

Naar een goed en evenwichtig handhavingskader voor het College van Toezicht Advocatuur

Prof.mr. D. Schoenmaker

15 augustus 2019

Den Haag

Adviesopdracht voor College van Toezicht Advocatuur

Inhoudsopgave

Inleiding en samenvatting	3
1. Huidige uitoefening systeemtoezicht door College van Toezicht.....	4
1.1. Bestaande structuur	4
1.2. Doel systeemtoezicht	5
2. Eisen systeemtoezicht	6
2.1. Ervaringen elders.....	6
2.2. Criteria effectief systeemtoezicht.....	10
3. Goed handhavingskader	11
3.1. Normenkader	11
3.2. Monitoring en toetsing.....	13
3.3. Handhaving.....	14
3.4. Verantwoording.....	15
4. Evenwichtige verhoudingen	16
4.1. Rolverdeling en bevoegdheden.....	16
4.2. Toezichtcapaciteit en financiering.....	17
Geraadpleegde personen.....	19
Auteur	19
Literatuuroverzicht.....	20
Bijlage 1 - Notitie adviesopdracht - voorbereiding handhavingskader.....	21

Inleiding en samenvatting

Met de instelling van het college van toezicht is een belangrijke stap gezet in het systeemtoezicht op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de deken. De uitvoering van het Wwft toezicht op advocaten is onderdeel van het deken toezicht.

Een analyse van andere stelsels van systeemtoezicht leert dat een heldere rolverdeling tussen directe toezichthouders en systeemtoezichthouder belangrijk is, waarbij de laatste doorzettingsmacht nodig heeft om de kwaliteit en consistentie in de uitvoering te borgen. Ook samenwerking is belangrijk in de opzet van uniforme toezichtstandaarden en rapportagelijnen en de bevordering van een gezamenlijke toezichtcultuur. Einddoel is convergentie op een hoge toezichtstandaard. Fragmentatie in de uitvoering en onevenwichtige besluitvorming staan daarin in de weg. Verder blijken uitwisseling van staf en gebundelde expertise bij te dragen aan consistent toezicht.

Het doel van deze studie is criteria voor de invulling van een goed en evenwichtig handhavingskader vast te stellen. Goed in de zin van hoge toezichtstandaarden en evenwichtig in de zin van een evenwichtige verhoudingen tussen het college van toezicht en de deken. Met het opstellen van het Toezichtkader in 2019 heeft het college van toezicht de vaststelling van hoge toezichtstandaarden al in werking gezet. Als volgende stap stel ik voor gestroomlijnde en geharmoniseerde informatierapportages op te zetten, die al deels aanwezig zijn. Als nieuw onderdeel daarvan kan notificatie van belangrijke signalen en toezichtbeslissingen bijdragen aan proactief systeemtoezicht. De vernieuwde rapportages en notificaties stellen het college van toezicht in staat om vergelijkende analyses uit te voeren.

De derde stap is handhaving. Naast de jaarlijkse bezoeken aan de deken kan het college zijn handhavingsrol verder invullen met ad-hoc inzet van instrumenten. De (vergelijkende) analyses op basis van rapportages en notificaties vormen een belangrijke basis voor de reguliere en ad-hoc inzet van toezichtinstrumenten. De vierde en laatste stap betreft de verantwoording. Daar hebben het college van toezicht en het dekenberaad al uitvoering aan gegeven met uitgebreide jaarverslagen, waar nog wel enige overlap wordt gesignaleerd in de rapportages over toezicht.

Tot slot kan ook de inrichting van het systeemtoezicht worden versterkt. Een eerste aanbeveling betreft de trend van professionalisering bij lokale orden en de Nederlandse orde verder te intensiveren met stafuitwisseling en gezamenlijke training. Daarnaast heeft het college extra ondersteuning nodig voor de uitvoering van vergelijkende analyses. Een tweede aanbeveling is expertise, bijvoorbeeld omtrent Wwft toezicht, bij de Nederlandse orde te

bundelen. Tot slot wordt aanbevolen gezamenlijk overleg tussen het college en de dekens in te stellen met als doel de kwaliteit en consistentie van het toezicht te bevorderen.

1. Huidige uitoefening systeemtoezicht door College van Toezicht

Deze sectie geeft een schematisch overzicht van de structuur van het toezicht op advocaten en de rol van het college van toezicht daarin. Het heeft niet tot doel een uitputtende beschrijving van de structuur en ieders bevoegdheden te geven.

1.1. Bestaande structuur

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. In 2015 heeft de wetgever het college van toezicht ingesteld, bestaande uit de algemeen deken, die tevens voorzitter is, en twee kroonleden. Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. Als systeemtoezichthouder draagt het college bij aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de advocatuur en de beroepsuitoefening van advocaten, in het belang van rechtzoekenden en de maatschappij.

De dekens zien als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht toe op:

- de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft);
- inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten;
- de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënten; en
- enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.

Bij het toezicht uit hoofde van de Advocatenwet zijn de dekens exclusief toezichthouder. Bij de uitvoering van het Wwft toezicht zijn de dekens verantwoordelijk voor advocaten, het Bureau Financieel Toezicht (BFT) voor notarissen en gerechtsdeurwaarders, en DNB en AFM voor financiële instellingen. Meldplichtige instellingen (in het kader van de Wwft) moeten ongebruikelijke transacties melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU).

Ter ondersteuning van het toezicht door de dekens heeft de Nederlandse orde van advocaten expertise units ingericht. De unit financieel toezicht advocatuur biedt expertise op het gebied financiële kengetallen en Wwft regels ten behoeve van het toezicht op de financiële huishouding van advocatenkantoren alsmede op de handhaving van anti-witwas regelgeving.

Een tweede unit dekenaal toezichtbeleid advocatuur is gepland om de dekens bij te staan in de ontwikkeling van toezichtbeleid. Verder hebben de lokale orden expertise gebundeld in kenniscentra: de Haagse orde heeft een kenniscentrum Wwft en de Gelderse orde heeft een kenniscentrum bestuursrecht. De kenniscentra staan ten dienste aan alle orden en werken samen met de Nederlandse orde (bijv. de unit financieel toezicht en het kenniscentrum Wwft werken samen).

