

HANDHAVINGSKADER
van het
College van toezicht advocatuur

15 oktober 2020

Inhoudsopgave

1	INLEIDING EN CONTEXT	2
2	NORMENKADER	4
2.1	Inleiding.....	4
2.2	Wat beoogt het normenkader?	4
2.3	Wat zijn normen?	4
2.4	Wat is de structuur van het normenkader?.....	5
2.5	Hoe wordt het normenkader toegepast in de praktijk?	7
3	MONITORING EN ANALYSE	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Wat wordt verstaan onder monitoring en analyse?	8
3.3	Wat is de monitoringstructuur?	9
3.4	Wat verwacht het college van de dekens?	11
3.5	Overige monitoring door het college.....	17
4	HANDHAVING	19
4.1	Inleiding.....	19
4.2	Wat is handhaving?	19
4.3	Wat zijn de criteria voor handhaving?	20
4.4	Handhavingsinstrumentarium	20
4.5	Handhavingsstructuur	22
5	VERANTWOORDING	25
5.1	Inleiding.....	25
5.2	Waar legt het college verantwoording over af?	25
5.3	Hoe legt het college verantwoording af?	25
5.4	Aan wie legt het college verantwoording af?	26
	BIJLAGE: Illustraties en good practices	27

HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN CONTEXT

Het college van toezicht en de dekenen in de elf arrondissementen hebben gezamenlijk als doel om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur te bevorderen. De dekenen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten in hun arrondissement. Het college ziet met een onafhankelijke blik van buiten toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling, en treedt waar nodig op.

1.1. Over het handhavingskader

Het handhavingskader is een samenhangend raamwerk dat het toezichtproces van het college ten opzichte van dekenen beschrijft: van normering, via monitoring tot handhaving en verantwoording. Het kader vormt de operationalisering van het Toezichtkader uit 2019. Daarin legde het college vast waaraan hij de uitoefening van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten toetst. Het handhavingskader is verder gebaseerd op het op 15 augustus 2019 in opdracht van het college uitgebrachte advies van prof. mr. D. Schoenmaker “Naar een goed en evenwichtig handhavingskader voor het College van Toezicht Advocatuur”. Het college gebruikt in de nadere uitwerking van het kader denkbeelden, werkwijzen en terminologie die gangbaar zijn in de toezichtwereld.

Het handhavingskader draagt bij aan de verdere professionalisering van de taakuitoefening van het college door het gehele toezichtproces gestructureerd bijeen te brengen en te beschrijven. Het zorgt tevens voor begrenzing, zodat helder is wat de reikwijdte van zijn taak is. Voor de dekenen biedt het handhavingskader handvatten voor de inrichting, uitvoering en verantwoording van hun toezichtwerkzaamheden en de klachtbehandeling, ook ingeval van wisselingen van dekenen. Met de publicatie van het handhavingskader op zijn website draagt het college bij aan het inzichtelijk maken van zijn optreden als systeemtoezichthouder en de effecten van het toezicht.

Het handhavingskader brengt de twee stromingen binnen toezichtland samen. De klassieke stroming richt zich vooral op de naleving door individuele partijen en het opleggen van een passende maatregel indien een partij niet naleeft. De bredere stroming stelt het borgen van een publiek belang centraal, waarbij de toezichtorganisatie staat opgesteld om ervoor te zorgen dat anderen de risico's die schade kunnen berokkenen aan het publieke belang, adequaat beheersen.

1.2. Over de rolverdeling tussen het college en de dekenen

De deken is als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht belast met het toezicht op de advocaten in het eigen arrondissement ten aanzien van de regelgeving in de Advocatenwet en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Toezicht heeft tot doel de naleving van wettelijke regels te bevorderen en te waarborgen. Het kan ertoe leiden dat de deken een overtreding of tekortkoming constateert. De deken bepaalt dan of handhavend wordt opgetreden of niet.

Alle dekenen van de orden in de arrondissementen gezamenlijk vormen het dekenenberaad. Dat is het overlegorgaan waarin de dekenen met elkaar overleggen over de wijze waarop zij hun toezichttaken

en -bevoegdheden uitoefenen en klachten behandelen¹. Dat betreft onder meer de afstemming van hun toezichtbeleid.

Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling, zoals uitgeoefend door de dekens. Dat betreft zowel de vraag of het toezicht en de klachtbehandeling als geheel adequaat functioneren, als of een individuele deken adequaat functioneert. Daarvoor kijkt het college naar patronen in de taakuitoefening en niet naar de behandeling van individuele zaken. Deze taak is te karakteriseren als een vorm van systeemtoezicht. Dit betekent eveneens dat het college geen beroepsinstantie is ten aanzien van de wijze waarop een deken in een bepaald geval heeft opgetreden.

Voor de beoordeling van het functioneren van toezicht en klachtbehandeling maakt het college gebruik van informatie uit meerdere bronnen. Omdat de dekens en het college hetzelfde hogere doel nastreven, gaat het college bij zijn taakuitoefening in beginsel uit van gerechtvaardigd vertrouwen. Dit houdt in dat hij in de basis vaart op de informatie die de dekens aanleveren. Om de werking van het systeem te kunnen toetsen, is het van belang dat het college ook zelf kan constateren hoe het staat met de kwaliteit en consistentie van het toezicht en de klachtbehandeling. Het college wil bijvoorbeeld kunnen nagaan of de dekens bepaald beleid in de praktijk consistent uitvoeren, en of een deken het toezicht goed uitoefent. Daarvoor behoeft het college - als hij er aanleiding toe ziet - inzage in individuele klacht- en toezichtdossiers van dekens. Voor deze inzage zal een aanpak worden ontwikkeld die recht doet aan de vertrouwelijkheid van informatie van met name cliënten die zich in de dossiers van de dekens kan bevinden, en die valt onder het verschoningsrecht van de betrokken advocaten en dekens. Met een dergelijke werkwijze is effectief systeemtoezicht door het college mogelijk. Het college beoogt hiermee niet om in een individueel geval sturend op te treden, of het toezicht of de behandeling van een klacht zelf ter hand te nemen; dat is niet zijn taak en daartoe is hij niet bevoegd.

Het college stelt hoge eisen aan het werk van dekens. Daarbij weegt hij zorgvuldig af hoe zijn verwachtingen en criteria doorwerken op dekens, en of het tijdsbeslag dat dit met zich brengt in verhouding staat tot het nut ervan. Van de (individuele) dekens kan niet altijd worden verwacht dat zij zelf voor de verdere ontwikkeling van het toezicht en de klachtbehandeling kunnen zorgen; soms zijn daarvoor gezamenlijke initiatieven nodig. Het behoort ook tot de rollen van het college om nieuwe initiatieven te entameren en de dekens te ondersteunen deze te realiseren.

¹ Als het dekenberaad in de toekomst een meer zelfstandige positie krijgt, dan blijft de strekking van het handhavingskader hetzelfde; het aangrijpingspunt voor het toezicht kan veranderen.

HOOFDSTUK 2 NORMENKADER

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het normenkader beschreven en wordt antwoord gegeven op de vragen:

- Wat beoogt het normenkader?
- Wat zijn normen?
- Wat is de structuur van het normenkader?
- Hoe wordt het normenkader toegepast in de praktijk?

2.2. Wat beoogt het normenkader?

Het normenkader geeft een concrete invulling van het Toezichtkader. Het beoogt helderheid te bieden over de vraag: *Waaraan toetst het college de werking van het toezicht en klachtbehandeling door de dekens?*

Het normenkader wordt periodiek door het college aangepast. De context waarbinnen dekens opereren is immers dynamisch. Zo kunnen de wijze waarop risico's zich voordoen of de ernst van bepaalde risico's veranderen. Verwachtingen en regels over het functioneren van advocaten, of hoe het toezicht hierop geregeld is, kunnen veranderen. Dekens en het college dienen alert te zijn op veranderingen en wat deze betekenen voor de werking van toezicht en klachtbehandeling.

2.3. Wat zijn normen?

Normen zijn beschrijvingen van wat het college verstaat onder goed toezicht en goede klachtbehandeling door de dekens.

Normen kunnen algemeen (principes) of specifiek (regels) zijn, afhankelijk van de aard van de situatie. Een principe is open en biedt meer ruimte voor invulling en toepassing van de norm. Een regel is gesloten. Voorbeeld: het onderzoeken van de deskundigheid van een advocaat vraagt om principes als leidraad voor handelen, terwijl het toezicht op de financiële situatie meer in regels verrat kan worden.

De normen uit het normenkader zijn afgeleid van wet- en regelgeving, en weerspiegelen, waar relevant, bestaande beleidsdocumenten, ook van de dekens zelf. De normen bouwen voort op de criteria voor goed toezicht zoals vastgesteld in het Toezichtkader. De criteria zijn: effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent en zichtbaar.

Een norm vraagt om een voldoende concrete uitwerking met voorbeelden van goede toezichtpraktijken. Deze zijn opgenomen in de bijlage 'Illustraties en good practices'.

