

6 februari 2022

## EVALUATIE VAN DE WERKING VAN HET DEKENTOEZICHT OP PELS RIJCKEN

### VOORWOORD

In maart 2021 werd bekend dat bij het Haagse advocaten- en notarissenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. (Pels Rijcken) een langjarige fraude had plaatsgevonden door toedoen van een notaris tevens de bestuursvoorzitter van het kantoor. De ernst en impact van dit incident was voor het College van Toezicht Advocatuur (het college)<sup>1</sup> de aanleiding voor een evaluatie van de werking van het advocatuurlijke toezicht op Pels Rijcken, uitgeoefend door de Deken van het arrondissement Den Haag (de Haagse deken). Dit rapport levert de publieke verantwoording door het college over die evaluatie.

Naar de aard van de taak van het college om toezicht te houden, wordt in dit rapport vooral belicht welke lessen uit deze casus getrokken kunnen worden voor de verbetering van het toezicht op de advocatuur. Het rapport besteedt derhalve geen aandacht aan de vraag of het toezicht op andere instellingen, in andere arrondissementen en meer in het algemeen adequaat is en wordt uitgeoefend. Het betreft derhalve een deelwaarneming, maar wel een deelwaarneming met relevantie voor het toezicht.

De evaluatie is door het college zelf gemaakt. Het college heeft zich laten bijstaan door drie deskundigen, te weten mr. H.J.Th. Biemond, mr. drs. G.J. Everts en prof. dr. mr. M. Pheijffer. Hun rol was het college te adviseren en de kwaliteit van de evaluatie te bewaken. Zij hebben desgevraagd de opzet van de evaluatie, het gehanteerde toetsingskader en de concept-rapportage van suggesties en commentaar voorzien. Ook hebben zij kennisgenomen van het definitieve rapport. Zij hebben aangegeven zich te kunnen verenigen met die opzet en dat kader. De getrokken lessen voor de toekomst sluiten daar wat hen betreft goed bij aan.

Het is de hoop van het college dat deze evaluatie zal bijdragen aan de verdere versterking van het toezicht op de advocatuur.

---

<sup>1</sup> De samenstelling van het college is opgenomen in bijlage 1.

## 1. INLEIDING EN CONTEXT

### 1.1 Aanleiding en aanpak

#### *(a) Doel en opzet van dit rapport*

Door het college is een evaluatie gemaakt van de werking van het toezicht dat sinds 2015 door de Haagse deken is uitgeoefend bij het advocaten- en notarissenkantoor Pels Rijcken. Dit rapport levert een verslag van de evaluatie.

In het eerste hoofdstuk worden de aanleiding en reikwijdte alsmede de juridische context van de evaluatie samengevat. Dit levert het kader waarbinnen de werking van het door de Haagse deken uitgeoefende toezicht door het college wordt beoordeeld. Het tweede hoofdstuk bevat het feitenrelaas dat de basis vormt voor de evaluatie. Dit bestaat uit twee onderdelen. Eerst wordt ingegaan op het door de Haagse deken uitgeoefende toezicht vanaf 2015 tot aan het openbaar worden van de fraude in 2021. Daarna volgt een beschrijving van het door de Haagse deken in 2021 uitgevoerde onderzoek naar aanleiding van de fraude. In het derde hoofdstuk volgt een beoordeling van de werking van het toezicht van de Haagse deken. In het vierde hoofdstuk wordt stilgestaan bij het optreden van het college zelf. Bredere lessen voor het toezicht op de advocatuur komen aan de orde in het vijfde hoofdstuk. Ondersteunende informatie is opgenomen in de bijlagen.

#### *(b) Aanleiding en reikwijdte van de evaluatie*

Conform de door het college vastgestelde beleidsregel Handhavingskader (2020a) legt het college, wanneer daar aanleiding voor bestaat, tussentijds verantwoording af over het functioneren van het toezicht op de advocatuur. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij een ernstig incident waardoor het functioneren van het toezicht ter discussie komt. Het college maakt dan inzichtelijk wat het toezicht heeft gedaan en eventueel welke lessen er worden getrokken. Daartoe noopt niet alleen de eigen beleidsregel. Het college beoogt met deze transparantie van het toezicht ook een voorbeeldfunctie te vervullen. Zo legt het college verantwoording af, niet alleen aan direct belanghebbenden maar ook aan de maatschappij. Het borgen van een deskundige en integere advocatuur is een publiek belang.

De fraude bij Pels Rijcken is zo'n ernstig incident, zo signaleert ook de Haagse deken (persbericht 12 augustus 2021), met gevolgen voor het aanzien van de beroepsgroep. Het college maakt tegen deze achtergrond een beoordeling van het functioneren van het toezicht. Dat gaat niet enkel over de vraag of advocaten al dan niet betrokken waren bij of medeverantwoordelijk waren voor de fraude die primair is gepleegd door een collega-notaris. Het incident vormt tevens aanleiding het toezicht te evalueren, te leren van eventuele geconstateerde tekortkomingen en te beoordelen of en waar het toezicht in de toekomst zou moeten worden versterkt.

Derhalve heeft de beoordeling twee invalshoeken. Ten eerste naar aanleiding van het incident binnen Pels Rijcken: het functioneren van het toezicht uitgeoefend door de Haagse deken. Ten tweede, op basis van een oorzakenanalyse: bredere lessen voor het toezicht op de advocatuur. Als systeemtoezichthouder draagt het college ten aanzien van beide verantwoordelijkheid.

Voor de evaluatie wordt de periode vanaf 2015 aangehouden, omdat per 1 januari 2015 de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) in werking is getreden. Daarin zijn de instelling, de taakstelling en het functioneren van het college vastgelegd. Sinds diezelfde datum is de deken, naast toezichthouder uit hoofde van de Advocatenwet (Aw), tevens de toezichthouder op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door advocaten en advocatenkantoren.

Het college treedt niet in de casus-specifieke toezichtbevindingen van de Haagse deken. Het onderzoek van de Haagse deken naar Pels Rijcken is door het college niet overgedaan. De evaluatie van de werking van het Haagse toezicht vond plaats na afronding van het onderzoek van de deken, nadat de deken zijn bevindingen

en maatregelen openbaar had gemaakt. De Haagse deken voert op dit moment nog wel verscherpt toezicht op Pels Rijcken uit. Deze en mogelijke andere toezichthandelingen vallen buiten de reikwijdte van de evaluatie.

In dit rapport wordt, naar de aard van de taak van het college om toe te zien op de werking van het toezicht door de deken, vooral de vraag gesteld of er uit deze casus lessen te destilleren zijn voor de toekomst. Om die reden ligt de nadruk van dit rapport op de verbeterpunten die het college tijdens de evaluatie ten aanzien van het dekenale toezicht heeft waargenomen.

*(c) Onderzoeksmethoden en ondersteuning van de evaluatie*

Het college maakte gebruik van toezichtinformatie verkregen van de Haagse deken. Het eerste aanspreekpunt was de deken. In de periode van 1 juli 2018 tot 1 september 2021 was mr. A.B. van Rijn de deken van het arrondissement Den Haag (de toenmalige deken). Per 1 september 2021 is hij als deken opgevolgd door mr. I. Aardoom-Fuchs (de huidige deken).

Daarnaast vergaarde het college zelf informatie om tot een volledig en onafhankelijk beeld te komen. Daartoe maakte het college gebruik van openbare bronnen en werden interviews gehouden met betrokken functionarissen en autoriteiten. Dit diende ertoe het feitenbeeld compleet te maken en te kunnen toetsen. Overzichten van gesprekspartners en van geraadpleegde documenten zijn opgenomen in bijlage 2 respectievelijk 3 bij dit rapport.

Het college gaf leiding aan het vergaren en toetsen van informatie en maakte zelf de beoordeling. Daarbij liet het zich bijstaan door drie externe adviseurs voor, respectievelijk, juridische deskundigheid (mr. H.J.Th. Biemond, in de hoedanigheid van advocaat van het college); deskundigheid met betrekking tot toezicht op professionele beroepsbeoefenaren en toezicht waarbij meerdere autoriteiten betrokken zijn (mr. drs. G.J. Everts); en deskundigheid op het terrein van (forensisch) fraudeonderzoek en -evaluatie (prof. dr. mr. M. Pheijffer). De adviseurs hebben inzage gehad in alle informatie uit de evaluatie die betrekking had op het uitgeoefende toezicht. Zij hebben het college gevraagd en ongevraagd van advies voorzien gedurende het gehele verloop van de evaluatie. Dat diende ertoe de kwaliteit van de evaluatie te bewaken. Als onderdeel daarvan hebben zij het college geadviseerd bij de totstandkoming van dit rapport.

Secretaris van de evaluatie was mr. S.J. Lopik (in de hoedanigheid van advocaat van het college).

*(d) Informatie die het college niet heeft verkregen*

Het college heeft er bij de Haagse deken verschillende malen op aangedrongen om conform artikel 45i lid 2 Aw alle informatie aan het college te verstrekken die het redelijkerwijs nodig heeft voor zijn taak. Het college expliciteerde daarbij telkens dat (vertrouwelijke) informatie die de advocaat-cliëntrelatie betreft hiervan is uitgezonderd. Naast deze algemene uitvraag van informatie, heeft het college specifiek verzocht om de volgende stukken:

- een tijdslijn van alle (toezicht)activiteiten van de Haagse deken met betrekking tot Pels Rijcken;
- documentatie met betrekking tot het dekenale kantoorbezoek aan Pels Rijcken in 2019;
- documentatie met betrekking tot overige kantoorbezoeken aan Pels Rijcken;
- het onderzoeksrapport naar de fraude bij Pels Rijcken; en
- documentatie met betrekking tot overige toezichtactiviteiten van de deken met betrekking tot Pels Rijcken.