De dekens coördineren hun toezicht in het dekenberaad, voorgezeten door twee uit hun midden gekozen voorzitters (Dekenberaad, 2019). De algemeen deken (die tevens voorzitter is van het college van toezicht) en de algemeen secretaris van de Nederlandse orde waren tot begin 2019 toevoorder bij het dekenberaad. Ze wonen nu het dekenberaad bij, als de dekens voor een bepaald onderwerp om hun aanwezigheid vragen. Het hoofddoel van het dekenberaad is te komen tot geharmoniseerde regels en afspraken ten behoeve van het dekentoezicht. Het beraad brengt een gezamenlijk jaarverslag uit van de werkzaamheden en beschikt over een eigen opleidingsinstituut. Verder is er een computerprogramma Amadeus ingevoerd waarmee per arrondissement alle informatie omtrent advocaten en het toezicht daarop kan worden vastgelegd. Het systeem is speciaal ontworpen voor en gefinancierd door de lokale orden.

Toezicht wordt gefinancierd door middel van twee heffingen die aan advocaten worden opgelegd: een van de lokale orde en een van de Nederlandse orde.

1.2. Doel systeemtoezicht

Het college van toezicht ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. De dekens verstrekken aan het college de benodigde informatie (Art 45i Advocatenwet).

Het college is bevoegd om beleidsregels op te stellen voor de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. In 2015 formuleerde het college normen in de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling. Die normen houden in dat de dekens het toezicht en de klachtbehandeling uitoefenen op een onafhankelijke, zichtbare, effectieve en professionele wijze, die consistent is met de manier waarop de andere dekens deze taken uitoefenen. Het college ziet dus toe dat het toezicht en de klachtbehandeling in het hele land op een consistente wijze worden uitgevoerd. Deze normen heeft het college verder uitgewerkt in het Toezichtkader, vastgesteld in 2019.

De taken van het college omvatten verder het vaststellen van het jaarlijks werkplan, begroting, verslag van werkzaamheden en jaarrekening. Het college kan bij het Hof van Discipline verzoeken om schorsing of ontheffing van een deken, en de jaarvergadering van de orde vragen om ontslag van een deken. De algemeen deken kan, gehoord de kroonleden, aanwijzingen geven aan een deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht. Verder kan de algemeen deken dekenappel instellen bij het Hof van Discipline tegen een tuchtrecht uitspraak in eerste aanleg door een van de vier Raden van Discipline.

2. Eisen systeemtoezicht

Systeemtoezicht op het directe toezicht uitgevoerd door zelfstandige toezichthouders is een bekend fenomeen. Eerst breng ik de ervaringen met andere toezichtsystemen, namelijk het Europese banktoezicht en de netwerken van Europese Toezichthoudende Autoriteiten, in kaart. Vervolgens bestudeer ik de ervaringen met systeemtoezicht op advocaten in andere landen, in casu het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Uit deze analyse van systeemtoezicht distilleer ik criteria voor effectief systeemtoezicht.

2.1. Ervaringen elders

Europees banktoezicht

In 2014 is de Banken Unie tot stand gekomen op basis van de zogenaamde SSM verordening (Regulation (EU) No 1024/2013), waarbij de ECB direct toezicht houdt op de belangrijke instellingen (meer dan EUR 30 miljard balanstotaal) en indirect toezicht op de niet-belangrijke instellingen in het eurogebied (zie Véron (2015) en Schoenmaker (2016) voor een overzicht van de vormgeving van Europees banktoezicht in de Banken Unie). Het directe toezicht op de belangrijke instellingen voert de ECB samen met de nationale toezichthouders uit, waarbij de ECB primaire verantwoordelijkheid heeft. Bij de niet-belangrijke instellingen vervult de ECB de rol van systeemtoezichthouder, terwijl de nationale toezichthouders de primaire verantwoordelijkheid voor toezicht behouden. Het doel van dit systeemtoezicht (ook wel oversight genoemd) is erop toezien dat hoge toezichtstandaarden consistent worden toegepast in het eurogebied. De ECB en nationale toezichthouders werken nauw samen bij het vaststellen van gezamenlijke toezichtstandaarden en toezichtbeleid voor niet-belangrijke instellingen.

De nationale toezichthouders en de ECB wisselen toezichtinformatie en doen 'peer group' vergelijkingen, waarbij nationale en ECB stafleden samenwerken. Verder past de ECB het

principe van proportionaliteit toe in haar systeemtoezicht (ECB, 2019). Daarbij richt de samenwerking van de ECB en nationale toezichthouders zich op regulier monitoren van niet-belangrijke instellingen met een hoge prioriteit en met specifieke toezichtaandachtspunten. De prioritering (laag, middel en hoog) wordt vastgesteld op basis van een gezamenlijk vastgesteld beleidsraamwerk. Sinds 2018 is er een notificatie procedure van kracht waarbij nationale toezichthouders de ECB moeten notificeren over bepaalde aangelegenheden bij individuele instellingen (bijv. een verslechtering van de financiële situatie bij een onder toezicht staande instelling of de toepassing van sancties) en over hun toezichtaanpak. De ECB ontvangt hiertoe rapporten van nationale toezichthouders, zowel op ad-hoc basis als op jaarlijkse basis over de toepassing van toezicht op alle instellingen (lage, medium en hoge prioriteit). Tot slot is er een vergelijkende analyse van de zogenaamde pillar 2 kapitaalsvereisten (een belangrijk onderdeel van discretionair banktoezicht) bij hoge prioriteit instellingen uitgevoerd (ECB, 2019).

De ECB en de toezichthouders bevorderen de samenwerking door het organiseren van conferenties en veelvuldige multilaterale en bilaterale contacten tussen nationale en ECB staf op alle niveaus, inclusief gezamenlijke on-site bezoeken aan onder toezicht staande instellingen (ECB, 2018). Dit bevordert een gezamenlijke toezichtcultuur. Zij stellen de ECB ook in staat om kennis over (groepen van) instellingen te krijgen, die gebruikt kan worden om de bevordering van hoge toezichtstandaarden uit te voeren. Verder beoordeelt de ECB nationale toezichtpraktijken via algemene reviews en thematische reviews. Doel is 'best practices' te identificeren op basis waarvan de gezamenlijke hoge standaarden kunnen worden vastgesteld.

Vervolgens monitort de ECB hoe de nationale toezichthouders deze standaarden toepassen. De ECB heeft ook het recht om het directe toezicht over niet-belangrijke instellingen over te nemen om een consistente toepassing van hoge toezichtstandaarden te waarborgen (zogenaamde doorzettingsmacht). Deze overname van direct toezicht kan op het initiatief van de ECB of van de nationale toezichthouder. De SSM verordening bevat een lijst van factoren die de ECB bij de beslissing tot overname in aanmerking moet nemen.