2.4. Wat is de structuur van het normenkader?

Het normenkader is gelaagd opgebouwd. De eerste laag, de kern van het normenkader, staat hieronder. De tweede laag, met illustraties van wat *in bepaalde typen situaties* van dekens verwacht kan worden, is te vinden in de bijlage 'Illustraties en good practices'.

De eerste laag wordt gevormd door beschrijvingen van wat het college verstaat onder goed toezicht en goede klachtbehandeling door de dekens. De normen zijn een uitwerking van de criteria *effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent* en *zichtbaar*. De uitwerking is geordend naar de stappen van een jaarcyclus in het dekontoezicht:

1. Aan het begin van de cyclus bepaalt de deken gefundeerd waar hij zich op gaat richten, wat hij beoogt en hoe hij dit gaat realiseren. Dit raakt met name aan het criterium *effectief*. Meer aandacht wordt gericht op belangrijke risico's en werkzaamheden. Zie kolom 'jaarplan van de deken'. Jaarlijks legt de deken accenten. Deze zijn mede gebaseerd op het collectieve meerjarenplan en de risicoanalyse die daaraan ten grondslag ligt.
2. Vervolgens voert de deken gedurende het jaar activiteiten uit, gebaseerd op het jaarplan en ingegeven door nieuwe ontwikkelingen. De uitvoering raakt met name aan de criteria *onafhankelijk, professioneel* en *consistent*. De wijze waarop resultaten tot stand komen is belangrijk. Zie kolom 'toezichtactiviteiten van de deken'.
3. Tenslotte legt de deken verantwoording af over het uitgevoerde toezicht en de klachtbehandeling, de resultaten, trends en ontwikkelingen. Dit raakt alle criteria, maar met name het criterium *zichtbaar*. Dekens laten zien aan de advocatuur en de maatschappij wat ze doen en bijdragen ter bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de advocatuur. Zie kolom 'verantwoording door de deken'.

Toezichtcriteria	College toetst Jaarplan van de deken	College toetst Toezichtactiviteiten van de deken	College toetst Verantwoording de deken
<p>Het college toetst of het toezicht en de klachtbehandeling</p> <ul style="list-style-type: none"> - effectief, - onafhankelijk, - professioneel, - consistent, en - zichtbaar <p>worden uitgeoefend, in het belang van de bewaking en bevordering van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening van advocaten.</p> <p>(Toezichtkader)</p>	<p>A1. Jaarplan</p> <p>De deken stelt tijdig een jaarplan op. Dat is gebaseerd op het collectieve meerjarenplan van dekens.</p> <p>Het <i>jaarplan</i> stelt zowel concrete doelen als de wijze waarop de deken de realisatie ervan kan meten. Het jaarplan maakt duidelijk welke activiteiten ondernomen worden en hoe capaciteit en middelen risico-gestuurd worden ingezet, dus daar waar een verhoogde kans bestaat dat een bepaald risico of schadelijk probleem zich voordoet.</p> <p>Het collectieve <i>meerjarenplan</i> is gebaseerd op een gestructureerde en vastgelegde risicoanalyse - een met andere dekens afgestemde analyse, classificatie en prioritering van risico's.</p> <p>A2. Risicoanalyse</p> <p>De risicoanalyse gaat uit van het belang van de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening, en is gebaseerd op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een risico-inschatting van de beroepsgroep; - informatie en signalen over advocaten van ketenpartners; - verkenning van ontwikkelingen in en om de advocatuur; en - lessen van analyse en reflectie over vorig jaar (zie C2). 	<p>B1. Reguliere activiteiten</p> <p>De deken geeft op passende wijze invulling aan het jaarplan. De deken weegt aanpak- en instrumentkeuze bewust af.</p> <p>De deken handelt onafhankelijk en professioneel. De ondersteuning van de deken is kwalitatief en kwantitatief toereikend.</p> <p>De deken handelt consistent. Beleid en o.a. uitwisseling casuïstiek met andere dekens borgen consistente beoordeling en handelingen.</p> <p>B2. Signaaluitwisseling</p> <p>De deken zorgt voor een goed functionerende signaaluitwisseling met ketenpartners.</p> <p>De deken onderzoekt signalen over mogelijke niet-naleving, onbetamelijk gedrag of ontoereikende kwaliteit van een advocaat.</p> <p>De deken kan signalen betrekken bij reguliere activiteiten, of juist geplande activiteiten herzien.</p> <p>B3. Tussentijds aanpassen</p> <p>De deken is alert op nieuwe signalen en ontwikkelingen en herziet indien nodig <i>de prioriteiten uit</i> het jaarplan en de toezichtactiviteiten. De deken legt de keuze en afwegingen voor het herzien van de activiteiten vast.</p> <p>De deken informeert tijdig en uit eigen beweging het college als hij wordt geconfronteerd met (urgente) zaken of situaties die een meer dan gebruikelijke impact op de uitoefening van het toezicht zouden kunnen hebben of daaraan schade kunnen berokkenen.</p>	<p>C1. Verantwoording</p> <p>De deken verantwoordt zich tijdig en laat daarbij aan de buitenwereld zien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoe het toezicht en de klachtbehandeling zijn uitgeoefend; - de aard en ernst van geconstateerde overtredingen of onvolkomenheden in de praktijkuitoefening van advocaten; - de resultaten en effecten van het toezicht en de klachtbehandeling; en - in welke mate de doelen van het jaarplan zijn gerealiseerd <p>De deken informeert het college zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 Monitoring.</p> <p>C2. Reflectie</p> <p>De deken baseert de verantwoording mede op reflectie over en analyse van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de staat van de advocatuur; en - de werking van de risico-gestuurde aanpak.

De tweede laag bestaat uit illustraties van wat *in bepaalde typen situaties* van dekens verwacht mag worden. De normen worden toegespitst op die situatie. Het is daarmee niet een extra verwachting, of een extra verplichting voor de dekens, maar een toepassing en illustratie. Er doen zich uiteraard allerlei situaties voor in het toezicht van dekens. Deze situaties kunnen op meerdere manieren getypeerd worden. Een gangbare manier is naar *toezichtgebied*. Dit vormt tevens de structuur voor de bijlage 'Illustraties en good practices'.

Het betreft de gebieden:

- T1. Kwaliteit, deskundigheid en integriteit van de advocaat
- T2. Wwft-naleving door de advocaat
- T3. Financiële positie van de advocaat
- T4. Klachtbehandeling door de deken

2.5. Hoe wordt het normenkader toegepast in de praktijk?

Door het college

De structuur van het normenkader dient als basis voor de opzet van monitoring en handhaving (zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4). Het dient verder als basis voor het college bij het jaarlijks vormgeven van de eigen werkzaamheden. Het college kan periodiek het normenkader aanpassen, ingegeven door eigen bevindingen of nieuwe ontwikkelingen.

Door de dekens

Het normenkader biedt de dekens houvast bij de planning, uitvoering en verantwoording van hun werkzaamheden. Het laat zien wat van hun toezicht en klachtbehandeling verwacht wordt.

HOOFDSTUK 3 MONITORING EN ANALYSE

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop monitoring en analyse door het college wordt uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen:

- Wat wordt verstaan onder monitoring en analyse?
- Wat is de monitoringstructuur?
- Wat verwacht het college van de dekens?
- Wat monitort het college nog meer?

3.2. Wat wordt verstaan onder monitoring en analyse?

Monitoring is het verzamelen van informatie door het college om zicht te hebben op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling. Het college verkrijgt een belangrijk deel van zijn informatie van de dekens. Daarnaast verzamelt hij op andere manieren informatie, zoals bijvoorbeeld door middel van themaonderzoeken of overleg met stakeholders.

De basis voor monitoring ligt in artikel 45i lid 2 van de Advocatenwet:

1. *Het college van toezicht ziet toe op de werking van het toezicht, bedoeld in artikel 45a, eerste lid, en artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de klachtbehandeling door de deken ingevolge artikel 46c.*
2. *De deken van de orde in het arrondissement verstrekt aan het college alle informatie die deze redelijkerwijs nodig heeft voor de uitoefening van de in het eerste lid bedoelde taak.*

Het college analyseert de informatie om het uitgevoerde toezicht en de klachtbehandeling door de dekens te toetsen. Bij analyse gaat het om het beoordelen of bijvoorbeeld het toezicht adequaat en toereikend is geweest, of de doelen uit het jaarplan zijn behaald, hoeveel capaciteit is ingezet op welke toezichtgebieden, en in welke mate proactief is opgetreden door de deken.

3.3. Wat is de monitoringstructuur?

De monitoringstructuur is een raamwerk van het college dat de reguliere wijze van monitoren toont.

Hoe monitort het college

Kolom 1 gaat over het *HOE*: Hoe verzamelt het college zijn toezichtinformatie? De reguliere monitoringinstrumenten zijn het jaarplan, het jaarverslag, de bezoekreunde en de kwantitatieve rapportage. Daarnaast verzamelt het college op andere manieren informatie (zie paragraaf 3.5).