Het college heeft, buiten een aanzienlijk zwartgelakte versie van het rapport naar aanleiding van het dekenonderzoek (als hieronder omschreven in paragraaf 2.2.f), echter tijdens zijn evaluatie geen stukken van

de Haagse deken ontvangen.<sup>2</sup> De onderwerpen van de bovenstaande stukken zijn wel aan de orde geweest in verschillende van de voornoemde interviews. Het college heeft, conform zijn verzoeken, geen (vertrouwelijke) informatie ontvangen die de advocaat-cliëntrelatie betreft. Dit rapport bevat derhalve ook geen informatie die als zodanig kwalificeert.

Het college is voor wat betreft het onderzoeksrapport van de deken een geheimhoudingsverklaring overeengekomen met de Haagse deken. De bevindingen van het college zijn derhalve niet afkomstig uit dat onderzoeksrapport, maar uit de andere onderzoeksmiddelen van het college, waaronder de voornoemde interviews. Voorafgaand aan die interviews is aan de geïnterviewden medegedeeld dat het college toewerkt naar een externe rapportage. Voorafgaand aan publicatie hiervan zijn de passages uit de interviews waarnaar het college refereert, voorgehouden aan de geïnterviewden in kwestie.

## 1.2 Juridisch kader

### (a) *Juridische verplichtingen van de deken*

Het door een deken uitgeoefende toezicht bestaat uit twee hoofdbestanddelen. Het eerste betreft het toezicht op advocaten uit hoofde van de Aw. Deze is per 1 januari 2015 gewijzigd met de inwerkingtreding van de Wpta. Het tweede betreft, eveneens met ingang van 1 januari 2015, het toezicht op de naleving van de Wwft door advocaten en advocatenkantoren. De lokale deken is belast met het toezicht in zijn arrondissement (op grond van artikel 45a lid 1 Aw, artikel 24 lid 2 Wwft en artikel 1d lid 1 onder d Wwft). Na de wijziging van de Wwft in 2018 hebben de lokale deken in het dekenberaad een uniform toezichtbeleid afgesproken. Dit beleid is neergelegd in de Beleidsregel toezicht Wwft 2018 (de Beleidsregel Wwft) en de Beleidsregel bestuurlijke handhaving Wwft 2018 (de Beleidsregel bestuurlijke handhaving Wwft). Deze beleidsregels zijn door elke deken, zo ook door de Haagse deken, afzonderlijk door middel van een besluit van toepassing verklaard voor de lokale orde.<sup>3</sup>

Het kader voor de beoordeling van de werking van het door de deken uitgeoefende toezicht, wordt gevormd door de door het college op grond van artikel 45h Aw en artikel 4:81 Awb vastgestelde beleidsregels Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling (2015), het Toezichtkader (2019a) en het Handavingskader (2020a). Deze beleidsregels als bedoeld in artikel 45h Aw bevatten heldere regels voor de uitoefening van het dekenale toezicht als bedoeld in artikel 45a lid 1 Aw. De deken moeten deze regels bij de uitoefening van hun toezichthoudende taken in acht nemen. Deze uitgewerkte en gepubliceerde<sup>4</sup> beleidsregels hebben voor de deken op grond van artikel 45h Aw het karakter van rechtsregels met normatieve werking.<sup>5</sup>

De deken is (op grond van artikel 45i lid 2 Aw) verplicht aan het college alle informatie te verstrekken die het college redelijkerwijs nodig heeft voor zijn toezicht op grond van artikel 45i lid 1 Aw op de werking van het door de deken uitgeoefende toezicht (op grond van artikel 45a lid 1 Aw) op advocaten en (op grond van artikel 24 lid 2 Wwft) op advocaten en advocatenkantoren. Een uitzondering hierop wordt blijkens de rechtsgeschiedenis gevormd door vertrouwelijke advocaat-cliëntinformatie.<sup>6</sup>

De lokale deken werken landelijk samen in het dekenberaad. Dit is een overlegvergadering zonder wettelijke status, waar de deken onder meer bespreken hoe zij het toezicht uitvoeren.<sup>7</sup> In het dekenberaad

<sup>2</sup> De Haagse deken heeft in de fase van hoor en wederhoor van deze evaluatie wel een kopie van de afspraken toegestuurd die hij met de *peer reviewer* was overeengekomen.

<sup>3</sup> Orde van Advocaten Den Haag (2019).

<sup>4</sup> In de Staatscourant, 15 oktober 2020, 53331, en op de website van het college: [www.collegevantoezichtnova.nl](http://www.collegevantoezichtnova.nl).

<sup>5</sup> De Haagse deken heeft tijdens (de fase van hoor en wederhoor van) deze evaluatie aangegeven zich niet in deze lezing van deze beleidsregels te kunnen vinden. Volgens hem hebben deze slechts interne werking voor het college.

<sup>6</sup> De Haagse deken heeft tijdens (de fase van hoor en wederhoor van) deze evaluatie aangegeven dat hij vindt dat meer gronden zouden bestaan om geen informatie te delen met het college.

<sup>7</sup> Het dekenberaad als overlegorgaan is wel geregeld in de Verordening op de advocatuur (Voda), paragraaf 2.1.2.

worden afspraken gemaakt over zaken zoals gezamenlijke prioriteiten in het toezicht. Elke deken blijft echter zelfstandig verantwoordelijk voor het toezicht en de uitvoering daarvan in het eigen arrondissement.

(b) *Taakstelling en juridisch kader van het college*

Het college voert zijn evaluatie uit op grond van artikel 45i lid 1 Aw. Uit deze bepaling volgt expliciet dat het college toeziet op de werking van het dekenale toezicht dat is gebaseerd op zowel de Aw, als de Wwft.

De wijze waarop het college zijn taken vervult is uitgewerkt in de bovengenoemde beleidsregels (College van Toezicht, 2015; 2019a; 2020a). Deze binden het optreden van het college zelf. Het college geeft invulling aan het systeemtoezicht door met een onafhankelijke blik van buiten toe te zien op de werking van het toezicht uitgeoefend door de dekenen. Dat betreft zowel de vraag of het toezicht als geheel adequaat functioneert, als de vraag of een individuele deken adequaat functioneert. Daartoe beoordeelt het college het uitgeoefende toezicht achteraf. Het college treedt niet sturend op in lopende toezichtsituaties en dient niet als klacht- of beroepsinstantie.

(c) *Evaluatie Wpta*

Bij de beoordeling of er bredere lessen zijn te trekken voor het toezicht op de advocatuur wordt tevens de evaluatie van de Wpta betrokken: het evaluatierapport van Pro Facto (2020) en de daaropvolgende beleidsstandpunten van de Minister voor Rechtsbescherming (de minister), de Algemene Raad (de algemene raad) van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), het dekenberaad en het college.<sup>8</sup>

De evaluatie Wpta wijst uit dat het toezicht in inhoudelijke zin sinds 2015 is verbeterd. Volgens Pro Facto (2020, pp. III-VI) is “*de toezichtcultuur verschoven van pastoraal naar proactief, onder andere doordat het toezicht meer dan voorheen risicogestuurd plaatsvindt en meer gehandeld wordt naar aanleiding van signalen*”. Als knelpunten worden in het evaluatierapport van Pro Facto onder meer genoemd: de governancestructuur (onvoldoende onafhankelijkheid van de deken en andere leden van de lokale raad van de orde die bij het toezicht worden ingezet), aanzienlijke verschillen tussen arrondissementen, onvoldoende transparantie (jaarverslagen die nauwelijks ingaan op de effectiviteit van de geleverde toezichtinspanningen), en het ontbreken van inzage door het college als systeemtoezichthouder in individuele toezichtdossiers om de werking van het feitelijk uitgevoerde toezicht te kunnen beoordelen. Geconcludeerd wordt dat het toezicht zich verder kan ontwikkelen op het vlak van uniformiteit, effectiviteit en transparantie.

Sinds het evaluatierapport van Pro Facto is door betrokken partijen (de algemene raad van de NOvA, de dekenen, het Ministerie en het college) nagedacht en overlegd hoe die benodigde versterking van het toezicht kan worden gerealiseerd. Er lijkt brede overeenstemming te ontstaan dat de eindverantwoordelijkheid voor het uitgevoerde toezicht, die nu nog bij de lokale dekenen is belegd, wordt overgeheveld naar een nieuw landelijk toezichtorgaan binnen de constellatie van de NOvA. Daarmee zijn de dekenen niet langer afzonderlijk eindverantwoordelijk voor het toezicht in het eigen arrondissement.<sup>9</sup> In zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2021 schrijft de minister dat de ontwikkelingen op het gebied van ondermijning voor hem aanleiding vormen “*om nader met de diverse organen binnen de NOvA te overleggen of het niet verstandiger is om het toezicht wat verder weg van de deken te organiseren.*”

### 1.3 Het beoordelingskader van het college

Het toezicht waarmee de Haagse deken is belast wordt beoordeeld aan de hand van het normenkader uiteengezet in het Handhavingkader (2020a) van het college. Dit is op zijn beurt gestoeld op de Aw, de Wwft en het Toezichtkader (2019a) van het college.

<sup>8</sup> Voor een overzicht van de relevante onderwerpen en stukken, zie de periodieke voortgangsrapportages over de versterking van het toezicht die het college op verzoek van de Tweede Kamer publiceert (2021b, 2021c).

<sup>9</sup> Zie bronnen genoemd in de vorige voetnoot.

