zal zich voortaan ook uitstrekken tot een correcte registratie en openbaarmaking van rechtsgebieden en – na inwerkingtreding – het voldoen aan de verplichte kwaliteitstoets.

Bij het financieel toezicht zullen alle 11 dekens in 2020 financiële kengetallen opvragen van alle advocatenkantoren in hun arrondissement. In 2019 werden de kengetallen in 7 arrondissementen opgevraagd; nu volgen ook de arrondissementen Amsterdam, Den Haag, Midden-Nederland en Rotterdam. Deze ontwikkelingen zorgen voor een intensivering van de taken van de dekens.

⁴ Artikelen 6.31 en 6.32 Verordening op de advocatuur (Voda).

3. TOEZICHTTHEMA'S VOOR 2020

Mede gelet op de hiervoor beschreven ontwikkelingen en risico's zal het college in 2020 aan de volgende toezichtthema's bijzondere aandacht geven.

a. Uitwerken en implementeren van het handhavingskader

In 2019 is het college van start gegaan met het opstellen van een handhavingskader dat in 2020 wordt afgerond. Het dient een tweeledig doel: het kader zal een samenhangend raamwerk worden dat enerzijds zorgt voor een verdere professionalisering van de taakuitoefening van het college, en anderzijds de dekens helpt bij de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling.

Het handhavingskader zal de volgende delen omvatten:

1. normenkader (*nadere uitwerking van normen voor de taakuitoefening door de dekens, o.m. uit het Toezichtkader*)
2. monitoring en toetsing (*wijze van verkrijging van informatie voor het toezicht door het college*)
3. handhaving (*criteria en processen voor de inzet van het beschikbare instrumentarium*)
4. verantwoording (*criteria en processen voor het jaarlijks verslag van werkzaamheden en eventueel aanvullende rapportages*).

Een samenhangend handhavingskader bevordert de kwaliteit en de focus van het toezicht door het college. Tevens zorgt het voor begrenzing, zodat helder is wat de reikwijdte ervan is. Voor de dekens schept het duidelijkheid waar hun taakuitoefening aan dient te voldoen. Als zodanig kan het handhavingskader een rol spelen bij het inwerken van nieuw aantredende dekens en nieuwe collegeleden, en bijdragen aan de continuïteit van het toezicht op beide niveaus.

Een projectteam met externe deskundigen en met betrokkenheid van de dekens zorgt voor de verdere uitwerking om te komen tot een kwalitatief goed, evenwichtig en mede door de dekens gedragen handhavingskader. Het college zal het kader in de loop van 2020 vaststellen en implementeren.

Doelstelling: het college stelt het handhavingskader vast en implementeert dat, zodat hij systematisch de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de klachtbehandeling waar mogelijk kan meten, beoordelen en verbeteren.

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

b. 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 een beleidsmodel vast voor een gestructureerde aanpak van risico-gestuurd toezicht. Hoewel de dekens in de praktijk al meer risico-gebaseerd werken dan soms is vastgelegd, is het van belang dat alle dekens op systematische en toetsbare wijze uitvoering geven aan het beleidsmodel en de doorlopen stappen schriftelijk vastleggen. Dit omvat:

- zicht houden op ontwikkelingen in en om de advocatuur en nieuwe of veranderde risico's,
- identificatie, analyse en classificatie van risico's naar gelang hun (eventueel gewijzigde) aard, ernst en omvang,
- een passende aanpak voor de verschillende risico's, en
- evaluatie van de voortgang, impact en resultaten, ten behoeve van sturing voor het lopende en volgende jaar.

Dat is wezenlijk voor de kwaliteit van het toezicht, en maakt het voor het college mogelijk om de kwaliteit van de uitvoering van de verschillende stappen te toetsen. Voor de dekens zal het aan de basis staan van een inzichtelijke verantwoording over de wijze waarop zij risico-gestuurd toezicht uitvoeren.

Als onderdeel hiervan is nodig dat de dekens meer gebruik maken van data-analyse voor onder meer analyse van risico's, sturing en lering, selectie van advocaten voor risico-gebaseerd toezicht, en voor evaluatie van de impact van het uitgeoefende toezicht.

Nuttige data hiervoor zijn onder meer de financiële kengetallen die de dekens vanaf 2020 van alle advocatenkantoren opvragen. Deze gegevens worden digitaal aangeleverd, wat kwantitatieve analyse mogelijk maakt. Het is van belang dat de dekens mogelijkheden onderzoeken en toepassen om meer en creatiever gebruik te maken van de beschikbare data. Deze werkwijze leidt er tevens toe dat de dekens in hun verantwoording inzicht kunnen geven in de financiële gezondheid van de advocatuur.

Een belangrijke bron voor het toezicht zijn informatie en signalen van ketenpartners en collega-toezichthouders. Het college bevordert dat de dekens blijven inzetten op een goede samenwerking met deze partijen, en waar mogelijk de samenwerking intensiveren. In dat kader kan het waardevol zijn om een protocol op te stellen over de terugkoppeling aan ketenpartners, zodat duidelijk is welke informatie de dekens kunnen verschaffen, en op welk moment, over het resultaat van het onderzoek naar een signaal.

Doelstelling: het college ziet erop toe dat de dekens uitvoering geven aan het beleidsmodel voor risico-gestuurd toezicht en dat schriftelijk vastleggen, en toetst de kwaliteit daarvan.