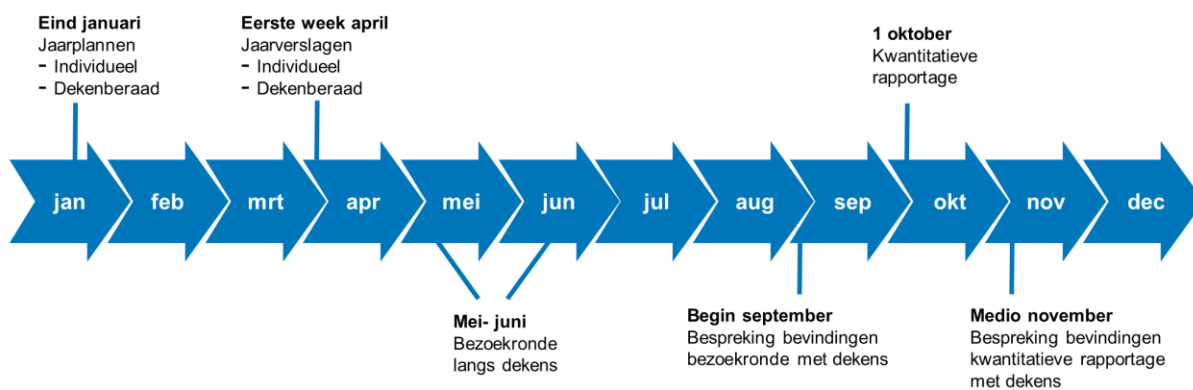
Monitoringstructuur		
Hoe monitort het college? (reguliere monitoringinstrumenten)	Wat monitort het college?	Wanneer monitort het college?
Meerjarenplan en jaarplannen van de deken voor het komende jaar	<ul style="list-style-type: none"> - Doelen - Risicoanalyse - Activiteiten - Tijdige aanlevering 	Meerjarenplan: tenminste elke drie jaar Jaarplan: elk jaar vanaf eind januari * deadline aanleveren jaarplan: laatste week januari
Jaarverslag van de deken over het afgelopen jaar	<ul style="list-style-type: none"> - Doelrealisatie - Bevindingen - Activiteiten - Reflectie - Tijdige aanlevering 	Vanaf eerste helft april * deadline aanleveren jaarverslag: eind eerste week april
Bezoekronde langs dekens	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarverslag (terugkijken) - Jaarplan (vooruitkijken) - Stand van zaken - Verwachtingen - Thema CvT - Huis op orde 	Medio mei – medio juni
Kwantitatieve rapportage van de deken	<i>Eindstand</i> over voorgaande jaar en <i>tussenstand</i> kwantitatieve gegevens over de toezichtgebieden: <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit & deskundigheid - Integriteit - Wwft-naleving - Financiële positie - Klachtbehandeling 	Vanaf begin oktober * deadline aanleveren kwantitatieve rapportage: eind eerste week oktober
Notificatie, signalen en observaties	Tussentijdse notificatie door deken, signalen uit andere bronnen en eigen observaties van het college: <ul style="list-style-type: none"> - Urgente zaken en issues - Ongebruikelijke klachten en patronen - Andere signalen en observaties 	Doorlopend

Wat monitort het college

Kolom 2 gaat over het *WAT*: Wat monitort het college? Dit verschilt per instrument. Zo is de monitoring van het jaarplan gericht op doelen, risicoanalyses en voorgenomen aanpak, terwijl de monitoring van het jaarverslag gericht is op de behaalde resultaten en effecten en reflectie daarover.

Wanneer monitort het college

Kolom 3 gaat over *WANNEER* de monitoring door het college plaatsvindt. De monitoring vindt deels op vaste momenten in het jaar plaats en verschilt per instrument. Zie hiernavolgende tijdlijn.

Dekens**College**

3.4. Wat verwacht het college van de dekens?

Zoals in de inleiding aangegeven verkrijgt het college een belangrijk deel van zijn informatie van de dekens. In deze paragraaf wordt beschreven wat het college ten aanzien van de inhoud en aanlevering van deze informatie van de dekens verwacht.

Daarbij hanteert hij de volgende criteria:

- Samenhang: de informatie biedt koppeling tussen doelen, werkzaamheden en uitkomsten;
- Duiding: informatie is voldoende concreet en voorzien van toelichting;
- Tijdig: informatie wordt tijdig aangeleverd;
- Proactief: relevante informatie wordt tussentijds op initiatief van de deken aangeleverd;
- Vergelijkbaar: informatie-uitvraag bevordert vergelijking van individuele dekens;
- Materieel: informatie-uitvraag is naar zwaarte van risico en relevantie werkzaamheden.

Jaarplannen en jaarverslagen

Het collectieve meerjarenplan van het dekenberaad en de individuele jaarplannen van de dekens worden aan het college aangeleverd. De jaarplannen worden jaarlijks rond eind januari verwacht. Het meerjarenplan wordt minimaal eens per drie jaren opgesteld. Het bevat gezamenlijk bepaalde speerpunten en doelstellingen en is gebaseerd op risicoanalyse. De individuele jaarplannen zijn gebaseerd op het meerjarenplan, maar zijn toegespitst op lokale doelstellingen en aandachtsgebieden en hebben jaarlijks andere accenten.

Het collectieve jaarverslag en de individuele jaarverslagen worden jaarlijks, uiterlijk eind eerste week april, aan het college aangeleverd. In het jaarverslag van het dekenberaad wordt collectief verantwoording afgelegd over toezichtactiviteiten, behaalde en niet behaalde doelen, trends en ontwikkelingen en verzamelde kwantitatieve informatie. In de individuele jaarverslagen verantwoordt iedere deken over de uitvoering van het toezicht in zijn arrondissement, behaalde doelen uit het jaarplan, lokale ontwikkelingen, uitdagingen, trends en ontwikkelingen.

Het college verwacht dat er inhoudelijk aan bepaalde minimumstandaarden wordt voldaan. Deze minimumstandaarden zijn terug te vinden in het normenkader uit hoofdstuk 1 en komen ook terug in hiernavolgende schema's voor de monitoring van het jaarplan en het jaarverslag.

Er zijn vooralsnog geen vastgelegde formats voor de jaarplannen en de jaarverslagen. Bij voorkeur worden die wel ontwikkeld door dekens, bijvoorbeeld in samenspraak met het college.

Jaarplan		
Onderdelen		Wat monitort het college?
1	Doelen	Het jaarplan beschrijft: <ul style="list-style-type: none"> - concrete doelen per toezichtgebied en zet deze in perspectief (t.o.v. vorige periode, van elkaar, de staat van de advocatuur); - indicatoren waaraan de realisatie van doelen afgemeten kan worden; - de feedback en voorgenomen follow-up van het voorgaande jaar.
2	Risicoanalyse	Het jaarplan beschrijft: <ul style="list-style-type: none"> - de risico's die prioriteit krijgen en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen (uit meerjarenplan); - welk thema/ welke thema's geselecteerd zijn en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen (uit het meerjarenplan).
3	Activiteiten	Het jaarplan beschrijft: <ul style="list-style-type: none"> - de beschikbare capaciteit en hoe deze (risico-gestuurd) verdeeld wordt naar activiteiten en toezichtgebieden; - hoe de geplande activiteiten gaan bijdragen aan de realisatie van de doelen; - de geselecteerde advocaten voor kantoorbezoek en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen; - welke risico's en activiteiten niet of beperkte aandacht krijgen vanwege schaarse capaciteit; en - activiteiten die de onafhankelijkheid, professionaliteit en consistentie van de deken kunnen bevorderen (mits gepland).
4	Aanlevering	Het jaarplan wordt uiterlijk eind januari vormvrij aangeleverd bij de secretaris van het college van toezicht.

Jaarverslag	
Onderdelen	Wat monitort het college?
1	Doelen
	Het jaarverslag beschrijft en onderbouwt (en waar mogelijk kwantificeert): <ul style="list-style-type: none"> - de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd; - de resultaten en effecten van het toezicht en de klachtbehandeling; - een reflectie op de staat van de advocatuur (in termen van naleving en risicobeheersing).
2	Bevindingen
	Het jaarverslag beschrijft, toont en verklaart: <ul style="list-style-type: none"> - de aard en ernst van geconstateerde overtredingen of onvolkomenheden in de praktijkuitoefening van advocaten; - de uitkomsten/ bevindingen van (thematische) onderzoeken; - de ontwikkeling van naleefgedrag (cijfers) rondom deskundigheid en de financiële positie van de advocaat; - de ontwikkeling van signalen en klachten over mogelijke niet-naleving, onbetamelijk gedrag of ontoereikende kwaliteit van een advocaat. -
3	Activiteiten
	Het jaarverslag beschrijft: <ul style="list-style-type: none"> - de ondernomen activiteiten en capaciteitsverdeling, en verklaart afwijkingen ten opzichte van het jaarplan; - de acties en afwegingen bij signalen over mogelijke niet-naleving, onbetamelijk gedrag of ontoereikende kwaliteit van een advocaat; - de ondernomen acties en afwegingen bij constatering van overtredingen / niet-naleving; - de uitgevoerde activiteiten ter bevordering van bewustzijn inzake algemene integriteit en Wwft-naleving.
4	Reflectie
	Het jaarverslag bevat een reflectie op de risico-gestuurde inzet van middelen, de mate waarin de geprioriteerde risico's scherp gekozen waren en wat hiervan geleerd wordt.
5	Aanlevering
	Het jaarverslag wordt uiterlijk eind maart vormvrij aangeleverd bij de secretaris van het college van toezicht.