De Raad van Toezichthouders (Supervisory Board) vormt het bestuur van het Europese banktoezicht en bestaat uit 6 leden bij de ECB (waaronder de voorzitter en de vice-voorzitter) en 19 leden van de nationale toezichthouders. Alle leden hebben stemrecht. Besluiten worden bij meerderheid van stemmen genomen, met een doorslaggevende stem voor de voorzitter.

In een eerste beoordeling van het Europees banktoezicht, concluderen Schoemaker en Véron (2016) dat de ECB stevig en rechtvaardig toezicht houdt. Er is geen landenpatroon (in de zin van zwaarder of lichter toezicht in bepaalde landen) in de toepassing van het toezicht zichtbaar. De samenwerking bij het toezicht in gezamenlijke teams (van de ECB en nationale toezichthouders) zowel bij het directe als het indirecte toezicht is een belangrijke factor in de consistente toepassing van banktoezicht in het eurogebied.

Netwerk van Europese Toezichthoudende Autoriteiten

In januari 2011 zijn de drie Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ESA's), de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), hun activiteiten gestart op basis van de desbetreffende verordeningen (Regulation (EU) No 1093/2010 establishing the EBA; Regulation (EU) No 1094/2010 establishing the EIOPA; Regulation (EU) No 1095/2010 establishing the ESMA). Naast enkele beperkte direct toezichthoudende taken hebben deze autoriteiten een adviserende rol (t.a.v. primaire wetgeving geïnitieerd door de Europese Commissie) en regelgevende rol (t.a.v. toezichtstandaarden). De ESA's dragen bij aan de ontwikkeling van één stel regels voor financiële markten in de EU (het zgn. Single Rulebook). Zij zijn bevoegd om bindende technische standaarden op te stellen zoals geregeld in de financiële wetgeving van de EU. Als de Europese Commissie de standaarden heeft bekrachtigd, zijn ze direct toepasbaar en hoeven ze niet in nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd te worden.

Verder moeten de ESA's de samenwerking tussen de nationale toezichthouders stimuleren, een gezamenlijke Europese toezichtcultuur scheppen en toezien op een consistente toepassing van EU-wetgeving. In deze coördinerende rol hebben de ESA's veelal niet-bindende bevoegdheden, zoals het uitvoeren van peer reviews, het monitoren en beoordelen van marktontwikkelingen, het verzamelen van relevante informatie, het bevorderen van effectieve en efficiënte toezichtpraktijken en arbitrage.¹

De ESA's bestaan uit een onafhankelijke voorzitter en de nationale toezichthouders, die samen de raad van toezichthouders vormen. Alleen de nationale toezichthouders hebben stemrecht in de raad van toezichthouders. Verder worden de ESA's gefinancierd door een mix van een bijdrage uit het EU budget en nationale bijdragen.

In een beoordeling van ESMA, concluderen Sapir, Véron en Wolff (2018) dat geharmoniseerde regels tot uiteenlopende nationale uitkomsten kunnen leiden als Europese regels worden

¹ In enkele gevallen is arbitrage (Art 19 Verordening) bindend; in andere gevallen niet (Art 31 Verordening).

gehandhaafd door nationale toezichthouders. Uniforme regels zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor uniform toezicht. Zij stellen verschillende maatregelen voor ter versterking van uniforme uitvoering van toezicht in de Kapitaalmarkt Unie: i) volledige financiering van ESMA door heffingen op onder toezicht staande instellingen, zodat de politieke afhankelijkheid van het EU budget verdwijnt; ii) een kleiner bestuur van ESMA met beslismacht, inclusief stemrecht voor voorzitter; iii) bindende instrumenten voor ESMA ten behoeve van toezichtconvergentie.

De dominantie van nationale toezichthouders in de besluitvorming kan leiden tot non-interventie. Zo besliste de raad van toezichthouders van EBA onlangs om een intern rapport over tekortkomingen bij anti-witwastoezicht in Denemarken en Estland naast zich neer te leggen. Dit interne rapport was door het bureau van EBA opgesteld. De raad van toezichthouders, waarin de nationale toezichthouders de meerderheid van de stemmen hebben, heeft de voorgestelde conclusies niet overgenomen en tevens besloten de gesignaleerde tekortkomingen niet verder uit te zoeken (FD, 2019).

Verenigd Koninkrijk: Legal Services Board en OPBAS

In Engeland en Wales ziet de Legal Services Board (LSB) toe op 9 toezichthouders op juridische beroepen (Hoevers, 2018). De LSB hanteert een toezichtkader met 5 normen. Een daarvan is een goede governance en leiderschap in het publieke belang, om het vertrouwen en de transparantie te vergroten. Ook de LSB werkt transparant, onder meer ten aanzien van zijn besluitvorming en publicatie van hun onderzoeksrapporten. De LSB vraagt zich onder meer af waar de juridische beroepen over 10 jaar staan, gelet op de (technologische) ontwikkelingen.

Daarnaast houdt de Office for Professional Body Anti-Money Laundering Supervision (OPBAS) sinds begin 2018 toezicht op 22 Wwft-toezichthouders (Hoevers, 2018). De OPBAS is onderdeel van de Financial Conduct Authority (FCA) en moet als 'supervisor of supervisors' zorgen dat de toezichthouders consistente uitvoering geven aan de AML-regelgeving. De OPBAS stelt de standaarden, bewaakt de consistentie van het toezicht en brengt *on site-reports* uit. Daartoe heeft ze een gedetailleerd handboek (29 pagina's) opgesteld (OPBAS, 2018). De OPBAS standaarden geven onder meer aan dat promotionele en toezichtactiviteiten gescheiden moeten worden bij Wwft-toezichthouders (de zogenaamde professional bodies) en dat anti-witwas signalen naar voldoende senior niveau moeten worden opgeschaald voor besluitvorming. Verder wordt de risico gestuurde aanpak en de toezichtinstrumenten in de OPBAS standaarden uitgewerkt. Uitgewerkte lijsten van ad-hoc en reguliere informatie verzoeken worden gegeven. De uitwisseling van informatie en 'intelligence' is ook gedetailleerd voorgeschreven in het OPBAS handboek. Tot slot geeft het handboek richtlijnen voor training van staf, handhaving en registratie toezichtwerkzaamheden en

kwaliteitsbewaking. Interessant is dat het handboek bij iedere standaard voorbeelden van 'good practices' en 'bad practices' geeft. Hiermee is het handboek zeer bruikbaar voor eerstelijns toezichthouders.