Beoogd effect: de dekens:

- i) voeren hun beleid voor risico-gestuurd toezicht systematisch en toetsbaar uit en leggen dat schriftelijk vast;
- ii) maken meer gebruik van data-analyse, waaronder analyse van financiële kengetallen van advocatenkantoren;
- iii) intensiveren waar mogelijk hun samenwerking met ketenpartners en collega-toezichthouders ter verkrijging van informatie en signalen.

c. Toezicht op naleving van de Wwft

De Wwft schrijft voor dat de toezichthouders, zoals de dekens, hun toezicht op de naleving van deze wet risico-gebaseerd inrichten. Dat houdt onder meer in dat de dekens inzicht dienen te hebben in de risico's in de advocatuur en in het risicoprofiel van advocaten(kantoren) die Wwft-plichtige diensten verlenen. Op basis daarvan kunnen de dekens de frequentie en intensiteit van het toezicht bepalen, en hun capaciteit inzetten daar waar de risico's hoger zijn.

De dekens hebben in januari 2019 beleid vastgesteld⁵ voor het toezicht op de per juli 2018 geldende, gewijzigde Wwft. Het college toetst hoe de dekens hun beleid uitvoeren bij de CCV en kantoorbezoeken. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld hoe de wijze van de cliënt-identificatie op grote kantoren wordt gecontroleerd.

Voor 2020 is van belang dat de dekens een risico-gebaseerde werkwijze toepassen. Hiervoor is benodigd dat de dekens de risico's in de advocatuur identificeren, risicoprofielen opstellen van de balie, en op basis daarvan advocaten selecteren voor toezicht. In een plan van aanpak kunnen de dekens vastleggen hoe en wanneer zij deze stappen zetten. Het college zal hieraan eventueel een bijdrage leveren.

Verder is het zaak dat de dekens op dit onderwerp samenwerken met andere toezichthouders en instanties. Na implementatie⁶ van de Vijfde anti-witwasrichtlijn krijgen de Wwft-toezichthouders de bevoegdheid om onderling informatie uit te wisselen. Dat maakt een meer intensieve samenwerking mogelijk, zoals met het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Financial Intelligence Unit (FIU). Voor het toezicht op internationaal opererende advocatenkantoren kan internationale samenwerking aangewezen zijn.

Bij controle op de naleving kan een onderscheid worden gemaakt tussen onbewuste of bewuste overtrekking van de regelgeving. Voor het eerste risico zijn onder meer voorlichting en cursussen van belang; voor het tweede geval is een andere toezichtinzet nodig. In deze sfeer is tevens een aandachtspunt of het toezicht op de advocatuur toereikend is om te voorkomen dat personen met criminele achtergrond toetreden tot de advocatuur of invloed kunnen uitoefenen op advocatenkantoren door bestuursfuncties of anderszins.

Doelstelling: het college:

- i) toetst of de dekens het Wwft-toezicht en -beleid adequaat uitvoeren, onder meer bij de CCV en kantoorbezoeken en op grote kantoren;
- ii) zorgt ervoor dat de dekens een risico-gebaseerde werkwijze ontwikkelen en toepassen op basis van een plan van aanpak; en
- iii) gaat na of het toezicht toereikend is om te voorkomen dat personen met criminele achtergrond toetreden tot de advocatuur of invloed kunnen uitoefenen op advocatenkantoren door bestuursfuncties of anderszins.

⁵ De Beleidsregel toezicht Wwft 2018 en Beleidsregel handhaving Wwft 2018 zijn gepubliceerd op de websites van de lokale orden van advocaten.

⁶ De Vijfde richtlijn dient vóór 10 januari 2020 te zijn geïmplementeerd. Het wetsvoorstel 35 245 is in juni 2019 ingediend bij de Tweede Kamer. De bedoelde bevoegdheid wordt vastgelegd in een nieuw art. 22a Wwft.

Beoogd effect: de dekens:

- i) voeren op gestructureerde en onderling afgestemde wijze het Wwft-toezicht en -beleid uit;
- ii) ontwikkelen een risico-gebaseerde werkwijze op basis van een plan van aanpak, en geven daar toepassing aan;

d. Integriteit, cultuur en interne controle

In het toezicht wordt relatief veel tijd en capaciteit besteed aan advocaten van kleine(re) kantoren. Dit laat onverlet het belang om aandacht te schenken aan kantoren van allerlei omvang, ook als kantoren beschikken over een professionele compliance-organisatie. Tevens dient er in het toezicht voldoende oog te bestaan voor andersoortige risico's die zich op kantoren kunnen voordoen.

Het college gaat zich richten op de wijze waarop het toezicht aandacht besteedt aan de integriteit van advocaten en hoe kantoren in hun interne controles en processen omgaan met integriteit en met de heersende cultuur die daarop van invloed is. Binnen dit thema zal het college letten op punten die specifiek voor grote kantoren gelden. Hierbij zullen vragen aan de orde komen als:

- is er integriteitsbeleid, zijn er interne controlemechanismen en zijn die effectief?
- hoe houden de dekens zicht op advocaten die van kantoor wisselen na een integriteitsschending, en hoe wordt voorkomen dat bij een volgend kantoor weer hetzelfde gedrag wordt vertoond?
- hoe worden conflicterende belangen binnen kantoren behandeld: is dat effectief?

Doelstelling: het college verkent de wijze waarop het toezicht aandacht besteedt aan de integriteit van advocaten, de cultuur en interne controle op kantoren, en specifiek hoe grote kantoren met deze aspecten omgaan.

Beoogd effect: het toezicht besteedt ook aandacht aan de integriteit van advocaten, de cultuur en interne controle op kantoren, ongeacht de omvang van een kantoor.

4. SLOT

Met bovenstaande aanpak beoogt het college van toezicht bij te dragen 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
Postbus 97862 - 2509 GH - Den Haag