Dit normenkader is gelaagd opgebouwd. De eerste laag, de kern van het normenkader, wordt gevormd door beschrijvingen van wat het college verstaat onder goed toezicht door de deken. De normen zijn een uitwerking van de criteria uit het Toezichtkader (2019a): *effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent en zichtbaar*. Deze criteria werkt het college in deze paragraaf van het rapport verder uit, waarbij het college onder meer aandacht heeft besteed aan de opvattingen die binnen de beroepsgroep heersen over deze criteria. De tweede laag wordt gevormd door illustraties van *good practices* die in bepaalde typen situaties van de deken worden verwacht. In de wordingsgeschiedenis van het toezicht op de advocatuur en in de recente evaluatie hebben deze criteria *effectief, onafhankelijk, professioneel, consistent* en *zichtbaar* centraal gestaan, hetgeen in het evaluatierapport van Pro Facto (2020) uitgebreid is toegelicht.

Ook bij goed toezicht gaat er weleens iets mis. Dat kan nooit geheel worden uitgesloten. Het niet nemen van verantwoordelijkheid door een onder toezicht gestelde kan niet automatisch worden toegerekend aan de toezichthouder. Het betreft verschillende en van elkaar losstaande verantwoordelijkheden. Goed toezicht vergt echter wel dat er op voorhand al het redelijkerwijs mogelijke aan is gedaan om effectief toezicht te kunnen houden, niet-naleving van wet- en regelgeving door onder toezicht gestelden te voorkomen, dan wel om schadelijke gevolgen zo goed en snel mogelijk te mitigeren. Tegen die achtergrond wordt het toezicht in het arrondissement Den Haag aan de hand van de genoemde criteria beoordeeld.

(a) *Effectiviteit*

Effectief toezicht begint met heldere toezichtdoelen en met sturing op basis van risicoanalyse. In het Jaarverslag Toezicht Dekenberaad 2018 wordt dat door de Limburgse deken Hans Vogels verwoord op een wijze die het college onderschrijft:

*“Risicogestuurd toezicht draait om het focussen van de activiteit van de dekens op de plekken waar dat het meest nodig is. We bundelen onze ervaring en de input vanuit de keten om te bepalen waar we ons het meest moeten inzetten, waar de grootste risico’s zitten. We onderscheiden daarin 2 categorieën risico’s waar we op inzoomen: zaken met grote gevolgen, waar een klein risico op is en zaken die vaker voorkomen, maar waarvan de gevolgen niet zo groot zijn. [...] Dat vereist een verschillende aanpak. We nemen hiermee afstand van het idee dat de dekens hun pappenheimers wel kennen. Het doel van risicogestuurd toezicht is inzicht te krijgen in onze sector, niet op basis van gevoel of netwerk, maar objectief” (p. 21).*

Vanuit dat startpunt vergt effectief toezicht vervolgens dat signalen voor risico’s actief worden aangeboord en benut; dat middelen worden ingezet om de risico’s te mitigeren daar waar deze volgens de risicoanalyse het grootst zijn; en dat doortastend wordt opgetreden wanneer daar aanleiding voor bestaat. De Wwft bevat de verplichting voor de deken het toezicht op een risico-gebaseerde en effectieve wijze uit te oefenen.

De afgelopen jaren heeft het college de dekens opgeroepen, naast aandacht voor kleine kantoren en eenmanszaken, ook de risico’s bij grote advocatenkantoren voldoende in het toezicht te betrekken.<sup>10</sup> Daar spelen andere belangen en beheersvraagstukken zoals bijvoorbeeld uit hoofde van de Wwft, het integriteitsbeleid, de interne controlemechanismen en de beheersing van conflicterende belangen.

(b) *Onafhankelijkheid*

Voor de advocatuur wordt het wettelijke toezicht uitgeoefend binnen en door de beroepsgroep zelf. Dit legt een grote verantwoordelijkheid bij de deken om zeker te stellen dat het toezicht onafhankelijk en zonder conflicterend belang (of de schijn daarvan) opereert.

Bijzondere aandacht vergt in dit verband de inzet van andere leden van de lokale raad van de orde bij de uitoefening van het toezicht. Daar dient prudent mee te worden omgegaan. Voorkomen dient te worden dat (de schijn van) een belangenconflict kan ontstaan wanneer advocaten zijn betrokken bij de uitoefening van

<sup>10</sup> Zie College van Toezicht Advocatuur (2019b, 2020b, 2021a).

het wettelijk toezicht op andere advocaten of op advocatenkantoren in situaties waar op de een of andere manier een belangenconflict aan de orde zou kunnen zijn.<sup>11</sup>

(c) *Professionaliteit*

Volgens het Toezichtkader (2019a) is het voor een professionele uitoefening van het toezicht van belang dat de deken beschikt over ondersteuning die kwantitatief en kwalitatief toereikend is. Dit vergt relevante kennis en kunde. Zo nodig kan daarvoor externe expertise worden ingeschakeld, onder verantwoordelijkheid van de deken.

(d) *Zichtbaarheid*

Het criterium zichtbaarheid kent twee aspecten: externe zichtbaarheid en zichtbaarheid jegens het college. Externe zichtbaarheid is in het Toezichtkader (2019a, p. 4) als volgt omschreven:

*“Het huidige tijdsgewricht vraagt om toezichthouders die van tevoren aan de buitenwereld laten zien wat zij doen en daar naderhand verantwoording over afleggen. Het college vindt het essentieel dat de deken, gelet op hun publiekrechtelijke status, adequate verantwoording afleggen over hun taakuitoefening, ten opzichte van de advocatuur en de maatschappij. Een goede externe verantwoording is van belang voor de controlebaarheid van het toezicht en de klachtbehandeling, en bevordert de onafhankelijkheid en professionaliteit van het toezicht. [...] Van belang is dat de deken in woord en daad uitstralen dat de lat van de beroepsgroep voor integriteit hoog ligt en tegen integriteitsschendingen hard wordt opgetreden.”*

Het Handhavingskader (2020a) voegt toe dat van de toezichthouder ook zelfreflectie wordt verwacht:

*“De deken laat aan de buitenwereld zien de resultaten en effecten van het toezicht. [...] De deken baseert de verantwoording mede op reflectie over en analyse van de staat van de advocatuur en de werking van de risicogestuurde aanpak”* van het toezicht (p. 6).

Zichtbaarheid jegens het college is in het Handhavingskader (2020a, p. 6) als volgt geduid:

*“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.”*

(e) *Consistentie*

Het college toetst of het toezicht in het hele land op consistente wijze wordt uitgevoerd. Dat gaat over het toezicht uitgeoefend in elf arrondissementen, en is derhalve een onderwerp breder dan alleen het toezicht in Den Haag. Op de bredere lessen wordt teruggekomen in hoofdstuk 5.

<sup>11</sup> Het evaluatierapport Wpta van Pro Facto (2020) gaat hier uitgebreid op in en doet concrete aanbevelingen.

## 2. FEITENRELAAS

### 2.1 Toezicht op Pels Rijcken van 2015 tot maart 2021

#### (a) Algemeen

Het Jaarverslag 2020 van de Orde van Advocaten Den Haag (2021b) geeft een beschrijving van de doelen van het toezicht. Door de Haagse deken is aan het college aangegeven dat in Den Haag niet wordt gewerkt met een op de lokale populatie toegespitste risicoanalyse, anders dan die van het landelijke dekenberaad. In het jaarverslag worden het speerpunt eenmanszaken en de (standaard) inspanningsdoelstelling van het dekenberaad betreffende aantallen kantoorbezoeken genoemd. Voorts stelt de Haagse deken in het Jaarverslag Toezicht Dekenberaad 2018: “*De Wwft is één van de speerpunten van het toezicht. [...] De naleving van de Wwft-verplichtingen is één van de zaken waar we specifiek op controleren bij kantoorbezoeken*” (p. 49).

#### (b) Toezicht op Pels Rijcken

Pels Rijcken is het grootste kantoor in het arrondissement Den Haag en één van de grootste kantoren in het land. Door de Haagse deken is aangegeven dat het op Pels Rijcken uitgeoefende toezicht, sinds de inwerkingtreding van de Wpta en het op de advocatuur van kracht worden van de Wwft, heeft bestaan uit een kantoorbezoek in 2019. Behoudens kennismakingsgesprekken zijn er voorzover het college heeft kunnen nagaan verder bij het kantoor geen toezichtactiviteiten geweest.<sup>12</sup>

Aan het kantoorbezoek bij Pels Rijcken in 2019 lag niet een risicoanalyse of specifiek signaal ten grondslag. De aanleiding voor dit kantoorbezoek was het terugtreden van een advocaat van Pels Rijcken als lid van de Raad van de Orde van Advocaten Den Haag. Binnen de Haagse Orde is het gebruikelijk dat bij die gelegenheid in het jaar na het aftreden van het desbetreffende raadslid een kantoorbezoek plaatsvindt. De reikwijdte van het kantoorbezoek was standaard. Deze betrof het geheel van de op het kantoor en de daar werkzame advocaten van toepassing zijnde advocatuurlijke regelgeving uit hoofde van de Aw, de Verordening op de advocatuur (Voda) en de Wwft. De deken heeft naar aanleiding van dit bezoek aanbevelingen aan Pels Rijcken gedaan.

De Wwft bevat sinds 2015 eisen voor de controlemechanismen binnen het kantoor. Zo luidt, na de wijziging van de Wwft in 2018, artikel 2 lid 1 van de Beleidsregel Wwft: “*Grote kantoren, d.w.z. kantoren met meer dan 50 advocaten, dienen altijd over een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie te beschikken*”. Pels Rijcken valt in die categorie van grote kantoren.