Bezoekronde langs de dekens

Jaarlijks bezoekt het college de individuele dekens in een bezoekronde. Het college bespreekt dan met dekens hoe het toezicht en de klachtbehandeling ervoor staan. De bezoekrondes worden door het college ingepland op locatie. Van de kant van het college zijn twee leden en de secretaris aanwezig. De deken kan zich laten bijstaan door de adjunct-secretaris of een andere bureaumedewerker. Er wordt gebruik gemaakt van een agenda voor de bezoekronde.

Ter voorbereiding op de bezoekronde bereidt het college vragen en bespreekpunten voor. Deze zijn o.a. gebaseerd op een analyse van:

- De individuele jaarverslagen van dekens en het jaarverslag van het dekenberaad van het voorafgaande jaar;
- De individuele jaarplannen van de dekens en het jaarplan van het dekenberaad van het lopende jaar;
- Overige informatie (zoals tuchtrechtelijke uitspraken, notificaties, themaonderzoeken).

Daarbij wordt afgevraagd: Wat valt er op? Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen dekens? Zien we inconsistenties? Welke goede en tekortschietende voorbeelden zijn er?

Het college analyseert achteraf alle bezoeken en bespreekt bevindingen als vast agendapunt zowel in de collegevergadering als met de dekens. De terugkoppeling van bevindingen aan de dekens geldt als input voor de volgende toezichtcyclus.

Bezoekronde (agenda)		
Onderdelen	Wat monitort het college?	
1	Jaarverslag	- Terugkijken op afgelopen jaar
2	Jaarplan	- Keuzes en afwegingen voor het lopende jaar (en koppeling met meerjarenplan)
3	Stand van zaken	- Stand van zaken nu - Invulling jaarplan tot nu toe - Nieuwe ontwikkelingen
4	Verwachtingen	- Verwachtingen voor de rest van het jaar
5	Thema CvT	- Een uitgelicht thema voor de bezoekronde (bijv. wwft)
6	'Huis op orde'	- Bureausituatie, kwantitatieve en kwalitatieve ondersteuning - Observaties over hoe toezicht in algemene zin beter kan.

Kwantitatieve rapportage

Het college heeft voor zijn toezicht ook inzicht in kwantitatieve gegevens nodig. Deels maakt het college gebruik van cijfermatige gegevens uit het jaarverslag van het dekenberaad, zoals het aantal s-dossiers of klachten per arrondissement en het aantal klachten of signalen uitgesplitst naar type. Naast deze gegevens worden jaarlijks, uiterlijk 1 oktober, door de dekens kwantitatieve gegevens aangeleverd volgens een vaste rapportageformat. Die zijn bedoeld om enerzijds een eindstand te laten zien van bepaalde kengetallen over het voorgaande jaar, en anderzijds een tussenstand van bepaalde kengetallen over het lopende jaar.

De format voor de kwantitatieve rapportage is opgenomen op de volgende pagina en is als volgt te lezen:

- In de eerste kolom zijn naast een categorie 'algemeen', de vijf toezichtgebieden uit het normenkader uit hoofdstuk 1 opgenomen;
- In de tweede kolom is per toezichtgebied beschreven welke kwantitatieve gegevens door de dekens aangeleverd worden;
- In de derde kolom wordt ten aanzien van deze gegevens om een eindstand gevraagd ten aanzien van het voorgaande jaar, op peildatum 01/09;
- In de laatste kolom wordt ten aanzien van deze gegevens om een tussenstand gevraagd ten aanzien van het lopende jaar, op peildatum 01/09.

Het college analyseert de aangeleverde data en behandelt bevindingen als vast agendapunt in zowel de collegevergadering als met de dekens. De terugkoppeling van bevindingen met de dekens geldt ook hier als input voor de volgende toezichtcyclus.

Kwantitatieve rapportage

Onderdelen		College monitort door deken op 1/10 aangeleverde kengetallen		
	Toezichtgebied	Aantal	Eindstand voorgaande jaar (per peildatum 01/09)	Tussenstand lopende jaar (per peildatum 01/09)
	Algemeen	klachten (uitgesplitst naar type klachten, onderwerp, afhandeling)	√ (alleen afhandeling)	√
		s-dossiers (uitgesplitst naar aanleiding, onderwerp, gebruikte toezichtmaatregel)	√ (alleen toezichtmaatregel)	√
		dekenbezwaren (uitgesplitst naar onderwerp klacht)		√
I	Kwaliteit, deskundigheid & integriteit	advocaten die niet aan hun PE-punten hebben voldaan	√	
		advocaten die de kwaliteitstoets nog niet hebben voltooid	√	
		gevallen van misbruik e/o malversaties met derdengelden		√
II	Wwft-naleving	keren gebruik meldplicht o.g.v. art. 25 Wwft	√	√
		advocaten die in CCV aangeven Wwft-diensten te verlenen	√	
III	Financiële positie	kantoren die in het overzicht van de FTA op "groen, oranje of rood" staan (uitgesplitst naar arrondissement, type kantoor, omvang kantoor)		√
		faillissementen van advocaten(kantoren)		√
IV	Klachtbehandeling	keren ingediend hoger beroep of verzet door deken		√

Notificatie, signalen en observaties

Voorgaande monitoringinstrumenten vinden op vaste momenten plaats. Niet alles is echter voorspelbaar of af te handelen op deze vaste momenten. Tussentijds kunnen er ontwikkelingen zijn die direct aandacht behoeven van het college.

Het college verwacht in dit kader van iedere deken dat hij het college tijdig en uit eigen beweging informeert als hij geconfronteerd wordt met (urgente) zaken of situaties die een meer dan gebruikelijke impact op de uitoefening van het toezicht en/of de klachtbehandeling zouden kunnen hebben of daaraan schade kunnen berokkenen. Ook verwacht het college notificatie bij ongebruikelijke klachten, meldingen en patronen.

Het college is ook zelf doorlopend alert op signalen, nieuwsfeiten en overige informatie ten behoeve van zijn toezicht. Hij screent hiervoor de nodige informatiebronnen.

Daarnaast ontvangt het college rechtstreeks informatie van klagers over de behandeling van hun klacht, of van advocaten over het toezicht door de deken. Het college heeft geen wettelijke taak of bevoegdheid om klachten te behandelen over de handelwijze van dekens in individuele gevallen, maar voor het college zijn dergelijke signalen een bron van informatie over de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens.

3.5. Overige monitoring door het college

Naast de reguliere informatie-uitwisseling met de dekens verzamelt het college ook via andere kanalen monitoringinformatie.

Periodiek overleg met de voorzitter van het dekenberaad

Eens in de twee maanden overlegt het college met de voorzitter van het dekenberaad. Het college wil tijdig op de hoogte worden gebracht van het gezamenlijk beleid van de dekens en ontwikkelingen ten aanzien van hun taakuitoefening.

Ook houdt het college met dit overleg zicht op de activiteiten van het dekenberaad en kan hij zich ervan vergewissen dat het dekenberaad effectief optreedt. Het college beschikt over de agenda's, verslagen en desgevraagd ook andere stukken van het dekenberaad, dat twee keer per maand vergadert. Ook ontvangt hij alle door de dekens gemaakte afspraken, handleidingen en vastgestelde (beleids)regels.

Beleidsregels en relevante afspraken van de dekens

Het college toetst de beleidsregels van de dekens en gaat na of de dekens handelen overeenkomstig hun eigen regels en afspraken. Het dekenberaad informeert het college actief over nieuwe beleidsregels en relevante afspraken van de dekens. Beleidsregels dienen voorafgaande aan de vaststelling ervan aan het college te worden gestuurd.

Thematische onderzoeken en ad-hoc rapportages

Het college kan (tussentijds) thema's vaststellen die in een bepaald jaar extra aandacht krijgen en de deken verzoeken om over de status van het toezicht rond deze thema's te rapporteren, zoals bijvoorbeeld de aanpak van Wwft-risico's.

Daarnaast kan het college ook themaonderzoeken door externen laten uitvoeren.

Tuchtrechtelijke uitspraken

Het college ontvangt op grond van de Advocatenwet een kopie van alle beslissingen van de raden en het hof van discipline. De tuchtrechtelijke uitspraken geven inzicht in de trends en typen klachten die tegen advocaten worden ingediend, alsook in de werkwijze van de deken bij de klachtbehandeling en in het toezicht. Denk aan dekenbezwaren en schorsingsverzoeken op grond van artikel 60ab Advocatenwet.

Overleg met stakeholders en betrokkenen bij het toezicht

Om van meerdere kanten informatie te verkrijgen over het functioneren van het toezicht op advocaten en de klachtbehandeling door deken voert het college gesprekken met diverse stakeholders van de advocatuur, zoals met vertegenwoordigers van de Raad voor Rechtsbijstand, de tuchtrechters, de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU) of de unit Financieel toezicht advocatuur (unit FTA).