De OPBAS stelt ook jaarlijks thema's vast en rapporteert gedetailleerd over haar bevindingen (OPBAS, 2019). Een eerste thema in 2018 is hoe de eerstelijns toezichthouders hun toezicht uitoefenen. Daarbij geeft OPBAS per standaard (zie hierboven) aan dat x% voldoet. Dat wordt verder aangevuld met grafieken over sub-standaarden. De rapportage van OPBAS geeft een helder beeld van de kwaliteit alsmede de variatie daarvan tussen toezichthouders. Tot slot vraagt OPBAS aan de toezichthouders plannen om tekortkomingen aan te pakken en monitort ze de uitvoering van de plannen.

Zweden: Swedish Bar Association

Zweden heeft een nationaal systeem van toezicht op advocaten en kent dus geen systeemtoezicht. Dit toezicht omvat zowel het gebruikelijke toezicht op advocaten als het toezicht op het naleven van anti-witwas regels door advocaten. Leden van de Swedish Bar Association (SBA) zijn onderworpen aan een gedragscode. SBA is de toezichthoudende en regelgevende instantie voor zijn leden. SBA heeft een Tuchtcollege (Disciplinary Committee) die tuchtrecht uitvoert. Klachten worden in eerste instantie door de SBA behandeld en voorgelegd aan de desbetreffende advocaat. Na hoor en wederhoor oordeelt het Tuchtcollege over de klacht en legt zo nodig een disciplinerende maatregel op aan de advocaat.

2.2. Criteria effectief systeemtoezicht

Uit deze beperkte review kunnen enkele conclusies aangaande de architectuur van effectief toezicht worden getrokken. Effectief systeemtoezicht wordt hier samengevat als de ontwikkeling en handhaving van hoge toezichtstandaarden in het gehele gebied op een consistente wijze.

Hoge standaarden voor toezicht

In een gelaagd systeem is het cruciaal dat de lokale toezichthouders en systeemtoezichthouder in samenspraak hoge toezichtstandaarden ontwerpen en vaststellen. Een gedeelde 'beleving' van goed toezicht is essentieel. De ECB en nationale toezichthouders hebben daar goede ervaring mee bij het toezicht op niet-belangrijke instellingen.

Een ander aspect van effectief toezicht is tijdige toezichtactie op alle niveaus en continue informatiestromen tussen en binnen de lagen. Dit vergt heldere en consistente rapportages op reguliere en ad-hoc basis. Op deze wijze kunnen risicopatronen en trends snel worden

herkend door de systeemtoezichthouder en in het gehele toezichtgebied worden meegenomen in de monitoring en handhaving.

Het is ook goed gebruik dat de systeemtoezichthouder in samenspraak met de lokale toezichthouders de jaarlijkse thema's voor toezicht formuleert. Sectie 3 bespreekt de criteria voor een goed handhavingskader.

Inrichting evenwichtig toezicht

In een gelaagd systeem moeten de kwaliteit en de consistentie worden geborgd. Terwijl het primaire toezicht bij de lokale toezichthouders ligt, heeft de systeemtoezichthouder de taak de kwaliteit en de consistentie te bewaken.² De review laat zien dat de laatste doorzettingsmacht nodig heeft om de kwaliteit en de consistentie in de uitvoering te kunnen garanderen. Afwezigheid van deze doorzettingsmacht kan tot uiteenlopend toezicht leiden, zoals blijkt uit de ervaringen met de netwerken van Europese toezichthouders.

Een ander belangrijk punt van gelaagd toezicht is een adequate ontwikkeling en inzet van de benodigde expertise om een hoge en consistente kwaliteit te borgen. Verspreide brokken van kennis kunnen tot fragmentatie en onderbenutting leiden. Uitwisseling van staf en gezamenlijke overleggrems / conferenties dragen bij aan de 'gedeelde' beleving. Sectie 4 bespreekt de criteria voor een evenwichtig handhavingskader.

3. Goed handhavingskader

De adviesopdracht betreft de invulling van het handhavingskader voor het college van toezicht advocatuur (zie bijlage 1). Deze sectie volgt de indeling in de adviesopdracht. In de volgende sectie worden de gevolgen voor de inrichting van het toezicht besproken.

3.1. Normenkader

De normen van het college van toezicht in de Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling zijn op hoog niveau en abstract geformuleerd. Daarmee zijn ze niet direct bruikbaar in het systeemtoezicht, wel vormen ze een kapstok voor uitgewerkte toezichtstandaarden.

² Een alternatieve benadering, die buiten de scope van de adviesopdracht valt, is primair toezicht bij de centrale toezichthouder die de uitvoering samen met de lokale toezichthouders ter hand neemt. Dit model past de ECB toe bij belangrijke instellingen. Als de kring van onder toezicht staanden kleiner is, kan ook met alleen landelijk toezicht worden volstaan zoals in Zweden.

Voor het stellen van concrete toezichtstandaarden worden drie criteria voorgesteld. Het eerste criterium is een toezichtstandaard voor de belangrijkste aandachtsgebieden in toezicht. De lijst van belangrijkste onderwerpen is dynamisch en kan in de tijd worden uitgebreid. Ook kunnen de opstelling en invoering gefaseerd worden uitgevoerd. Prioritering is dus belangrijk.

Een eerste analyse geeft de volgende belangrijke aandachtsgebieden:

- Klachtbehandeling
- Signaaluitwisseling en opvolging
- Naleving Wwft regels en meldingen ongebruikelijke transacties
- Financieel toezicht
- Risico classificatie kantoren
- Kantoorbezoeken
- Bestuurs- en tuchtrechtelijke handhaving

Het tweede criterium betreft het tijdig signaleren en opnemen van toekomstige ontwikkelingen en internationale best practices. Dit zal niet altijd direct leiden tot een concrete toezichtstandaard, maar kan ook in eerste instantie worden geagendeerd in een gezamenlijk overleg van college en dekens en/of in een gezamenlijke conferentie.

Het derde criterium is een voldoende concrete uitwerking met voorbeelden van goede en slechte toezichtspraktijken. Deze concrete uitwerking moet helder voor de dekens en het college zijn. Daarbij is het belangrijk dat dekens en college eenzelfde beeld bij de invulling en 'hoogte' van de standaard hebben. Een voorbeeld is de hantering van eenduidige kengetallen omtrent de solvabiliteit en liquiditeit bij het financieel toezicht op advocaten. De unit financieel toezicht advocatuur bij de NOvA heeft hierin een goede en convergerende rol en ondersteunt de dekens bij de uitoefening van het dagelijkse toezicht.