Volgens de toenmalige deken waren de protocollen bij Pels Rijcken overtuigend op orde, inclusief de interne organisatie in het kader van de Wwft en de naleving van de Wwft regels. Er was naar zeggen van de Haagse deken een goed geregelde Wwft-compliancefunctie. Daarbij was gekeken wat formeel moet binnen het kader van de wet, en of de voor de Wwft benodigde structuur aanwezig was binnen het kantoor. De werking van het systeem is toentertijd echter niet expliciet getoetst. Het kantoorbezoek leverde geen bijzondere bevindingen op en er vonden geen vervolgacties plaats. Er was volgens de deken geen enkel signaal of aanleiding te twijfelen aan de toereikendheid van de interne organisatie binnen het kantoor.

Volgens de Haagse dekens was voor een kantoor van de omvang van Pels Rijcken het aantal tuchtrechtelijke klachten sinds 2015 beperkt en hadden deze geen relatie tot de later bekend geworden fraude.

<sup>12</sup> Alle advocaten – ook die van Pels Rijcken – doen jaarlijks opgave over de naleving van de regels in het kader van de Centrale Controle Verordening (CCV) waarin zij verklaren of en op welke wijze is voldaan aan de Voda (feiten met betrekking tot onder meer opleidingspunten, rechtsgebieden, Wwft-plichtige zaken, aansluiting bij een derdenrekening). Deze opgaves worden door de deken gecontroleerd. Voorts sloot Den Haag zich in 2020 aan bij de jaarlijkse uitvraag van financiële kengetallen van advocatenkantoren. Geen van beide informatiebronnen leidde tot nadere toezichtactiviteiten bij Pels Rijcken.



## 2.2 Dekenonderzoek 2021 naar de fraude bij Pels Rijcken

### (a) Aanleiding voor het onderzoek

Op 2 maart 2021 werd door Pels Rijcken een persbericht uitgebracht over een fraude die bij het kantoor had plaatsgevonden door een notaris, tevens bestuursvoorzitter en enig statutair bestuurder van het kantoor. Naar eigen zeggen was de toenmalige deken daarover enkele dagen tevoren geïnformeerd - niet door Pels Rijcken maar door een derde. De deken had voordien geen signalen ontvangen over deze fraude.

### (b) Inrichting van het onderzoek

Op 4 maart 2021 heeft de Haagse Orde van Advocaten de media via Het Financieele Dagblad laten weten dat er naar aanleiding van het bekend worden van de fraude een onderzoek was begonnen.<sup>13</sup> De toenmalige deken stelt dat hij dit nieuwsbericht op 1 maart 2021 heeft aangekondigd bij de algemeen deken en de voorzitter van het dekenberaad. Op 10 maart ging er een persbericht uit. Volgens dit bericht was het streven van de Haagse Orde het onderzoek binnen drie maanden af te ronden, dat wil zeggen begin juni 2021.

Het bericht vermeldde dat de Haagse Raad van de Orde uit zijn midden een commissie had samengesteld van drie personen om het onderzoek te leiden. Naast de deken (tevens voorzitter van de Raad) maakten daar deel van uit de waarnemend deken (tevens vice-voorzitter van de Raad) en de secretaris van de Raad. De laatstgenoemde is partner bij het eveneens in Den Haag gevestigde advocaten- en notarissenkantoor BarentsKrans. Volgens de toenmalige deken is deze door de Raad bevraagd of hij zich comfortabel voelde om aan dit onderzoek mede leiding te geven. Naar verluidt had deze dat na zorgvuldige afweging aan de Raad bevestigd.

De toenmalige deken was in de periode 1995-2011 werkzaam bij Pels Rijcken. Naar eigen zeggen is hij door de Raad intensief bevraagd of hij zich desalniettemin comfortabel voelde om zelf mede leiding te geven aan het onderzoek. Die vraag heeft de deken na zorgvuldige afweging positief aan de Raad beantwoord. Volgens de deken zag de Raad van zijn kant evenmin beletselen en was deze ervan overtuigd dat het de deken vrijstond en hij in staat was het onderzoek in onafhankelijkheid uit te voeren.

Op 5 maart 2021 heeft het college de toenmalige deken vanwege zijn eigen, eerdere betrekking bij Pels Rijcken de suggestie gedaan een andere deken bij het onderzoek te betrekken. Door hem werd op 9 maart 2021 aan de deken van de Rotterdamse Orde gevraagd het onderzoek in het kader van *peer review* te begeleiden en te toetsen. De onderzoekscommissie was toen al (op 8 maart 2021) samengesteld. Als *peer reviewer* heeft de Rotterdamse deken kritisch meegekeken en is hij ook betrokken geweest bij de selectie van een externe deskundige (prof. Van Eijbergen). Zijn taak was de aanpak, het verloop en de stand van het onderzoek te beoordelen naar de professionele maatstaf die voor de toezichtuitoefening geldt, in het bijzonder of het onderzoek voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en niet-vooringenomenheid. De keuze voor deze deken was vooral ingegeven door nabijheid met een qua grootte vergelijkbaar arrondissement (met ook grote kantoren), en er speelde voor deze deken geen conflicterend belang.

De Rotterdamse deken heeft aangegeven als *peer reviewer* geen inzage te hebben gehad in het voorgaande toezicht op Pels Rijcken, doch te zijn geïnformeerd dat er bij het kantoorbezoek in 2019 niets opvallends was geconstateerd. Het kantoorbezoek zag volgens de informatie die de Rotterdamse deken werd verstrekt, niet of nauwelijks op de governance binnen Pels Rijcken, en in de *peer review* is geen verbinding gelegd met het kantoorbezoek in 2019.

Op 7 mei 2021 heeft het college aangekondigd<sup>14</sup> een evaluatie te zullen uitvoeren van de werking van het dekenale toezicht in Den Haag. Op 3 juni 2021 informeerde de Haagse deken het college over de voortgang van het proces. Een maand later, eind juni 2021, trad het college met de Haagse deken in contact over de

<sup>13</sup> Orde van Advocaten Den Haag (2021a).

<sup>14</sup> College van Toezicht Advocatuur (2021b).

voorgenomen evaluatie door het college. Sindsdien is met de toenmalige en huidige deken overlegd over de informatiebehoefte van het college.

(c) *Ondersteuning van het onderzoek*

Het onderzoek van de Haagse deken heeft plaatsgevonden binnen de lokaal beschikbare middelen. De daarbij gemoeide kosten betroffen volgens de toenmalige deken een flink bedrag, maar er waren geen zorgen over een potentieel te krap budget. De Haagse Orde wordt gefinancierd door een jaarlijkse omslag over de advocaten gevestigd in het arrondissement.

In het arrondissement kon voor het onderzoek Pels Rijcken gebruik worden gemaakt van de medewerkers van het Bureau van de Orde. Volgens het Jaarverslag 2020 van de Haagse Orde telt dat bureau 10 medewerkers, waarvan 5 juristen en 5 ondersteunende medewerkers. Gespecialiseerde financiële en forensische expertise is er niet voorhanden. Voor het onderzoek is geen beroep gedaan op landelijk beschikbare capaciteit en expertise, bijvoorbeeld van de Unit Financieel Toezicht Advocatuur (Unit FTA) van de NOvA.

In het team dat de fraude en de mogelijke betrokkenheid van advocaten onderzocht was geen financiële en forensische expertise opgenomen. Onderzoek naar transacties op de derdenrekening advocatuur is uitgevoerd door de leden van de commissie en de directeur van het Bureau van de Haagse Orde. Tevens is gesteund op onderzoek dat in opdracht van Pels Rijcken door consultant Deloitte was uitgevoerd naar beheersmaatregelen inzake notariële en advocatuurlijke derdengelden en fraudedossiers. Volgens de Rotterdamse deken maakte dat onderzoek een betrouwbare indruk. Volgens de Haagse deken is de commissie verschillende malen uitgebreid gebriefd – schriftelijk en mondeling – over aanpak, gebruikte data en uitkomsten van het door Deloitte verrichte onderzoek, mede door Deloitte zelf. Er was volgens de deken geen enkele reden om te twijfelen aan de professionaliteit van het onderzoek en de uitkomsten daarvan door Deloitte. Het college heeft niet kunnen vaststellen of en op welke wijze de Haagse deken ook zelfstandig een *review* heeft uitgevoerd op de toereikendheid van de onderzoekersopdracht en methodiek en de volledigheid van de daaruit voortvloeiende bevindingen. Het onderzoek en de resultaten van Deloitte zijn het college niet ter beschikking gesteld.

Voorts werd gebruik gemaakt van de expertise van het commissielid tevens partner van BarentsKrans waar het gaat om het functioneren van een groot advocaten- en notarissenkantoor. Ook heeft de commissie externe ondersteuning betrokken op het gebied van kwaliteit en integriteit van organisaties (prof. dr. R. van Eijbergen).

(d) *Publicatie, bevindingen en maatregelen naar aanleiding van het onderzoek*

Over het toezicht in het arrondissement Den Haag legt de deken verantwoording af in een jaarverslag. In het op 30 april 2021 vastgestelde Jaarverslag 2020 wordt de op 2 maart 2021 openbaar geworden fraude bij Pels Rijcken niet genoemd als een vermeldenswaardig feit dat zich voordeed na het verslagjaar.

Het onderzoeksrapport van de Haagse deken is niet openbaar gemaakt, maar de deken heeft wel aan andersoortige externe verantwoording gedaan. De Haagse orde van advocaten heeft op 12 augustus 2021 een persbericht<sup>15</sup> naar buiten gebracht. De strekking van dit persbericht is kortgezegd dat (i) er geen betrokkenheid van advocaten van Pels Rijcken was bij de fraude; en (ii) er sprake was van tekortkomingen in de kantoororganisatie van Pels Rijcken, ook al werd voldaan aan de advocatuurlijke regelgeving. In de controlemechanismen binnen het kantoor werden gebreken geconstateerd (zwakke borging van governance en compliance).