HOOFDSTUK 4 HANDHAVING

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het handhavingsproces van het college beschreven en wordt antwoord gegeven op de vragen:

- Wat is handhaving?
- Wat zijn de criteria voor handhaving?
- Wat is het handhavingsinstrumentarium?
- Wat is de handhavingsstructuur?

4.2. Wat is handhaving?

Een deskundige en integere advocatuur is het hogere doel waar dekens en het college gezamenlijk voor staan. Het college van toezicht heeft als taak om te borgen dat het toezicht en de klachtbehandeling door dekens goed wordt uitgevoerd, dat wil zeggen: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent.

Het college zoekt bij handhaving altijd naar een passende balans tussen enerzijds het stimuleren van de kwaliteit van het toezicht en de klachtbehandeling door dekens, en anderzijds het optreden indien toezicht en klachtbehandeling niet aan de gestelde normen voldoet.

Stimulering vormt de basis. Het college en de dekens hebben een gezamenlijk hoger doel en een gedeelde intrinsieke motivatie om hieraan bij te dragen. Het aantal dekens waarop toezicht wordt gehouden is bovendien overzichtelijk. Dit maakt het voor het college goed mogelijk om gezamenlijk het gesprek over goed toezicht te voeren. Bijvoorbeeld door ervaringen uit te wisselen, afwegingen te begrijpen en *good practices* te delen. Ook kan het college individueel gerichte feedback geven.

Optreden kan echter ook noodzakelijk zijn. Het college moet doortastend zijn en kunnen sanctioneren indien het toezicht of de klachtbehandeling niet aan de gestelde normen voldoet. Dit is een voorwaarde van toezicht en bovendien noodzakelijk voor geloofwaardig toezicht. Het college treedt op indien het toezicht of de klachtbehandeling meer dan incidenteel niet aan de gestelde eisen voldoet.

In dit hoofdstuk wordt de wijze beschreven waarop het college optreedt. Dit betreft niet zozeer de basismanier van handhaven, maar wel de meest ingrijpende. Die moet met zorg worden beschreven en uitgevoerd.

4.3. Wat zijn de criteria voor handhaving?

Het college hanteert de volgende criteria bij handhaving:

- Naleefbaar: Het college zorgt ervoor dat normen kenbaar, helder en na te leven zijn voor dekens.
- Proportioneel: Het college maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is en handhaaft op een wijze die proportioneel is aan de ernst van de situatie.
- Zorgvuldig: Het college baseert zich op feiten, hanteert een proces van hoor- en wederhoor, en weegt zijn oordeel zorgvuldig af.
- Doortastend: Het college houdt, indien de situatie hierom vraagt, intensief toezicht en hanteert korte doorlooptijden om te voorkomen dat de benodigde verandering te lang uitblijft.

Het college van toezicht is als bestuursorgaan gehouden aan de algemene normen en beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht.

4.4. Handhavingsinstrumentarium

Als het college besluit tot handhaving over te gaan, dan heeft hij een handhavingsinstrumentarium tot zijn beschikking, bestaande uit:

- Advies en stimulering;
- Normoverdragend gesprek;
- Aanwijzing;
- Verzoek tot schorsing of ontheffing van de taakuitoefening;
- Verzoek tot ontslag.

Advies en stimulering

Het college zal er in de eerste plaats naar streven om via het geven van advies of stimulering dekens te bewegen tot een verbetering van het toezicht. Te denken valt aan het bespreekbaar maken van verwachtingen ten aanzien van toezichtactiviteiten, het benoemen van verbeterpunten en het maken van vervolgspraken om te constateren of er opvolging is gegeven aan de adviezen. Ook zal het college waar mogelijk en nodig zijn hulp aanbieden aan de deken voor het bereiken van het gewenste resultaat.

Het college kan de dekens aansporen om een beleidsregel op te stellen, wanneer zij voor een bepaald aspect geen beleidsregel hebben of de werkwijze of toepassing van een bestaande beleidsregel in de praktijk op een onwenselijke wijze uiteenloopt. Wanneer de dekens na aansporing geen beleidsregel opstellen of niet tot overeenstemming kunnen komen, kan het college besluiten om zelf de beoogde regels vast te stellen.

Normoverdragend gesprek

Als advies of stimulering niet het gewenste effect heeft, kan het college een deken uitnodigen voor een normoverdragend gesprek. In een normoverdragend gesprek worden zo nodig eerder afgegeven signalen opnieuw met de deken besproken en worden er concrete afspraken gemaakt voor de opvolging van aandachtspunten en acties.

Het normoverdragend gesprek wordt door een of meer collegeleden gevoerd, in aanwezigheid van de secretaris van het college. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, dat aan de betrokken deken wordt gestuurd. De deken krijgt daarbij de mogelijkheid om opmerkingen bij het verslag te maken.

Aanwijzing

Het geven van een aanwijzing is een wettelijke bevoegdheid op grond van artikel 45b van de Advocatenwet. De algemeen deken kan, in zijn hoedanigheid als voorzitter van het college van toezicht, een aanwijzing geven aan een lokale deken met betrekking tot de uitoefening van het toezicht, gehoord de overige leden van het college van toezicht.

De algemeen deken kan zijn aanwijzingsbevoegdheid ook gebruiken om bijvoorbeeld een of meer dekens een beleidsregel te laten maken.

Verzoek tot schorsing in of ontheffing van de taakuitoefening

Op grond van artikel 45c lid 2 van de Advocatenwet kan het college het hof van discipline verzoeken om een deken te schorsen in de taakuitoefening bij een ernstig vermoeden voor het bestaan van feiten of omstandigheden die tot ontslag zouden kunnen leiden (zie daarvoor *verzoek tot ontslag*).

Daarnaast zijn er andere situaties die los staan van de dekenale taakuitoefening, waarbij het aan het college is om het hof van discipline te verzoeken een deken te schorsen in of te ontheffen van de taakuitoefening. Artikel 45c van de Advocatenwet bepaalt in welke gevallen en hoe deze zogenoemde 'gebonden bevoegdheden' door het college en het hof van discipline moeten worden gebruikt. Het gaat dan om situaties als een verdenking van of veroordeling wegens een misdrijf, onder curatelestelling, faillissement, surséance van betaling, schuldsanering of gijzeling wegens schulden.

Verzoek tot ontslag

Het college van toezicht kan de jaarlijkse vergadering van de orde schriftelijk verzoeken een deken van de orde in het arrondissement te ontslaan en in zijn plaats een andere deken te kiezen, wegens tekortschieten in de taakuitoefening, wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel andere zwaarwegende in de persoon van betrokkene gelegen redenen (artikel 45d Advocatenwet).

4.5. Handhavingsstructuur

Voor het gebruik van zijn handhavingsbevoegdheden hanteert het college een oplopende schaal die is weergegeven in onderstaande structuur. Het beleid daarbij is dat het college indien nodig eerst op een meer informele wijze de taakuitoefening van een of meer deken(s) zal trachten bij te sturen. Bijvoorbeeld door advies te geven aan de deken(s) in kwestie. Voor zover dat niet het gewenste effect heeft, zet het college een instrument in op een hogere trede van de handhavingsstructuur.

De handhavingsstructuur bevat een gradatiebeschrijving van:

- Het handhavingsinstrumentarium;
- De ernst van het handelen of nalaten;
- De verwijtbaarheid van de deken; en
- De ernst van het handelen of nalaten versus de verwijtbaarheid van de deken.

Gradaties van het handhavingsinstrumentarium

De gradaties van het handhavingsinstrumentarium variëren van een bijsturende of corrigerende actie tot een verzoek tot ontslag. Als inzetten van een corrigerende actie niet het gewenste effect heeft, kan het college een hogere trede van het handhavingsinstrumentarium inzetten (figuur 1).

Figuur 1: Gradaties handhavingsinstrumentarium

1	Advies en stimulering
2	Normoverdragend gesprek
3	Aanwijzing
4	Verzoek tot schorsing/ ontheffing, ontslag

Gradaties van de ernst van niet-naleving

De ernst van niet-naleving is een afweging bij het bepalen van een passende handhavingsactie. De zwaarte van de interventie neemt toe naarmate de niet-naleving ernstiger is (figuur 2). Hier wordt een koppeling gemaakt met het normenkader uit hoofdstuk 1.

Figuur 2: Gradaties ernst niet-naleving

Ernst niet-naleving	Gradatie	Beschrijving
	1	Niet-naleving van de deken bij de 'jaarplanning' en 'verantwoording', bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - het niet of onvolledig uitvoeren van de risicoanalyse; of - het structureel niet hebben van adequate ondersteuning.
	2	Niet-naleving van de deken bij: <ul style="list-style-type: none"> - het toezicht op kwaliteit & deskundigheid (I), financieel toezicht (IV) en klachtafhandeling (V); en - het tijdig, tussentijds informeren van het college bij zorgwekkende issues of situaties (notificatie).
	3	Niet-naleving van de deken bij: <ul style="list-style-type: none"> - alle issues rondom integriteit (II) en Wwft (III).
	4	Stelselmatige niet-naleving bij één of alle voorgaande zaken.