Het recent vastgestelde Toezichtkader heeft al toezichtstandaarden op verschillende terreinen vastgesteld met voorbeelden van 'best practices' voor iedere standaard. Aan de hand van de dynamische lijst onderwerpen kan het Toezichtkader jaarlijks of tweejaarlijks worden geactualiseerd. Daarnaast kunnen de standaarden iets uitgebreider worden opgeschreven en worden aangevuld met 'bad practices'.

3.2. Monitoring en toetsing

Monitoring en toetsing staat of valt met een adequate en tijdige informatie uitwisseling tussen partijen. Met het oog op een effectieve handhaving (sectie 3.3) en heldere verantwoording (sectie 3.4) is het belangrijk dat informatiestromen zijn gestructureerd en geüniformeerd. Waar de sleutelpersonen in het toezichtstelsel wisselen (collegeleden en dekens worden voor vierjaartermijnen benoemd, met mogelijkheid van herbenoeming) draagt een goede structuur van normen, rapportages en toezichtinstrumenten ook bij aan de continuïteit.

Voor de rapportages kunnen het college en de dekens gezamenlijke templates opstellen, waarbij ook de afgesproken datum van indiening is opgenomen. Deze templates omvatten ruimte voor kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Toelichting en duiding zijn belangrijk voor een goede interpretatie van (kwantitatieve) informatie. Ook biedt het kwalitatieve gedeelte ruimte voor de dekens om aan te geven welke uitdagingen (risico's) zij zien en hoe ze hier in hun toezichtaanpak mee omgaan. Reguliere rapportages betreffen de kerngebieden van het toezicht:

- Aantal klachten, aard klachten en afhandeling
- Financiële kengetallen advocaten
- Omgang met en melding van ongebruikelijke transacties³
- Aantal kantoorbezoeken
- Opleggen sancties (waaronder tuchtrecht)
- Opening en sluiting kantoren

Deze reguliere rapportages kunnen worden aangevuld met thematische rapportages op onderwerpen die in een bepaald jaar extra aandacht krijgen en ad-hoc rapportages op onderwerpen die gedurende het jaar opkomen.

Tijdige opschaling van incidenten en herkenning van patronen is een belangrijke voorwaarde voor proactief toezicht. Op deze wijze kan het college tijdig patronen in signalen en witwaspraktijken herkennen en in het gehele land laten meenemen door de dekens in de monitoring en handhaving. Het college kan een notificatieprocedure opstellen voor gevallen die naar hun aard of naar hun frequentie belangrijk zijn. Voorbeelden zijn belangrijke of veelvuldige signalen, financiële problemen bij advocaten, melding van grote of 'ongebruikelijke' ongebruikelijke transacties, en opleggen van zware of veelvuldige sancties.

De rapportages en notificatieprocedure kunnen worden gebaseerd op artikelen 45h en 45i, tweede lid, Advocatenwet, die respectievelijk aangeven dat het college beleidsregels kan

³ Het vergt uitwerking of dit voor het Wwft-toezicht toereikende informatie is. Tot nu toe zijn er ca. 10 tot 15 meldingen van advocaten per jaar.

stellen en dat de dekens de benodigde informatie verstrekken. Het college kan het Toezichtkader uitbreiden met een onderdeel rapportage en notificatie. Verder moet het proces efficiënt worden ingericht, zodat informatie tijdig en gestructureerd wordt aangeleverd en ontsloten. Toegang van het college tot bepaalde (geaggregeerde) modules van Amadeus is denkbaar. Een alternatief is een apart IT systeem voor dekenrapportages.

Het gevaar van het opzetten van informatiesystemen is dat een veelheid aan informatie wordt opgevraagd die nuttig 'kan' zijn, maar dat er vervolgens slechts beperkte analysecapaciteit is om de informatie ook daadwerkelijk te analyseren. Dit vergt een geserreerde informatie-uitvraag en voldoende analysecapaciteit bij het college.

Het slotstuk van de monitoring en toetsingsfase is analyse van de verkregen informatie. De beoogde systematisering en harmonisering van de informatiestromen stelt het college in staat vergelijkende analyses uit te voeren. Deze vergelijkende of benchmark analyses kunnen over een bepaalde tijd (nemen bepaalde zaken toe of af) of als dwarsdoorsnede (verschillen tussen lokale orden) worden uitgevoerd. Vervolgens kunnen de gesignaleerde patronen worden gerelateerd aan onderliggende oorzaken (bijv. toe/afname economische groei, toename/afname aantal advocaten, toe/afname geregistreerde criminaliteit). In sectie 4 bespreek ik de benodigde capaciteit hiervoor bij het college.

3.3. Handhaving

In de jaarlijkse toezichtcyclus bezoekt het college de individuele dekens. In het voorgestelde kader bespreekt het college de toezichtzaken op basis van de rapportages/notificaties en daarop gebaseerde eigen analyse tijdens deze bezoeken. Er kan ook follow-up overleg met een deken worden gepland. Naast deze reguliere jaarlijkse bezoeken dient het college ook overleg te zoeken met, of uitleg te vragen aan dekens, als analyses op basis van ad-hoc rapportages en/of notificaties daartoe aanleiding geven. Op deze wijze kan het college een proactieve invulling aan zijn systeemtoezichttaak te geven.

Bij geconstateerde tekortkomingen kan het college zijn beschikbare instrumenten inzetten. Het college hanteert hiervoor een handhavingspiramide, wat bijdraagt aan een proportionele inzet van instrumenten (College van Toezicht, 2019). Het is belangrijk deze handhavingspiramide te benutten. Voorgestelde criteria voor inzet van de toezichtinstrumenten door het college zijn de aard, grootte en recidive van tekortkomingen bij individuele dekens. Bij onderliggende kennis of capaciteitsproblemen kan het college overwegen verder verplichte opleiding en/of uitbreiding van toezichtcapaciteit verlangen, naast eventuele inzet van de bestaande instrumenten. Bij collectieve kennis en

capaciteitsproblemen kan het college ook overwegen de gecentraliseerde expertise en ondersteuning bij de NOvA te vergroten.

Waar handhaving ex-post en repressief is (de corrigerende toezichtfunctie van het college), kunnen het college en de dekens ook nieuwe ontwikkelingen en trends in gezamenlijk overleg bespreken met als doel een passende aanpak te formuleren (de beleidsfunctie van het college). Het is daarbij nuttig regulier contact met aanpalende toezichthouders (bijv. BFT en FIU) en buitenlandse toezichthouders (bijv. OPBAS) te onderhouden om nieuwe trends en toezichtbenaderingen tijdig te onderkennen.