Daarnaast heeft de Haagse deken ten minste één interview in de media gegeven, dat op 13 augustus 2021 verscheen in Het Financieele Dagblad.

<sup>15</sup> Orde van Advocaten Den Haag (2021c).

Door de Haagse deken werd, zo is het college geïnformeerd, als les van het onderzoek gezien dat lokale inbedding aan het toezicht een laagdrempeligheid verleent die sterk bijdraagt aan een adequaat functioneren ervan. Ook had het onderzoek volgens de deken laten zien dat lokaal georganiseerd toezicht het goed mogelijk maakt snel en adequaat tot zowel onderzoek als ingrijpen over te gaan.

Per 6 juli 2021 heeft de Haagse deken Pels Rijcken voor een periode van negen maanden onder verscherpt toezicht gesteld. Dit dient ertoe toezicht te houden op de opvolging van opgelegde maatregelen om de gevonden gebreken in de controlemechanismen te ondervangen. Deze houden kort gezegd in: professionaliseren van de bestuurlijke organisatie, aanstellen van een compliance officer, professionaliseren van het instituut van een vertrouwenspersoon, opstellen van een *code of conduct*, en agenderen van sociale veiligheid.

(e) *Reikwijdte van het onderzoek: Wwft-aspecten niet meegenomen*

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de integrale verantwoordelijkheid van de Haagse deken als toezichthouder op de advocaten kantoorhoudend in het arrondissement Den Haag. Het onderzoek betrof de mogelijke rol van advocaten van het kantoor bij de gepleegde fraude en de kantoororganisatie. Volgens de toenmalige deken ligt de grondslag voor dit onderzoek in de verplichtingen die op de advocaten van Pels Rijcken rusten op grond van de Aw. Ook de advocatuurlijke derdengeldenrekening van Pels Rijcken is onderzocht.

Desgevraagd heeft de toenmalige deken aangegeven dat de Wwft buiten de reikwijdte van zijn onderzoek was geplaatst, en dat daarover in het onderzoeksrapport is opgemerkt: *‘Het onderzoek betreft niet de eventuele toepasselijkheid en naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme los van betrokkenheid bij de fraude. Voor zover de uitkomsten van het onderhavige onderzoek tot een dergelijk onderzoek aanleiding zouden geven, zal dit separaat plaatsvinden.’* Volgens de Haagse deken was voor een Wwft-onderzoek ook geen reden, want het dekenale onderzoek had volgens hem betrekking op een interne kwestie van Pels Rijcken en niet op Wwft-verplichtingen die zien op de identiteit en transacties van cliënten.

Er was volgens de Haagse deken bovendien bij het kantoorbezoek in 2019 al gekeken naar de interne organisatie in het kader van de Wwft, die door hem overtuigend in orde was bevonden. In het onderzoek waren geen punten gevonden die dat beeld veranderden. Volgens de toenmalige deken is er een verschil tussen de compliancefunctie die is vereist op grond van de Beleidsregel Wwft, en de ontbrekende compliance officer die, volgens het persbericht van de Haagse Orde van 12 augustus 2021,<sup>16</sup> na het onderzoek in 2021 is aangemerkt als een van de omstandigheden die de fraude hebben mogelijk gemaakt. Er was in 2019 een goed geregelde Wwft-compliancefunctie en die was er in 2021 nog steeds. In 2019 is bekeken hoe de Wwft-regels werden nageleefd. Dat was, aldus de deken, allemaal in orde.

De compliance officer die naar aanleiding van het onderzoek door de Haagse deken werd verplicht, is een functionaris die erop toeziet dat aan alle regels wordt voldaan. Los van de advocatuurlijke regelgeving en los van de Voda, wordt een kader gesteld voor de benodigde interne organisatie en die baseert de toenmalige deken op de betamelijkheidsnorm van artikel 45a lid 1 Aw. De opdracht aan Pels Rijcken een compliance officer aan te stellen geldt niet specifiek voor het Wwft-stuk, maar voor de organisatie in het geheel.

De huidige deken heeft op 18 november 2021 aangegeven naar aanleiding van vragen van het college tijdens het interview alsnog een onderzoek te starten naar de naleving van de Wwft binnen Pels Rijcken. In het kader van de hoor en wederhoor over dit rapport in januari 2022 is het college geïnformeerd dat de deken inmiddels navraag heeft gedaan over de naleving van de Wwft in de advocatuurlijke dossiers van Pels Rijcken in relatie tot de fraude. Dit heeft volgens de Haagse deken geleid tot de conclusie dat in die dossiers is voldaan aan de Wwft.

<sup>16</sup> *‘De lange looptijd van de fraude (voor zover bekend ten minste achttien jaar) vormt naar het oordeel van de commissie een belangrijke aanwijzing dat het controlesysteem van Pels Rijcken onvoldoende functioneerde om een dergelijke fraude te hebben kunnen voorkomen. [...] Dit komt onder meer tot uiting in de omstandigheid dat [...] er ten tijde van de fraude geen compliance officer in dienst was’.*

(f) *Informatieverstrekking aan het college*

Enige informatievoorziening aan de algemeen deken vond volgens de Haagse deken op 1 maart 2021 plaats. Het college is, anders dan procedureel, niet door de deken uit eigen beweging over de fraude bij Pels Rijcken geïnformeerd - niet initieel en ook niet in het vervolg. Relevante informatie heeft het college uitsluitend op eigen initiatief verkregen.

De terughoudende opstelling van de toenmalige deken was, volgens deze, gelegen in de opvatting dat tussen de toezichthouder in een concreet toezichtdossier en de systeemtoezichthouder een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden bestaat. Hierin past volgens de deken niet dat tussen toezichthoudend deken en systeemtoezichthouder lopende een concreet toezichttraject uitwisseling van informatie over het verloop en de inhoud van het onderzoek plaatsvindt. Zo'n uitwisseling zou volgens de deken tot een ongewenste vermenging van rollen kunnen leiden.

Op 20 september 2021 verstrekte de huidige deken een aanzienlijk zwartgelakte versie van het onderzoeksrapport aan het college. Voorts werden de huidige en de toenmalige deken geïnterviewd door het college. Voor het overige werd geen van de op grond van artikel 45i lid 2 Aw gevraagde documenten (zie paragraaf 1.1.d) aan het college ter beschikking gesteld. De uitvraag van het college was in overeenstemming met Aanbeveling 11 uit de wetsevaluatie door Pro Facto (2020), het Handhavingskader (2020a), en de brief van de minister aan de Tweede Kamer (2020). Het college heeft niet verzocht om verstrekking van vertrouwelijke cliëntinformatie en heeft aangegeven dat kon worden volstaan met anonimisering daarvan. Overigens was de uitvraag ook in overeenstemming met de toelichting over inzage in toezichtdossiers die het college op 29 maart 2021 deed toekomen aan de dekens in het dekenberaad; op 29 april 2021 hadden de voorzitters van het dekenberaad aan het college teruggekoppeld dat er bij de dekens – afgezien van de wijze van verstrekking van vertrouwelijke cliëntinformatie – hierover geen struikelblokken waren (zie bijlage 4).

Het college heeft in de maanden september tot en met november 2021 een aanzienlijke inspanning gedaan om op grond van artikel 45i lid 2 Aw alsnog de voor zijn taakuitoefening relevante informatie van de huidige deken te verkrijgen. Voor het niet verstrekken van meer dan het aanzienlijk zwartgelakte onderzoeksrapport werd door de Haagse deken aangevoerd dat er voor de deken, ook jegens Pels Rijcken als onder toezicht gestelde, op grond van artikel 45a lid 2 jo. 11a Aw een wettelijke plicht tot geheimhouding bestaat. De wel verstrekte onderdelen van het onderzoeksverslag zijn overigens uit coulance ter beschikking gesteld, aldus de deken.

Ten aanzien van het zich beroepen door de Haagse deken op artikel 45a lid 2 jo. 11a Aw is door het college als volgt geantwoord. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat dekens niet gehouden zijn om informatie aan het college te verschaffen die betrekking heeft op individuele cliëntendossiers van advocaten.<sup>17</sup> Deze grond voor geheimhouding is beperkt tot de reikwijdte van de advocaat-cliëntrelatie. Het college hecht sterk aan deze geheimhouding en heeft dan ook kenbaar gemaakt niet te verzoeken om dergelijke informatie. De wet biedt echter geen mogelijkheid om met een beroep op de geheimhoudingsverplichting van artikel 45a lid 2 jo. 11a Aw te weigeren de overige informatie waarop het verzoek van het college betrekking heeft te verstrekken.

Tevens werd door de Haagse deken aangevoerd dat met Pels Rijcken vertrouwelijkheid was afgesproken. Door het college is aangegeven dat geheimhoudingsafspraken met advocatenkantoren niet in de weg mogen staan aan de op basis van artikel 45i lid 2 Aw wettelijk verplichte informatievoorziening aan het college.

Toen het overleg hierover geen resultaat opleverde is de Haagse deken vervolgens, in overeenstemming met de beleidsregel Handhavingskader (2020a), door het college uitgenodigd voor een normoverdragend gesprek (zie bijlage 5) vanwege schending van de verplichting uit hoofde van artikel 45i lid 2 Aw. In het gesprek gaf de algemeen deken aan dat, mocht de Haagse deken geen verdere stukken aan het college verschaffen, hij zich zou beraden op het geven van een aanwijzing in de zin van artikel 45b Aw waartoe hij de Kroonleden

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 32 383, nr. 18, p. 10.

van het college zou horen. De inhoud van een dergelijke aanwijzing, gericht op het alsnog verkrijgen van de gevraagde informatie, werd toegelicht. In reactie gaf de Haagse deken aan het gesprek niet als normoverdragend te zien aangezien volgens de deken geen norm was overtreden en het een principieel verschil van mening betrof. Volgens de deken moeten advocaten kunnen rekenen op vertrouwelijk contact met de deken; zij gaf aan om die reden niet tot een andere beslissing te zullen komen.