Gradaties van de verwijtbaarheid van de deken

De mate van verwijtbaarheid van de deken is een volgende afweging bij het bepalen van een passende handhavingsactie. De zwaarte van de interventie neemt toe naarmate de verwijtbaarheid van de deken groter is (figuur 3).

Figuur 3: Gradaties verwijtbaarheid van de deken

Verwijtbaarheid van de deken	Gradatie	Beschrijving
	1	Niet-weten (waarbij je wel had kunnen weten) Niet-kunnen (eenmalig)
	2	Niet-weten (waarbij je wel had moeten weten) Niet-kunnen (patroon)
	3	Niet-willen Uitblijven herstel (recidive)
	4	Stelselmatig en bewust handelen of nalaten (patroon) Plegen van strafbaar feit of onrechtmatige daad

Gradaties ernst van niet-naleving versus de verwijtbaarheid van de deken

De ernst van niet-naleving versus de verwijtbaarheid van de deken zijn beide elementen in de uiteindelijke afweging bij het bepalen van wat een passende actie is. De stelregel is als volgt: *de zwaarte van de interventie neemt toe naarmate de niet-naleving ernstiger is en de verwijtbaarheid van de deken groter is* (figuur 4). Op basis van deze afweging bepaalt het college welke actie hij inzet. Daarbij geldt dat de handhavingsstructuur een richtlijn is. Het is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Een lichtere of zwaardere actie dan wat de matrix voorschrijft kan worden ondernomen indien het college oordeelt dat de specifieke omstandigheden van de situatie hierom vragen.

Figuur 4: Handhavingsstructuur

Ernst Niet-naleving	<i>Groot</i>	2	3	4	4
		1	2	3	4
		1	2	2	3
	<i>Beperkt</i>	0	1	1	2
		<i>Beperkt</i>	Verwijtbaarheid van de deken	<i>Groot</i>	

HOOFDSTUK 5 VERANTWOORDING

5.1 Inleiding

Verantwoording vormt het sluitstuk van het handhavingskader. Eerder is uiteengezet aan welke normen het college het functioneren van toezicht en klachtbehandeling door de deken toetst, hoe hij het functioneren monitort en analyseert, en op welke wijze het college, indien nodig, handhaaft.

5.2 Waar legt het college verantwoording over af?

De twee vragen die centraal staan in de verantwoording door het college zijn:

- *Hoe functioneert het toezicht en de klachtbehandeling door deken?*
- *Welke activiteiten onderneemt het college en welke resultaten en effecten levert dit op?*

Het college van toezicht legt periodiek verantwoording af over de wijze waarop hij zijn kerntaak uitoefent en de resultaten en effecten die dit oplevert. De kerntaak van het college is om met een onafhankelijke blik van buiten te kijken naar het functioneren van toezicht en klachtbehandeling door de deken. Het beoogde resultaat is dat dit functioneren *effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent* en *zichtbaar* is.

Met het criterium *effectief* wordt de koppeling gelegd met het hogere doel van toezicht, namelijk het borgen van een deskundige en integere advocatuur. In dit stadium van de ontwikkeling van het systeemtoezicht ligt de nadruk van de verantwoording op de uitvoering van toezicht en klachtbehandeling. Geleidelijk aan wordt dit perspectief aangevuld met analyses en beschouwingen over de staat van de advocatuur.

Het college legt tevens verantwoording af over zijn verantwoordelijkheid als systeemtoezichthouder. Het college neemt vanuit die rol waar nodig stappen ter versterking en verdere professionalisering van het toezicht op de advocatuur. Daarbij zorgt het college voor gepaste verwachtingen bij externe stakeholders over het functioneren van het toezicht. Goed toezicht leidt immers niet tot een situatie die vrij is van incidenten.

5.3 Hoe legt het college verantwoording af?

Het college legt regulier verantwoording af door middel van het *werkplan* en het *jaarverslag*. Deze verantwoording vindt plaats op gezette tijden.

De basis voor de verantwoording ligt in artikel 45f van de Advocatenwet:

1. *Het college van toezicht stelt jaarlijks een werkplan vast, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen jaar worden neergelegd;*
2. *Het werkplan en het verslag worden toegezonden aan Onze Minister voor Rechtsbescherming, de algemene raad, het college van afgevaardigden en de raden van de orden in de arrondissementen, en worden voorts algemeen verkrijgbaar gesteld.*

De functie van het werkplan is om vooraf inzichtelijk te maken waar het college zich op richt en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen. Het werkplan is gebaseerd op risicoanalyse en (maatschappelijke) trends die het college ziet ten aanzien van de advocatuur. In het plan beschrijft het college met concrete doelstellingen en beoogde resultaten waar hij zich op zal richten. De functie van het jaarverslag is om achteraf te verantwoorden of de doelstellingen en beoogde resultaten zijn behaald en om inzicht te geven in andere belangrijke ontwikkelingen, trends en werkzaamheden van dat jaar. Dit wordt mede onderbouwd aan de hand van (kwantitatieve) analyses, bijvoorbeeld van klachten, signalen of door de deken toegepaste interventies.

Het college onderbouwt zijn verantwoording zoveel mogelijk met gegevens en kwantitatieve analyse. Op deze manier scherpt het college de gebruikelijke kwalitatieve beschrijvingen aan.

Het college legt daarnaast tussentijds verantwoording af over het functioneren van zijn toezicht, mocht daar aanleiding toe zijn. Bijvoorbeeld indien zich een ernstig incident voordoet waarbij het functioneren van het toezicht ter discussie komt te staan. Het college maakt dan inzichtelijk wat toezicht heeft gedaan, welke keuzes en afwegingen daaraan ten grondslag lagen, en eventueel welke lessen hieruit getrokken kunnen worden.

5.4 Aan wie legt het college verantwoording af?

Het college legt verantwoording af aan direct belanghebbenden en aan de maatschappij.

De direct belanghebbenden zijn de minister, de algemene raad, het college van afgevaardigden en de raden, waar de deken deel van uitmaken.

De verantwoording heeft als doel om inzichtelijk te maken hoe het college functioneert en welke keuzes en afwegingen hij maakt. Dit stelt de betrokkenen in staat om hun taken te vervullen. Zo dient de minister de begroting en de jaarrekening van het college goed te keuren, gehoord de algemene raad. De kroonleden van het college worden op voordracht van de minister benoemd. De voorzitter – de algemeen deken - wordt gekozen door het college van afgevaardigden; de lokale deken door de jaarlijkse vergadering van de orde in het arrondissement. De minister kan verzoeken om schorsing of ontslag van een lid van het college. Dit neemt niet weg dat het college zijn werkzaamheden onafhankelijk verricht.

Daarnaast legt het college verantwoording af aan de maatschappij, omdat het borgen van een deskundige en integere advocatuur een publiek belang is. Dit betekent dat de samenleving op het goed functioneren van advocaten en van het toezicht moet kunnen vertrouwen. De advocatuur vormt immers een van de pijlers van de democratische rechtsstaat. Het college laat periodiek zien hoe de advocatuur ervoor staat en wat het toezicht heeft gedaan om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur te borgen.

BIJLAGE

ILLUSTRATIES EN GOOD PRACTICES bij het normenkader

Dit is een bijlage bij het handhavingskader en vormt een nadere uitwerking van het daarin beschreven normenkader. Het normenkader is gelaagd opgebouwd. De eerste laag, de kern van het normenkader, staat beschreven in hoofdstuk 2 van het handhavingskader. De tweede laag, met illustraties van wat in bepaalde typen situaties van dekens verwacht kan worden, is te vinden in deze bijlage.

Dit bestaat uit illustraties en *good practices*. De brede normen uit het normenkader worden toegespitst op uiteenlopende situaties. Het is daarmee niet een extra verwachting, of een extra verplichting voor de dekens, maar een toepassing en verheldering.

Er doen zich uiteraard allerlei situaties voor in het toezicht van dekens. Deze situaties kunnen op meerdere manieren gezien en getypeerd worden. Een gangbare manier is naar *toezichtgebied*. Een andere invalshoek is bijvoorbeeld de *levenscyclus* van de advocaat of het advocatenkantoor. Die begint bij de opleiding van een beginnend advocaat respectievelijk de start van een nieuw kantoor door oprichting of fusie van bestaande kantoren, en reikt tot de uitschrijving van een advocaat en beëindiging van een kantoor. In de toekomst kan bij de verdere ontwikkeling van het handhavingskader worden gezien of een dergelijke invalshoek nuttig is en meerwaarde biedt.

In deze bijlage worden de situaties naar *toezichtgebied* in tabellen uitgewerkt:

- T1. Kwaliteit, deskundigheid en integriteit van de advocaat
- T2. Wwft-naleving door de advocaat
- T3. Financiële positie van de advocaat
- T4. Klachtbehandeling door de deken

Het college verwacht niet dat alles wat in de tabellen is uitgewerkt, periodiek afgevinkt dient te kunnen worden door de dekens. Goed toezicht vereist immers dat de deken het toezicht risico-gestuurd uitvoert. Dit betekent dat bewuste, met analyse onderbouwde keuzes gemaakt worden waar in een bepaalde periode wel en waar niet de aandacht aan gegeven wordt.