3.4. Verantwoording

Het jaarverslag van het college van toezicht bevat al een uitgebreide kwalitatieve en kwantitatieve rapportage over de stand van het toezicht en klachtafhandeling bij de advocatuur. Daarnaast legt het college ook verantwoording af van zijn werkzaamheden, mede naar aanleiding van het werkplan voor het afgelopen jaar. Toezichtthema's komen daarbij uitgebreid aan de orde.

Criteria voor verantwoording zijn transparantie over inzet toezichtinstrumenten en resultaat daarvan, ontwikkeling beleid, relevantie onderwerpen (materialiteit), tijdige publicatie en benodigde diepgang, zodat buitenstaanders zich een goed beeld van de uitoefening van het toezicht en de kwaliteitsbewaking door het college kunnen vormen. Het huidige jaarverslag heeft een goede balans tussen goed informeren en bepaalde beknoptheid die uitnodigt tot lezen. Terwijl ik enkele suggesties doe ter versterking is het belangrijk dat het college een afweging blijft maken in relevantie van rapportage in plaats van volledigheid na te streven. Standaardoverzichten kunnen online worden geplaatst.

De voorgestelde vergelijkende analyses kunnen worden gebruikt om de diepgang van het jaarverslag te versterken. Een voorbeeld is het financieel toezicht. Zoals voorgesteld rapporteren alle dekens de financiële kengetallen van de advocaten. Hierop verricht het college een vergelijkende analyse, waarmee het college algemene trends in solvabiliteit en liquiditeit kan rapporteren. Een goed voorbeeld van een dergelijke analyse en rapportage is de jaarlijkse transparantie exercitie die de Europese Banken Autoriteit opstelt aangaande de kapitaalpositie, risicoblootstelling, leverage en activa samenstelling van Europese banken.⁴

⁴ Zie voor meer informatie: <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise/2018>. De huidige EBA transparantie exercitie met meerdere indicatoren is de opvolger van de eerdere EBA kapitaal exercitie die voornamelijk naar kapitaal keek. Dit laat zien dat systeemtoezicht tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen.

Het college kan het jaarverslag ook gebruiken om vooruit te blikken, onder meer aan de hand van het werkplan voor het komende jaar. Tot slot valt op dat er enige overlap is in de rapportages in de het jaarverslag van het dekenberaad en het college van toezicht (Dekenberaad, 2019; College van Toezicht, 2019).

4. Evenwichtige verhoudingen

De invoering van een goed en evenwichtig handhavingkader vergt een versterking van de toezichtarchitectuur, met oog voor evenwichtige verhoudingen tussen de partijen die recht doen aan ieders verantwoordelijkheid. Achtereenvolgens bespreek ik de rolverdeling en bevoegdheden en de benodigde toezichtcapaciteit en financiering daarvan.

4.1. Rolverdeling en bevoegdheden

De huidige rolverdeling is helder. De dekens zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht en klachtbehandeling advocatuur. Het college van toezicht houdt systeemtoezicht. De NOVA ondersteunt het toezicht met expertise.

Op onderdelen kunnen de bevoegdheden worden aangescherpt. Een eerste suggestie is de rol van het college van toezicht te versterken door de aanwijzingsbevoegdheid van de algemeen deken, gehoord de kroonleden, op basis van Artikel 45b Advocatenwet aan het college te geven.⁵ Dit versterkt de positie van en de eenheid binnen het college. Een tweede suggestie is het college niet alleen een rol te geven bij de schorsing, ontheffing of ontslag van een deken, maar ook bij de benoeming. Denkbaar is een voordracht door de lokale orde – om lokaal draagvlak te borgen – met benoeming door het college. Het college en de dekens kunnen gezamenlijk een universeel profiel voor de functie van deken opstellen. Deze suggesties laten het initiatief op lokaal niveau en borgen doorzettingsmacht van het college.

Een belangrijk aandachtspunt is gezamenlijkheid. Sinds 2015 heeft het college van toezicht zich een positie verworven. Tegelijkertijd hebben de dekens het toezicht versterkt en overleg geïntensiveerd, onder meer door het dekenberaad. Het nieuwe stelsel heeft zodoende de beoogde versterking bereikt. In een volgende fase kan gezamenlijkheid bijdragen aan de bevordering van de kwaliteit en consistentie van het toezicht. Uiteraard is gepaste distantie

⁵ Een aandachtspunt is dat de kroonleden als niet-advocaten geen toezichtdossiers van advocaten mogen inzien omdat ze niet onder het verschoningsrecht vallen. Dat is op te lossen door een geheimhoudingsplicht voor de kroonleden in te voeren. De geheimhoudingsplicht is een gangbare figuur in toezicht.

geboden in de corrigerende rol van het college ten opzichte van de dekens. De contacten van het college met de dekens vinden nu voornamelijk plaats op bilateraal niveau naast overleg met de voorzitters van het dekenberaad.

Uit de review in sectie 2 blijkt dat gezamenlijk overleg met gezamenlijke beleidsontwikkeling een belangrijke factor is in het bereiken van de toezichtdoelen in gelaagde toezichtsystemen. De systeemtoezichthouder heeft daarbij een uniformerende en kwaliteitsaanjagers rol, terwijl de lokale toezichthouders de toezichtpraktijk en lokale diversiteit aan uitdagingen inbrengen. Beide niveaus kunnen elkaar versterken. Gezamenlijk ontwikkelde toezichtstandaarden zijn krachtiger dan centraal ontwikkelde standaarden die slechts lokaal worden geconsulteerd. Ontwikkeling van uniform toezichtbeleid en uitwisseling van ervaringen wordt versterkt door inbreng van de systeemtoezichthouder. De voorgestelde informatierapportages in sectie 3 hebben meer kans van slagen als die in samenspraak worden opgesteld en ingevoerd.

Het college en de dekens kunnen overwegen een gezamenlijk gremium op te zetten voor regulier overleg, bijvoorbeeld twee- of driemaandelijks. Dit kan een nieuw gremium zijn of een aangepaste vorm van het huidige dekenberaad (dat dan afwisselend in gezamenlijke zitting en in separate zitting kan vergaderen met toegespitst voorzitterschap en besluitvorming). In ieder geval moeten het college en het dekenberaad de rapportages in hun respectievelijke jaarverslag afstemmen om de huidige overlap te verminderen. Verder kan een gezamenlijke toezichtcultuur worden versterkt met jaarlijkse conferenties die het college, de dekens en de NOvA samen organiseren met deelname van de sleutelfunctionarissen van iedere partij. Tot slot bevorderen uitwisseling van staf tussen dekens onderling en tussen dekens, college en NOvA een gezamenlijke cultuur en wederzijds begrip.