Haar mededeling niet tot een andere beslissing te zullen komen bevestigde de Haagse deken per brief, waarin tevens werd aangevoerd dat het aan de deken is te beoordelen welke informatie het college op grond van artikel 45i lid 2 Aw redelijkerwijs nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Daarbij werd aangetekend dat het college is aangesteld als systeemtoezichthouder en geen bevoegdheid heeft een specifiek toezichtdossier op te vragen. Daarnaast stelde de deken dat zij niet is gebonden aan het Handhavingskader (2020a).

Door de algemeen deken is vervolgens afgezien van het geven van de aanwijzing op grond van de overweging dat hem thans geen effectieve middelen ter beschikking staan om naleving af te dwingen, en het alsnog geven van de aanwijzing derhalve geen toegevoegde waarde had. De Kroonleden zijn daarbij door de algemeen deken gehoord en konden deze lijn goed billijken, mede omdat gezien de stellingname van de Haagse deken de door het college gevraagde informatie er toch niet mee zou worden verkregen en *de facto* het aanwijzingsinstrument aldus conform Handhavingskader (2020a) voor zover mogelijk was benut.

### 3. BEOORDELING VAN DE WERKING VAN HET TOEZICHT OP PELS RIJCKEN

In dit hoofdstuk wordt de werking van het toezicht op Pels Rijcken beoordeeld aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader van het college samengevat in paragraaf 1.3.

Onder enkele van de criteria wordt ingegaan op het feit dat de Wwft door de Haagse deken in het onderzoek naar de fraude bij Pels Rijcken op voorhand buiten beschouwing is gelaten. Dat heeft bij het college enkele vragen opgeroepen:

- door een van de twee hoofdbestanddelen van het advocatuurlijke toezicht op voorhand buiten beschouwing te laten kan een onvolledig beeld ontstaan van het al dan niet voldoen aan de advocatuurlijke regelgeving;
- niet de Aw maar juist de Wwft bevat eisen voor de controlemechanismen binnen de kantoororganisatie die bij fraudeonderzoek (met mogelijke witwas-aspecten) bij uitstek relevant zijn; en
- door het buiten beschouwing laten van de Wwft niet te vermelden in de externe communicatie is een onvolledig beeld geschetst van de reikwijdte van het onderzoek en de daarop te baseren conclusies.

Onderstaand wordt onder de desbetreffende criteria hier nader op ingegaan. Inmiddels heeft de Haagse deken, zoals hiervoor reeds genoemd, aan het college aangegeven alsnog onderzoek te hebben gedaan naar de naleving van de Wwft, zij het beperkt tot de naleving van de Wwft in de advocatuurlijke dossiers van Pels Rijcken in relatie tot de fraude.

#### 3.1 Effectiviteit

##### *(a) Risicosturing van het toezicht*

Het Jaarverslag 2020 van de Orde van Advocaten Den Haag (2021)<sup>18</sup> geeft nauwelijks een beschrijving van de doelen van het toezicht; alleen het speerpunt eenmanszaken en de (standaard) inspanningsdoelstelling van het dekenberaad betreffende aantallen kantoorbezoeken worden genoemd. Er wordt geen zicht geboden op de belangrijkste toezichtrisiko's in het arrondissement en de daarmee verbonden toezichtsturing. Evenmin wordt inzicht gegeven in de bevindingen van het toezicht. Daarmee levert het geen zicht op de risico's en de mate waarin het toezicht bijdraagt om deze te beheersen. Het jaarverslag stelt dat het goed gaat met het toezicht in het arrondissement Den Haag, maar geeft hiervoor geen onderbouwing. Verslagen over eerdere jaren tonen een vergelijkbaar beeld.

Door de Haagse deken is aan het college bevestigd dat in Den Haag niet wordt gewerkt met een risicoanalyse anders dan die van het landelijke dekenberaad. Aan het kantoorbezoek bij Pels Rijcken in 2019 lag, als hiervoor al beschreven, niet een risicoanalyse of specifiek signaal ten grondslag. De aanleiding was niet dat een in het oog springend incident bij dit grote kantoor, dat tevens het kantoor is van de Landsadvocaat en uit dien hoofde een hoog publiek profiel heeft, als een risico werd gezien.

##### *(b) Alertheid op signalen*

Het bekend worden van het plotselinge overlijden van de bestuursvoorzitter van het grootste kantoor in het arrondissement leidde niet tot vragen van de toenmalige deken aan het bestuur van Pels Rijcken. Evenmin werd het ontbreken van een toelichting van het bestuur van Pels Rijcken aan de toenmalige deken opgevat als een aanleiding voor vragen of het doen van onderzoek.

<sup>18</sup> De beoordeling van het Jaarverslag 2020 van de Haagse Orde door het college steunt mede op advisering door externe toezichtdeskundigen, in het kader van de jaarlijkse bezoekreunde van het college aan de dekens, over de jaarplannen en jaarverslagen van de dekens en het Dekerberaad afgezet tegen de normen van het Handhavingskader (2020a).

Afgezien van de vraag of het kantoor de deken in een eerder stadium had behoren te informeren, constateert het college dat het aan pro-activiteit van het toezicht door de deken heeft ontbroken en de risico-radar onvoldoende scherp stond afgesteld.

(c) *Toezicht op controlemechanismen binnen het kantoor*

Volgens het persbericht van 12 augustus 2021<sup>19</sup> concludeert de onderzoekscommissie van de Haagse Orde dat Pels Rijcken steken heeft laten vallen in het mogelijk voorkomen van de fraude, doordat het controlesysteem van Pels Rijcken onvoldoende functioneerde om een dergelijke fraude te voorkomen. Mede gelet op de lange duur van de fraude zijn de door de deken geconstateerde tekortkomingen in de controlemechanismen binnen Pels Rijcken van bijzondere betekenis. De vraag of de tekortkomingen en opgelegde maatregelen logisch aan elkaar zijn verbonden, valt door het college niet goed te beoordelen. Een deel van de relevante passages is in het verstrekte onderzoeksrapport zwartgelakt. Zonder nadere informatie ziet het college niet in waarom juist deze – voor een adequate beoordeling door het college relevante -- passages zijn zwartgelakt.

Voor de controlemechanismen binnen een advocatenkantoor zijn de vereisten uit hoofde van de Wwft relevant. De Wwft bevat immers eisen daarvoor. Zo bepaalt de Beleidsregel Wwft dat grote kantoren over een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie dienen te beschikken. Pels Rijcken valt in die categorie van grote kantoren. Onafhankelijkheid en effectiviteit zijn criteria die niet getoetst kunnen worden enkel op basis van de vraag of qua *opzet* de formele protocollen op orde zijn. Bij uitstek zijn dit criteria waarvoor een beoordeling van het *bestaan* (daadwerkelijke en adequate invulling van de positie) en de effectieve *werking* in de praktijk, noodzakelijk is. Of en, zo ja, op welke wijze de deken bij het kantoorbezoek in 2019 niet alleen naar de opzet maar ook naar het bestaan en de werking van de controlemechanismen heeft gekeken valt voor het college niet te beoordelen. De documentatie over dat kantoorbezoek is door de deken niet aan het college verstrekt.

In het onderzoek naar aanleiding van de fraude heeft de Haagse deken de naleving van de Wwft niet betrokken. Volgens de Haagse deken was hier ook geen reden toe, want het dekenale onderzoek had volgens hem betrekking op een interne kwestie van Pels Rijcken en niet op Wwft-verplichtingen die zien op de identiteit en transacties van cliënten. Er zijn echter goede redenen om te twijfelen aan het door de deken gehanteerde strakke onderscheid tussen deze twee. De fraude binnen Pels Rijcken werd onder andere gepleegd door het oprichten en handelen met rechtspersonen door een notaris van Pels Rijcken. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat deze rechtspersonen daarom kunnen kwalificeren als cliënten van het kantoor. Indien dit het geval zou zijn, zouden op grond van de Wwft verplichtingen tot cliëntidentificatie (*Know Your Customer*) ten aanzien van deze rechtspersonen kunnen ontstaan. Bovendien zou er in dat geval op grond van de Wwft een verplichting kunnen bestaan om ongebruikelijke transacties van deze rechtspersonen te melden. Het is daarom niet zonder meer begrijpelijk dat de Haagse deken de Wwft op voorhand buiten de reikwijdte van zijn onderzoek heeft geplaatst. Naar aanleiding van vragen van het college, heeft de Haagse deken eind 2021 alsnog onderzoek naar naleving van de Wwft binnen Pels Rijcken gedaan. De Haagse deken informeerde het college in januari 2022 dat dit onderzoek leidde tot de conclusie dat de Wwft is nageleefd in de advocatuurlijke dossiers van Pels Rijcken in relatie tot de fraude.

Het college hecht eraan te benadrukken dat het niet concludeert dat sprake was van tekortkomingen in de Wwft-naleving door Pels Rijcken. Het college heeft daar immers geen zelfstandig onderzoek naar gedaan, want dit valt niet binnen de taakstelling van het college. Bovendien is het goed mogelijk dat Pels Rijcken heeft voldaan aan zijn verplichtingen op grond van de Wwft, zoals de Haagse deken in januari 2022 concludeerde. Het is echter niet verdedigbaar dat de Wwft op voorhand buiten de reikwijdte van het dekenale onderzoek is geplaatst. Dat is dan ook hetgeen waar het hier om gaat.