De illustraties en *good practices* worden periodiek tegen het licht gehouden en aangepast.

TI Kwaliteit, deskundigheid en integriteit van de advocaat

Context Waar deken op toeziet	College toetst Jaarplan van de deken	College toetst Toezichtactiviteiten van de deken	College toetst Verantwoording door de deken
<p>Deskundig <i>De advocaat is bij de uitoefening van zijn beroep deskundig kan beschikken over voldoende kennis en vaardigheden.</i> (Artikel 10a lid 1 onder c. Advocatenwet).</p> <p>Vakbekwaam <i>De advocaat is bij de uitoefening van zijn beroep vakbekwaam, waaronder wordt begrepen dat de advocaat de professionele kennis en kunde bezit die nodig is voor het uitoefenen van de praktijk. Hij neemt alleen zaken aan waarvoor hij deskundigheid bezit dan wel waarvoor hij gebruik maakt van de deskundigheid van een ander.</i> (Voda Hoofdstuk 4, afdeling 4.1.).</p> <p>Actueel <i>De advocaat onderhoudt en ontwikkelt jaarlijks aantoonbaar zijn professionele kennis en kunde op voor zijn praktijk relevante rechtsgebieden en behaalt jaarlijks ten minste twintig opleidingspunten.</i> (Voda art. 4.3 en 4.4.).</p> <p>Adequaat <i>De advocaat richt de organisatie van zijn kantoor en de dienstverlening aan de cliënt adequaat in.</i> (Voda hoofdstuk 6).</p> <p>Betamelijk <i>De advocaat is integer en onthoudt zich van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.</i></p>	<p>T1.A1. Jaarplan</p> <p>De deken legt jaarlijks accenten en stelt concrete doelen, bijvoorbeeld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het borgen dat alle advocaten de benodigde opleidingspunten behalen, jaarlijks de kwaliteitstoets uitvoeren en op juiste wijze ingeschreven staan in het rechtsgebieden-register - het borgen van een doorlopende kwaliteitscontrole - het proactief identificeren van integriteitsrisico's en bij incidenten krachtig reactief optreden; - het gerichte aandacht hebben voor de financiële kwetsbaarheid van kantoren en de mogelijke doorwerking op integer handelen door advocaat; - het vergroten van het bewustzijn en het meten van de integriteit binnen kantoren. <p>T1.A2. Risicoanalyse</p> <p>De deken verzamelt - ter ondersteuning van de risico-gestuurde aanpak - systematisch gegevens over welke soort advocaten (bijv. naar omvang kantoor, rechtsgebied, locatie) hoeveel tijd en aandacht vragen. De deken bekijkt bij de beoordeling van de integriteit in ieder geval klachten en s-dossiers over integriteit.</p> <p><u>Good practice:</u> <i>Stimuleren van een centraal uitgevoerde verkenning om een bepaald thema nader te onderzoeken.</i></p>	<p>T1. B1. Reguliere activiteiten</p> <p><u>Good practices:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - bestudering van drie tot vijf dossiers bij kantoorbezoek - indienen dekenbezwaar bij recidiverend tekort aan opleidingspunten, tenzij sprake is van uitzondering. - controleren van beleid en processen bij compliance afdeling en vertrouwenspersonen (bij grotere kantoren); - inzetten van financiële controle (bijvoorbeeld controle van derdengelden); - organiseren van trainingen en cursussen inzake integriteit en het uitvoeren van metingen naar integriteit. <p>T1.B2. Signaaluitwisseling</p> <p><u>Good practice:</u> <i>Alert/actief informeren van andere deken's ingeval van "herintredende" of "overstappende" advocaat met recidive naar ander arrondissement</i></p> <p>T1.B3. Tussentijds aanpassen</p> <p><u>Good practice:</u> <i>Bij signalen over financiële kwetsbaarheid wordt bezien of onderzoek nodig is naar de kwaliteit en deskundigheid van de betreffende advocaat.</i></p>	<p>T1.C1. Verantwoording</p> <p>De deken legt verantwoording af over wat hij heeft gedaan ingeval van ernstige klachten over de kwaliteit van een advocaat (bijvoorbeeld: hoeveel gevallen? Wat was de input en output? Wat was de uitkomst?). Waar mogelijk onderbouwt hij zijn verantwoording met kwantitatieve informatie.</p> <p><u>Good practice:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Inzicht geven in het aantal advocaten dat zich wegens integriteit, op instigatie van de deken of onder druk van een tuchtrechtelijke uitspraak, heeft laten schrappen van het tableau. - Inzicht geven in het aantal evidente schendingen van integriteit door advocaten en de naar aanleiding hiervan ondernomen acties. - inzicht geven in wat de deken doet/ heeft gedaan ingeval van ernstige klachten over kwaliteit van een advocaat en wat de deken doet/heeft gedaan indien in zijn onderzoek de feitelijke gang van zaken niet duidelijk is geworden. <p>T1.C2. Reflectie</p> <p>De deken reflecteert op de fundamentele vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoe de kwaliteit en deskundigheid van de advocatuur zich ontwikkelt. Welk beeld komt uit de bezoeken, onderzoeken en metingen naar voren over hoe de kwaliteit en deskundigheid in het arrondissement zich ontwikkelt? - hoe goed de risico-gestuurde aanpak werkt. Kloppen risicohypotheses? Zijn er bijv. vaker issues geconstateerd bij advocaten die risico-gestuurd zijn geselecteerd dan bij andere advocaten?

T2 Wwft-naleving door de advocaat

Context Waar deken op toeziet	College toetst Jaarplan van de deken	College toetst Toezichtactiviteiten van de deken	College toetst Verantwoording door de deken
<p>Professioneel <i>Advocaten zijn verplicht volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) om bij bepaalde aangewezen diensten cliëntonderzoek te verrichten en in het kader van die dienstverlening verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties te melden.</i></p> <p><i>(art.2, hoofdstuk 2 en 3 Wwft).</i></p> <p>Adequaat <i>De advocaat neemt maatregelen om het risico van witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen.</i></p> <p><i>(art. 2b – 2d Wwft).</i></p>	<p>T2.A1. Jaarplan</p> <p>De deken legt jaarlijks accenten en stelt concrete doelen, bijvoorbeeld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het standaard aandacht hebben voor de naleving van Wwft bij alle kantoorbezoeken; - het stimuleren van het aantal Wwft-meldingen; en - het vergroten van het bewustzijn en kennis van advocaten over wwft. <p>T2.A2. Risicoanalyse</p> <p>De deken stelt ten doel dat voor de beoordeling van de Wwft-beheersing in ieder geval gekeken wordt naar kantoren met een hoog percentage aan Wwft-dienstverlening of kantoren die te maken kregen met klachten met een Wwft-karakter (bijvoorbeeld klachten over contant geldbetalingen).</p> <p><u>Good practices:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - stimuleren van brede risicoanalyse door de Unit financieel toezicht advocatuur (Unit FTA), en het regelmatig uitvoeren van thematisch onderzoek; - actief vertalen van de uitkomsten van thematisch onderzoek naar een risico-gestuurde selectie van kantoren voor kantoorbezoek. 	<p>T2.B1. Reguliere activiteiten</p> <p>De deken maakt bij de uitvoering van activiteiten naar eigen inzicht gebruik van de expertise van de Unit FTA.</p> <p><u>Good practices:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - altijd inzien van Wwft-administratie en toetsen van Wwft-risicobeleid; - de CCV-vragenlijst voorzien van concrete vragen over de naleving van de Wwft; - organiseren van Wwft-cursussen en seminars ter vergroting van kennis en bewustzijn van de Wwft. <p>T2.B2. Signaaluitwisseling</p> <p>De deken volgt altijd signalen op over mogelijke niet-naleving van de Wwft door een advocaat.</p> <p><u>Good practice:</u> Samenwerken en kennis delen met andere toezichthouders en instanties op het gebied van Wwft-toezicht (bijv. met het Bureau Financieel Toezicht, de Kansspelautoriteit, Autoriteit Financiële Markten en de Financial Intelligence Unit (FIU).</p> <p>T2.B3. Tussentijds aanpassen</p> <p><u>Good practice:</u> Elk signaal over contante geldbetalingen leidt standaard tot een kantoorbezoek bij het betreffende kantoor.</p>	<p>T2.C1. Verantwoording</p> <p><u>Good practice:</u> Verantwoording over (het aantal) bezoeken aan kantoren met een hoog percentage aan Wwft-dienstverlening en kantoren die te maken kregen met klachten met een Wwft-karakter</p> <p>T2.C2. Reflectie</p> <p>De deken reflecteert op fundamentele vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoe staat het met de kennis, bewustzijn en naleving van de Wwft? Welk beeld komt uit de ontwikkeling van kengetallen en nadere onderzoeken naar voren? - is er aanleiding om het toezicht op de naleving van de Wwft anders in te richten t.o.v. het voorgaande jaar? - zijn er trends te onderscheiden wat betreft de Wwft-risico's? <p><u>Good practice:</u> Bepalen of opleidingen en (opfris) cursussen die georganiseerd zijn leiden tot meer vragen bij het kenniscentrum Wwft of meer meldingen van ongebruikelijke transacties</p>