4.2. Toezichtcapaciteit en financiering

Goed toezicht vergt een voldoende bemensing met de juiste expertise. Een slimme inzet van de schaarse expertise kan schaalvoordelen opleveren. Daarbij komt dat de eisen aan toezicht continu toenemen, zoals de recente Wwft wetswijziging illustreert. De jaarverslagen van het college en het dekenberaad signaleren al dat de huidige toezichtcapaciteit maar net toereikend is (College van Toezicht, 2019; Dekenberg, 2019).

Een eerste voorstel is waar nuttig toezichtexpertise te bundelen en te intensiveren. Een prangend voorbeeld is het Wwft toezicht, waar de vereiste inspanningen niet zullen afnemen en een FATF evaluatie op handen is. De verspreide expertise bij de unit financieel toezicht van de NOvA en het kenniscentrum Wwft van de Haagse orde kan worden gebundeld (en mogelijk in de toekomst uitgebreid) bij de unit financieel toezicht. Er ontstaat dan een krachtig

expertise bureau aangaande Wwft toezicht op advocaten, zonder afstemmingsruis. Dat centrum staat volledig ten dienste aan het college, de dekens en advocaten.⁶ Tevens is dit versterkte bureau (samen met de dekens en het college) een waardige gesprekspartner voor collega Wwft toezichthouders. Er is nu wel een erg grote onevenwichtigheid in Wwft expertise bundeling en aantal medewerkers tussen DNB, AFM, BFT⁷ enerzijds en de NOvA/dekens anderzijds. De bundeling kan dit enigszins rechttrekken.

Een tweede voorstel is de expertise bij het college te versterken om de toetsings- en handhavingsrol in te vullen. Er is kwantitatieve expertise nodig om de beoogde vergelijkende analyses uit te voeren. Daarnaast is er voldoende capaciteit nodig om de handhaving op reguliere en ad-hoc basis uit te voeren. Deze voorstellen vergen wellicht een uitbreiding van de directe ondersteuning van het college, terwijl de NOvA beschikbaar is voor verdere kennis, zoals op het terrein van toezichtbeleid, financieel toezicht en Wwft toezicht.

Een derde voorstel is de ingang gezette uitwisseling en training van staf bij de dekens te intensiveren. Het dekenberaad heeft hier al belangrijke stappen gezet. Voldoende expertise is cruciaal voor dekens om hun eindverantwoordelijkheid voor toezicht en klachtafhandeling waar te kunnen maken. De NOvA kan desgewenst een rol vervullen in de opzet en uitvoering van een uitgebreid en up-to-date cursusaanbod met interne en externe trainers. Dergelijke cursussen versterken een gezamenlijke toezichtcultuur doordat staf uit de verschillende arrondissementen en van de Nederlandse orde elkaar leren kennen en gezamenlijke toezichttaal en expertise ontwikkelen.

De inzet van extra toezichtcapaciteit vergt adequate financiering. Daarnaast hebben enkele kleinere arrondissementen gebrek aan middelen om het toezicht op niveau te houden. Een algemene landelijke heffing voor advocaten kan hierbij een oplossing bieden, waarbij een goede verdeelsleutel naar arrondissementen wordt gemaakt. Een mogelijk hogere heffing voor advocaten kan alleen worden gevraagd als de dekens en de Nederlandse Orde van Advocaten samen een gestroomlijnd en professioneel systeem van toezicht kunnen borgen met efficiënte bundeling van bepaalde expertise domeinen.

⁶ Op dit moment biedt het Kenniscentrum bij de Haagse orde voorlichting, advies en opleiding voor advocaten. Bij een fusie dient deze adviestaak gescheiden te blijven via zogenaamde 'Chinese Walls', zodat de informatie, die het bureau verkrijgt bij adviesvragen, niet wordt doorgespeeld aan de betrokken deken ten behoeve van diens toezichthoudende taak.

⁷ BFT heeft weliswaar een beperkt aantal toezichtmedewerkers (circa 30 fte), maar de expertise is gebundeld op het kantoor in Utrecht. Bij het Wwft toezicht advocaten is de expertise op dit moment verspreid over 11 lokale orden, het kenniscentrum Wwft bij de Haagse orde en de unit financieel toezicht bij de Nederlandse orde.

Geraadpleegde personen

- Leden College van Toezicht
- Mr. Adrienne Hoevers (secretaris College van Toezicht)
- Mr. Raffi van den Berg (algemeen secretaris Nederlandse Orde van Advocaten)
- Mr. Monique Brink (voorzitter Dekenberaad)

Auteur

Dirk Schoenmaker is Hoogleraar Finance en Banking aan de Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit. Hij is tevens Non-Resident Fellow aan de Brusselse denktank Bruegel, voorzitter van DSI en bestuurslid van Tuchtrect Banken. Vóór zijn aanstelling aan RSM, was hij Decaan van de Duisenberg school of finance en werkte hij bij het Ministerie van Financiën. In de jaren negentig was hij werkzaam bij de Bank of England. Hij heeft bedrijfseconomie en rechten gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en behaalde zijn doctoraat in de economie aan de London School of Economics.

Zijn onderzoek richt zich op het gebied van duurzame waarde creatie, (inter)nationale banken, financieel toezicht en stabiliteit, toezichtarchitectuur en Europese financiële integratie. Hij is (co)auteur van drie boeken: Principles of Sustainable Finance (Oxford University Press), Governance of International Banking: The Financial Trilemma (Oxford University Press) en Financial Market and Institutions: A European Perspective (Cambridge University Press).