Voorts is het de vraag op welke grond de Haagse deken in 2019 kon constateren dat er sprake was van een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie, terwijl er nog geen twee jaar later een kantoororganisatie

<sup>19</sup> Bijlage bij persbericht, p. 2.

werd aangetroffen waarin de compliance naar het oordeel van de deken structureel zwak was geborgd, zonder een compliance officer met een gewaarborgde eigen en onafhankelijke positie.

De door de Haagse deken gegeven verklaring gaat uit van een onderscheid tussen de compliancefunctie uit hoofde van de Wwft en een compliance officer voor het kantoor als geheel. Formeel kan het zo zijn dat de controlemechanismen binnen het advocatendeel van het kantoor en het notarissendeel van het kantoor van elkaar zijn te scheiden. Echter voor de beoordeling van de onafhankelijkheid en effectiviteit van de advocatuurlijke compliancefunctie (vereiste Wwft) dient binnen een gecombineerd kantoor de werking van het geheel aan controlemechanismen te worden betrokken. Dat wordt ook bevestigd door prof. Van Eijbergen ten aanzien van de werking van de door hem beschouwde ‘soft controls’ bij Pels Rijcken. Dat bevestigt eveneens de handelwijze van de toenmalige deken door, op grond van zijn verantwoordelijkheid voor het toezicht op de advocatuur, een versterking van de compliancefunctie op te leggen voor het kantoor als geheel.

(d) *Beoordeling*

Samenvattend moet worden geconstateerd, dat er in het Haagse toezicht geen sprake was van sturing van het toezicht op basis van een risicoanalyse die is toegesneden op de onder toezicht staande populatie. Signalen dat er bij een van de grootste kantoren van het land risico’s zouden kunnen bestaan waren er niet c.q. werden niet opgezocht. Het kantoorbezoek 2019 is wat betreft de werking van de controlemechanismen binnen het kantoor, die op grond van de Wwft vereist zijn, onvoldoende effectief gebleken. Indien er bij Pels Rijcken eerder een versterking van de interne controle was doorgevoerd, had dat het risico op fraude en schade kunnen verminderen.

### 3.2 Onafhankelijkheid

(a) *Onafhankelijkheid van het Haagse toezicht*

Als context is relevant de visie op toezicht die in 2018/2019 door de Haagse Raad en de toenmalige deken is gepubliceerd.<sup>20</sup> Centraal in die visie staan de lokale autonomie van het toezicht en de inbedding van de deken op basis van gelijkwaardigheid in de lokale Raad van de Orde. Er is “*geen verschil in positie deken en andere leden raad bij uitoefening toezicht*”. Het is “*van groot belang dat toezichtaangelegenheden collegiaal in de raad worden besproken. De deken is in de praktijk ingebed in een collectief opererende raad, zowel wat betreft de oordeelsvorming als voor wat betreft de uitvoering. Er is in de praktijk geen scheidslijn tussen de deken en de andere leden.*” Samenvattend: “*De Orde is een zelfregulerend en op onderlinge collegialiteit berustend gilde.*”

Volgens de wet, zowel de Aw als de Wwft, is het echter uitsluitend de deken en niet de raad van de lokale orde die verantwoordelijk is voor de uitoefening van het wettelijke toezicht in het arrondissement. In de wetsevaluatie kwam Pro Facto (2020) tot de conclusie dat de onafhankelijke positie van de deken ten opzichte van de lokale orde versterking behoeft, ook al zorgt het toezicht van het college op de deken volgens Pro Facto voor enig tegenwicht. Tevens werd aanbevolen,<sup>21</sup> vanwege de vereiste onafhankelijkheid van het toezicht, bij de feitelijke toezichtuitoefening niet langer gebruik te maken van de inzet van andere leden van de raad van de orde.

De huidige wet biedt geen vervangingsmogelijkheid voor de deken als verantwoordelijk toezichthouder in geval van (de schijn van) een conflicterend belang. Gegeven de wet moest de toenmalige deken verantwoordelijkheid nemen voor het onderzoek Pels Rijcken. Maar dat betekent niet dat de deken er ook persoonlijk leiding aan moest geven. Ook geeft de wet geen basis voor de deken om het voortouw voor de inrichting van het onderzoek bij de (gehele) Haagse Raad neer te leggen.

<sup>20</sup> Raad van de Haagse Orde van Advocaten (2018) en Van Rijn (2019).

<sup>21</sup> Pro Facto (2020), Aanbeveling 2.



(b) *Beoordeling*

Binnen de wet waren goede alternatieven voorhanden die minder kwetsbaar zouden zijn geweest vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid van het toezicht. Zo had de Haagse deken ervoor kunnen kiezen het onderzoek onder zijn verantwoordelijkheid uit te besteden aan een (commissie van) onafhankelijke deskundige(n). Dat had voor de deken, een voormalig partner van Pels Rijcken, meer afstand tot het onderzoek gecreëerd, daargelaten uiteraard zijn eigen verantwoordelijkheid op grond van de wet. De onafhankelijkheid van het toezicht en het voorkomen van (de schijn van) een conflicterend belang zouden daarbij meer gebaat zijn geweest. Deze normen zijn voor het maatschappelijk vertrouwen in het toezicht van groot belang.

Dat gold ook voor het voortouw van de Haagse Raad bij de inrichting van het onderzoek. Met het criterium van onafhankelijkheid is niet verenigbaar dat een partner van een groot kantoor uit de nabije omgeving, mede leiding gaf aan het onderzoek en daarmee de gelegenheid kreeg (diepgaand) bij Pels Rijcken in de keuken te kijken. Dat zowel de deken (tevens voorzitter van de Raad) als dit lid van de onderzoekscommissie (tevens secretaris van de Raad) aan de Raad (waarvan de vice-voorzitter het derde lid van de onderzoekscommissie was) hadden aangegeven zich met hun rol comfortabel te voelen, doet daar niets aan af. Het gaat er immers ook om dat men in de context van de casus (de schijn van) belangenverstrengeling tegen kan hebben.

De betrokkenheid van de Rotterdamse deken heeft dit niet ondervangen. Een *peer review* had bepaalde bevindingen, beschreven in deze evaluatie, ook naar boven kunnen en wellicht moeten halen. Evenwel is de vormgeving van de onderhavige *peer review* zo geweest dat de Rotterdamse deken heeft meegelopen met het onderzoek om daar waar nodig de scherpte in het onderzoek aan te brengen. De onderzoekscommissie was al samengesteld toen de Rotterdamse deken als *peer reviewer* begon.

Relevant voor de onafhankelijkheid van het toezicht is voorts dat adequate middelen beschikbaar komen en dat deze niet afhankelijk zijn van de onder toezicht gestelde advocaten en advocatenkantoren. Op de vraag of de capaciteit voldoende was, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3 over de professionaliteit van het uitgeoefende toezicht.

### 3.3 Professionaliteit

(a) *Expertise over integriteit van organisaties*

Voor het fraudeonderzoek Pels Rijcken is door de Haagse deken externe ondersteuning betrokken op het gebied van kwaliteit en integriteit van organisaties (prof. dr. R. van Eijbergen). Voor de professionaliteit van het toezicht is expertise op het gebied van kwaliteit en integriteit van organisaties relevant. Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3.a is aandacht voor dit aspect van het toezicht, met name bij grote kantoren, de afgelopen jaren door het college bij de dekens geagendeerd. Thans bestaat voor integriteitstoezicht op grote advocatenkantoren nog geen inhoudelijk en operationeel kader. De betrokkenheid van prof. Van Eijbergen bij het onderzoek Pels Rijcken is wel al in lijn met deze ontwikkeling in het toezicht.

(b) *Hiaten in de beschikbare ondersteuning*

Het fundament voor het onderzoek betrof echter de analyse van de fraude en de mogelijke verantwoordelijkheid van advocaten, afgezet tegen de effectiviteit van ‘harde’ controlesystemen binnen het kantoor die vereist zijn op grond van wet- en regelgeving. Dat beoordelen is een kerntaak van de deken als Wwft-toezichthouder. Voor deze terreinen bestaat, in tegenstelling tot het toezicht op integriteit, wel een uitgekristalliseerd kader van advocatuurlijke regelgeving. Door prof. Van Eijbergen is bevestigd dat de ‘soft controls’ hun basis dienen te vinden in ‘hard controls’, die medewerkers duidelijk maken wat er van hen wordt verwacht. Voor de toetsing hiervan bestonden echter hiaten in de beschikbare expertise. Financiële en

forensische expertise was binnen het bureau van de Haagse Orde niet voorhanden en werd ook niet extern ingehuurd of betrokken bij de Unit FTA van de NOVA waar dergelijke expertise wel voorhanden is.

(c) *Beoordeling*

Het was zinvol de expertise van een deskundige over de integriteit van organisaties te betrekken. De inzet van deze expertise ontbeerde echter een verankering in de advocatuurlijke toezichtregels, met name ten aanzien van de controlemechanismen zoals binnen grote advocatenkantoren vereist op grond van de Wwft. Dit voor de controlemechanismen en de ‘hard controls’ juist zo belangrijke onderdeel van de advocatuurlijke regelgeving werd in het onderzoek van de deken buiten beschouwing gelaten. Met hiaten in de beschikbare ondersteuning (financiële en forensische expertise) en onvoldoende aandacht voor het al dan niet voldoen aan de advocatuurlijke regelgeving (Wwft, zie paragraaf 3.1), ontbeerde de expertise over ‘soft controls’ een fundament en werd onvoldoende helder welke plaats deze ‘soft controls’ hadden binnen de context van het uitgeoefende toezicht.