T3 Financiële positie van de advocaat

Context Waar deken op toeziet	College toetst Jaarplan van de deken	College toetst Toezichtactiviteiten van de deken	College toetst Verantwoording door de deken
<p>Integer <i>De advocaat is integer en onthoudt zich van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Dit omvat financiële integriteit.</i></p> <p><i>(Kernwaarden advocatuur, artikel 10a lid 1 onder d. Advocatenwet).</i></p> <p>Helder <i>De advocaat houdt zich ten aanzien van zijn honorarium, prijsafspraken en declaratiegedrag aan het gestelde in de Voda en de Gedragsregels</i></p> <p><i>(Voda hoofdstuk 7, afdeling 7.4; Gedragsregels 1, 2, 17-19).</i></p> <p>Adequaat <i>De advocaat heeft zijn kantoororganisatie en financiële administratie op orde.</i></p> <p><i>(Voda hoofdstuk 6, afdeling 6.1, 6.2, 6.5 - 6.7). Dit omvat ook omgang met derdengelden.</i></p>	<p>T3.A1. Jaarplan</p> <p>De deken legt jaarlijks accenten en stelt concrete doelen, bijvoorbeeld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bewaken dat advocaten zorgvuldig omgaan met gelden van derden, en met hun cliënten t.a.v. de kosten van hun werkzaamheden; - het vroegtijdig onderkennen van problemen in de financiële huishouding bij advocatenkantoren, zodat bijsturing mogelijk is; en - het bewaken van de belangen van cliënten als de continuïteit van een kantoor in gevaar is. <p>T3.A2. Risicoanalyse</p> <p>Voor de beoordeling van de gezondheid van de financiën neemt de deken in ieder geval objectieve criteria als solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit in beschouwing. Deze financiële kengetallen worden jaarlijks opgevraagd en beoordeeld.</p> <p>Voor de risico-gestuurde inzet van middelen stelt de deken verder als doel om de uitkomsten van recente thematische onderzoeken mee te nemen.</p> <p><u>Good practice:</u> <i>Stimuleren en laten uitvoeren van vergelijkende analyses van de financiële positie van advocaten; bijv. een vergelijking tussen arrondissementen, rechtsgebieden, of tussen kantoren met soortgelijke omvang.</i></p>	<p>T3.B1. Reguliere activiteiten</p> <p>De deken maakt gebruik van de expertise van de Unit FTA. Bij het opvragen van kengetallen en de kantoorbezoeken dient de inzet van de Unit FTA standaard plaats te vinden.</p> <p><u>Good practices:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - beoordelen van de financiële stukken en controleren van rekeningafschriften over ten minste zes maanden van de stichting derdengelden tijdens een kantoorbezoek - extra aandacht voor monitoren van de financiële bedrijfsvoering van beginnende kantoren. - bij 'rode vlag'-indicatie (kantoor met financiële problemen) wordt afgewogen en vastgelegd of nader onderzoek naar de kwaliteit en deskundigheid van de betreffende advocaat nodig is. - zie Best Practices Kantoorbezoeken. <p>T3.B2. Signaaluitwisseling</p> <p>T3.B3. Tussentijds aanpassen</p> <p><u>Good practice:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - toezien dat de behandeling van lopende zaken van cliënten doorgang vindt, zo nodig door overdracht van deze zaken aan andere advocaten, indien de continuïteit van een kantoor in gevaar is. 	<p>T3.C1. Verantwoording</p> <p><u>Good practice:</u> <i>Inzicht geven in het aantal kantoren dat failliet is gegaan, afgezet tegen het aantal van het voorafgaande jaar.</i></p> <p>T3.C2. Reflectie</p> <p>De deken reflecteert op fundamentele vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hoe ontwikkelt de financiële gezondheid en financiële integriteit van de advocatuur zich? Welk beeld komt uit de kengetallen en nadere onderzoeken naar voren? - hoe goed werk de risico-gestuurde aanpak? In welke mate zijn kengetallen, signalen en aannames indicatief en voorspellend gebleken voor problemen rondom de gezondheid van de financiën en de financiële integriteit van advocaten? <p><u>Good practice:</u> <i>Reflectie over of er aanleiding was voor de deken om zijn toezicht op de financiële gezondheid van kantoren anders in te richten.</i></p> <p><i>Leren van risico-gestuurde aanpak van vergelijkbare toezichtorganisaties, zoals AFM en het Bureau Financieel Toezicht.</i></p>

T4 Klachtbehandeling door de deken

Context Waar deken op toeziet	College toetst Jaarplan van de deken	College toetst Toezichtactiviteiten van de deken	College toetst Verantwoording door de deken
<p>Consistent <i>Klachten tegen advocaten worden schriftelijk ingediend bij de deken van de orde waartoe zij behoren. Indien de klager daarom verzoekt, is de deken hem behulpzaam bij het op schrift stellen van de klacht.</i></p> <p><i>De deken stelt een onderzoek in naar elke bij hem ingediende klacht.</i></p> <p>(artikel 46c Advocatenwet).</p> <p>Effectief <i>De deken tracht steeds de klacht in der minne te schikken.</i></p>	<p>T4.A1. Jaarplan</p> <p>De deken legt jaarlijks accenten en stelt concrete doelen, bijvoorbeeld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bewaken van de belangen van cliënten bij klachtbehandeling en –afhandeling; en - het toezien op de kwaliteit en integriteit van de advocaat middels klachtbehandeling. <p>T4.A2. Risicoanalyse</p> <p>In het kader van risico-gestuurd toezicht richt de deken zich op vragen als:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wat voor type klachten hij het afgelopen jaar heeft ontvangen en wat hij daarvan kan leren (bijvoorbeeld of er sprake is van een toe- of afname van het aantal klachten Wwft en of hier een verklaring voor is); - welke klachten hij mogelijk <i>niet</i> heeft ontvangen (bijvoorbeeld: wanneer de deken, in vergelijking met zijn collega-deken met een soortgelijk arrondissement, veel minder klachten Wwft heeft ontvangen, gaat hij na of daar een verklaring voor is). <div data-bbox="517 986 992 1203" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><u>Good practice:</u> <i>Stimuleren en laten uitvoeren van vergelijkende analyses van de financiële positie van advocaten; bijv. een vergelijking tussen arrondissementen, rechtsgebieden, of tussen kantoren met soortgelijke omvang.</i></p> </div>	<p>T4.B1. Reguliere activiteiten</p> <p>De reguliere toezichtactiviteiten geven op passende wijze invulling aan het jaarplan. Bijvoorbeeld de keuze tussen kantoor wel of niet bezoeken, of tussen een globaal gesprek of nadere bestudering van minimaal drie dossiers;</p> <ul style="list-style-type: none"> - De ondersteuning van de dekens en de orde is kwalitatief en kwantitatief toereikend; - Beleid en uitvoering door dekens borgen consistente beoordeling en handelingen. <div data-bbox="1025 619 1624 901" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><u>Good practices:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Gedegen dossiervorming van klachten en signalen (duidelijke informatievoorziening aan de klager, processtukken en onderbouwing van bijv. dekenbezwaar);</i> - <i>Handhaven van termijnen uit de leidraad klachtbehandeling ten aanzien van de advocaat;</i> - <i>Voor betrokken dekens: bijdragen aan het harmoniseren en uniformeren van het dekenstandpunt en het daarmee consequenter formuleren van het dekenstandpunt.</i> </div> <p>T4.B2. Signaaluitwisseling</p> <div data-bbox="1025 986 1624 1074" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><u>Good practice:</u> <i>Signalen en klachten van ketenpartners worden direct en grondig onderzocht.</i></p> </div> <p>T4.B3. Tussentijds aanpassen</p> <div data-bbox="1025 1161 1624 1273" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><u>Good practice:</u> <i>Als een klacht gaat over dat een advocaat traag heeft gehandeld, wordt er in principe aan de betreffende advocaat niet herhaald uitstel verleend.</i></p> </div>	<p>T4.C1. Verantwoording</p> <div data-bbox="1648 373 2152 480" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><u>Good practice:</u> <i>Verantwoording over de 'eindstand' van de afwikkeling van klachten en s-dossiers.</i></p> </div> <p>T4.C2. Reflectie</p> <p>De deken reflecteert op fundamentele vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wat is de staat van de klachtbehandeling: welk beeld komt uit de ontwikkeling van kengetallen en nadere onderzoeken naar voren?; - was er aanleiding om de klachtbehandeling anders in te richten t.o.v. voorgaande jaar?; - zijn er trends te onderscheiden wat betreft type klachten (bijvoorbeeld toename van klachten over schending van de kernwaarden van de advocatuur)?