Literatuuroverzicht

- College van Toezicht (2019), 'Jaarverslag 2018', College van Toezicht van de Nederlandse Orde van Advocaten, Den Haag.
- Dekenberaad (2019), 'Jaarverslag Toezicht Dekenberaad 2018'.
- ECB (2018), 'Toezichtshandleiding van het SSM - Europees banktoezicht: de werking van het SSM en de toezichtsaanpak', maart, Frankfurt.
- ECB (2019), 'ECB Annual Report on supervisory activities 2018', Frankfurt.
- Financieel Dagblad (2019), 'Europese bankenautoriteit verzuimde controle op Danske', 29 april, Amsterdam.
- Hoervers, A. (2018), 'Impressie van de International Conference of Legal Regulators 2018 – Den Haag', College van Toezicht Advocatuur, Den Haag.
- OPBAS (2018), 'Sourcebook for professional body anti-money laundering supervisors', London.
- OPBAS (2019), 'Anti-Money Laundering Supervision by the Legal and Accountancy Professional Body Supervisors: Themes from the 2018 OPBAS anti-money laundering supervisory assessments', London.
- Sapir, A., N. Véron en G. Wolff (2018), 'Making a reality of Europe's Capital Markets Union', Bruegel Policy Contribution, Issue No.7, Brussels.
- Schoenmaker, D. (2016), 'The Banking Union: An Overview and Open Issues', in: T. Beck and B. Casu (eds), *The Palgrave Handbook of European Banking*, Palgrave Macmillan, London, 451-474.
- Schoenmaker, D. and N. Véron (2016), *European Banking Supervision: The First Eighteen Months*, Blueprint 25, Bruegel, Brussels.
- Véron, N. (2015), 'Europe's radical Banking Union', Bruegel Essay and Lecture Series.

Bijlage 1 - Notitie adviesopdracht - voorbereiding handhavingskader

Inleiding - toezicht op de advocatuur; taak van het college

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 sinds 2015 toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. Als systeemtoezichthouder draagt het college bij aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de advocatuur en de beroepsuitoefening van advocaten, in het belang van rechtzoekenden en de maatschappij.

De dekens zien als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht toe op:

- de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme (Wwft);
- inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten;
- de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënten; en
- enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.

Met ingang van 1 februari 2019 heeft het college in een toezichtkader een uitwerking gegeven van de normen die hij stelt aan de taakuitoefening van de dekens. Als volgende stap wil het college het Toezichtkader operationaliseren in een handhavingskader.

Beoogd handhavingskader

In het handhavingskader wil het college vastleggen 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 doel is om de effecten van het toezicht en het optreden van het college inzichtelijk te maken.

Vooralsnog denkt het college aan een handhavingskader bestaande uit de volgende onderdelen:

- a. *normenkader*: wettelijk kader, Algemene beleidsregel, Toezichtkader
- b. *monitoring en toetsing*:
 - informatiebasis voor toetsing of de dekens het toezicht en de klachtbehandeling adequaat uitvoeren
 - reguliere informatie (kwantitatief en kwalitatief) en informatie over incidenten
 - processen ten aanzien van de informatieverkrijging, waaronder de verstrekking door de deken en/of (voorzitter van) het dekenberaad
- c. *handhaving*: criteria en processen voor de inzet van het beschikbare instrumentarium
- d. *verantwoording*: criteria en processen voor het jaarlijks verslag van werkzaamheden, eventueel aanvullende periodieke rapportages en rapportage bij incidenten.

Enkele van deze onderdelen bestaan al, andere zullen nieuw zijn. Door een en ander samen te brengen in de context van een samenhangend handhavingskader wordt beoogd niet alleen de kwaliteit, maar ook de focus van het toezicht door het college te bevorderen. Goed toezicht is immers ook gebaat bij begrenzing, zodat helder is wat de reikwijdte ervan is.

Vraagstelling

Het college zoekt ondersteuning bij de eerste fase ter voorbereiding van het beoogde handhavingskader zoals hierboven geschetst. Daarbij gaat het om het in samenhang in kaart brengen van de verschillende onderdelen van zo'n kader en het inventariseren welke onderdelen nu al beschikbaar zijn en welke nog niet. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

1. de informatie die nodig is voor het waar mogelijk meten en beoordelen (kwantitatief en/of kwalitatief) van de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens,

- waaronder het Wwft-toezicht, en welke ontbrekende gegevens nodig zijn, mede aan de hand van een (inter)nationale benchmark op het toezicht in andere branches en in andere landen;
2. concretiseren en rubriceren van de elementen, parameters, indicatoren e.d. die van belang zijn voor het meten en beoordelen van het toezicht en de klachtbehandeling.
 3. opstellen van criteria en processen voor de inzet van het handhavingsinstrumentarium van het college; en
 4. opstellen van criteria en processen voor de periodieke en incidentele verantwoording door het college.

Met behulp van deze inbreng zal het college - in de volgende fase - een samenhangend handavingskader uitwerken, dat zich leent voor invoering op korte termijn.

Op te leveren resultaat

De boven omschreven bouwstenen binnen een op hoofdlijnen ontworpen handavingskader dat vergeleken met andere branches en andere landen aan de maat is, op basis waarvan het college vervolgens de verdere uitwerking van nog onvoldoende beschikbare onderdelen ter hand kan nemen en het handavingskader op korte termijn kan invoeren.

Context

Het toezicht op de advocatuur maakt een ontwikkeling door. In 2019 start een wettelijke evaluatie van het toezichtstelsel in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid. In 2020 zal de *Financial Action Taskforce* (FATF) een periodieke evaluatie uitvoeren van het gehele Wwft-toezicht in Nederland (alle sectoren).

Benodigde expertise

Kennis van en ervaring met het opstellen van handavings- of beoordelingskaders voor toezichthouders. Deze kennis maakt een internationale benchmark mogelijk, hetgeen relevant is zowel voor het draagvlak in de beroepsgroep als met het oog op de komende evaluaties. Vergelijkingsmateriaal kan ook worden gezocht bij het toezicht in andere sectoren. Indien u tevens advies over de Wwft aanbiedt: kennis van de Wwft.

Tijdpad; datum van oplevering

Afronding van de opdracht: in overleg

Bespreking van de voortgang en tussentijdse resultaten met het college van toezicht: in overleg.

Voor de opdracht beschikbare documentatie

Bij de uitvoering van de opdracht kan o.m. gebruik worden gemaakt van onderstaande documentatie:

- jaarverslagen en werkplannen van het college, waaronder de handavingspiramide
- vragenlijsten van het college voor bezoeken aan de dekens
- jaarverslagen van het dekenberaad en de lokale orden met o.m. cijfermatige informatie over toezicht en klachtbehandeling; jaarplannen van het dekenberaad
- beleidsregels en beleid van de dekens
- Leidraad klachtbehandeling
- Handleiding Wwft van de NOvA (2018)
- Werkboek Wwft voor notaris- en advocatenkantoren (mr. dr. Snijder-Kuipers e.a.; 2018)
- *Financial Action Taskforce (FATF) Recommendations* (2012)
- jaarverslagen hof en raden van discipline