### 3.4 Zichtbaarheid

(a) *Externe zichtbaarheid van het Haagse toezicht*

Over het reguliere toezicht in het arrondissement Den Haag legt de Haagse deken verantwoording af in zijn jaarverslag. Het Jaarverslag 2020 is, na het jaarlijkse bezoek van het college aan de Haagse deken in juni 2021, voor het brede publiek beschikbaar gemaakt op de website van de Haagse Orde. Eerdere jaarverslagen zijn voor externen op de website niet toegankelijk. Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.a biedt dit jaarverslag nauwelijks een beschrijving van de doelen, risico’s en effecten van het toezicht. Het jaarverslag stelt dat het goed gaat met het toezicht in het arrondissement Den Haag, maar geeft hiervoor geen onderbouwing. De fraude bij Pels Rijcken werd bij de afronding niet in het jaarverslag vermeld, ook niet als een ontwikkeling na afloop van het verslagjaar, hoewel de fraude en het gestarte onderzoek al twee maanden openbaar waren toen het jaarverslag werd vastgesteld. Evenmin leidde deze tot enig voorbehoud bij de stelling dat “*het toezicht in zijn huidige vorm in hoge mate effectief*” is (p. 3).

Het persbericht van de Haagse Orde inzake Pels Rijcken (12 augustus 2021 met bijlage) en het interview daarover met de deken in Het Financieele Dagblad, bieden enig inzicht in het uitgevoerde fraudeonderzoek, de bevindingen ervan en de getroffen maatregelen. Het persbericht vermeldt dat er bij Pels Rijcken sprake was van aanzienlijke tekortkomingen in de kantoororganisatie (zwakke borging van governance en compliance). Dat was voldoende reden voor de deken verscherpt toezicht in te stellen. Tegelijk stelt het persbericht dat werd voldaan aan de advocatuurlijke regelgeving. Deze combinatie van mededelingen van enerzijds naleving van de advocatuurlijke regels maar anderzijds tekortkomingen op terreinen waar die regelgeving op ziet en op grond waarvan de Haagse deken bij het kantoor ingreep, zorgt voor verwarring. Het persbericht vermeldt bovendien niet dat de advocatuurlijke regelgeving van de Wwft buiten beschouwing was gelaten.

Ook afgezien van het feit dat de Wwft buiten beschouwing was gelaten, riepen de gevonden tekortkomingen in de kantoororganisatie vragen op over het toezicht in de jaren voorafgaande aan het bekend worden van de fraude. Wat was er bij het kantoorbezoek 2019 door de Haagse deken opgemerkt en aangepakt? Reflectie op het uitgeoefende toezicht biedt het persbericht echter niet. Door de deken werd als les van het onderzoek gezien dat lokale inbedding aan het toezicht een laagdrempeligheid verleent die sterk bijdraagt aan een adequaat functioneren ervan. Ook had het onderzoek volgens de deken laten zien dat lokaal georganiseerd toezicht het goed mogelijk maakt snel en adequaat tot zowel onderzoek als ingrijpen over te gaan.

(b) *Informatieverstrekking aan het college*

Het college acht in het kader van de zichtbaarheid ook de zichtbaarheid van het toezicht voor het college van belang. Behoudens de informatievoorziening aan de algemeen deken op 1 maart 2021, heeft de Haagse

deken het college in geen enkel stadium eigener beweging, zoals op basis van het Handhavingskader (2020a) van een deken wordt verwacht, over de fraude bij Pels Rijcken geïnformeerd. Relevante informatie heeft het college uitsluitend op eigen initiatief verkregen. Contacten op initiatief van de toenmalige en huidige deken waren louter van procedurele aard. De redenering van de deken, dat een proactieve en inhoudelijk betekenisvolle informatievoorziening aan het college zou hebben geleid tot een vermenging van rollen, snijdt geen hout. Het is heel goed mogelijk het college adequaat te informeren in een scherp besef van gescheiden rollen -- van de deken als verantwoordelijke voor het toezicht op advocaten en advocatenkantoren, en het college als toezichthouder op de werking van dat door de deken uitgeoefende toezicht. Niet voor niets heeft de wetgever in art.45i lid 2 Aw aan de deken de verplichting opgelegd informatie te verstrekken die redelijkerwijs nodig is.

Bovendien werd ook na afronding van het onderzoek door de Haagse deken ondanks herhaald aandringen de gevraagde informatie, die binnen de reikwijdte van artikel 45i lid 2 Aw viel, niet of slechts onvolledig aan het college verstrekt. Zo werd wel een zwartgelakte versie van het onderzoeksrapport 2021 verstrekt, maar niet een verslag van het kantoorbezoek 2019 waarin onder meer het uitgevoerde Wwft toezicht moet zijn gedocumenteerd, noch een inzage in het onderzoek van Deloitte. Een verplichting voor de deken op grond van de Wwft is het toezicht op een risico-gebaseerde en effectieve wijze uit te voeren. Hierover heeft de deken niet de gevraagde informatie aan het college verstrekt, waardoor het college niet heeft kunnen vaststellen dat het toezicht conform de vereisten van de Wwft is uitgevoerd. Het college heeft beargumenteerd dat de redenen van de deken om slechts tot beperkte informatieverstrekking over te gaan, geen steun vinden in het recht. De toezichtinformatie ten aanzien van specifieke kantoren kan immers bij uitstek informatie zijn die valt binnen de reikwijdte van artikel 45i lid 2 Aw.

Ten aanzien van de Haagse deken zijn de eerste twee treden van het handhavingsinstrumentarium uit het Handhavingskader<sup>22</sup> doorlopen: advies en stimulering, alsmede een normoverdragend gesprek. Dit heeft echter niet geleid tot de door het college gewenste medewerking door de Haagse deken aan de evaluatie toezicht Pels Rijcken. Bij het doorlopen van de derde trede (het geven van een aanwijzing door de algemeen deken gehoord de Kroonleden van het college) is het college vervolgens gestuit op een beperking van het beschikbare instrumentarium. In de wet zijn geen middelen opgenomen om de naleving van een mogelijke aanwijzing af te dwingen. Daarop wordt in hoofdstuk 5 teruggekomen. In de onderhavige casus was het om die reden niet zinvol de aanwijzing te geven, nadat geconstateerd was dat de Haagse deken deze naast zich neer zou leggen. Ook de derde trede van het handhavingsinstrumentarium (het geven van een aanwijzing van de algemeen deken gehoord de Kroonleden) is daarmee *de facto* doorlopen. Inzet van de volgende trede van het door de wetgever aan het college ter beschikking gestelde instrumentarium (artikel 45d lid 1 Aw: schorsing/ontslag van de deken) zou in dit geval evenmin tot de gewenste naleving hebben geleid, immers de benodigde toezichtinformatie zou er niet mee zijn verkregen.

### (c) *Beoordeling*

De externe zichtbaarheid was zowel in het reguliere jaarverslag als ten aanzien van het fraudeonderzoek niet op het niveau dat op grond van het Handhavingskader (2020a) van de deken wordt verwacht. Het jaarverslag is over het uitgeoefende toezicht weinig informatief. Het persbericht van 12 augustus 2021 over het onderzoek Pels Rijcken is onvolledig door te concluderen dat aan de advocatuurlijke regelgeving werd voldaan zonder te vermelden dat de Wwft buiten beschouwing was gelaten.

In geen enkel stadium heeft de Haagse deken eigener beweging het college over de fraude en het onderzoek (behalve procedureel) geïnformeerd. De op verzoek van het college verstrekte informatie was onvolledig. Er was geen sprake van de medewerking die op grond van doel en strekking van wet- en regelgeving (met name artikel 45i lid 2 Aw) van de deken mag worden verwacht. Dit heeft de taakuitoefening door het college belemmerd.

<sup>22</sup> Handhavingskader (2020a), paragraaf 4.5; zie bijlage 5 van dit rapport voor een samenvatting daarvan.

## 4. OPTREDEN VAN HET COLLEGE

Zoals in de inleiding is aangegeven vindt het college het belangrijk met deze evaluatie een voorbeeldfunctie te vervullen ten aanzien van de transparantie van het toezicht. Daarom wordt hier ook het optreden van het college zelf belicht.

### 4.1 Optreden tot aan de evaluatie toezicht Pels Rijcken

Allereerst geldt daarbij dat het niet de taak is van het college om in een specifiek toezichtdossier sturend op te treden. Het rechtstreekse toezicht op advocaten en advocatenkantoren wordt uitgeoefend door de deken, niet door het college. Om die reden is het college terughoudend geweest, zolang het onderzoek van de Haagse deken nog liep. Na het bekend worden van de fraude heeft het college aan de Haagse deken de suggestie gedaan er een andere deken bij te betrekken. Over de rol van de Haagse Raad, niet zijnde de deken, vernam het college uit het bericht voor de pers op 10 maart 2021. Een verhouding met de Haagse Orde heeft het college in normale omstandigheden<sup>23</sup> niet. De verantwoordelijkheid voor het toezicht ligt immers niet bij de lokale raad of de lokale orde, maar bij de deken. Veel meer kon het college in dat stadium niet doen zonder zelf in de rol van de toezichthouder te treden.

Had het college meer kunnen doen in een eerder stadium? Die vraag valt uiteen in twee sub-vragen: had het college meer kunnen doen ter bevordering van de kwaliteit van het toezicht door de Haagse deken, en had het college bredere lessen voor het toezicht eerder kunnen trekken dan wel actiever ter hand kunnen nemen?

Hoewel het college als systeemtoezichthouder een brede verantwoordelijkheid heeft, staan aan het college in het huidige toezichtmodel slechts beperkte instrumenten ter beschikking in de verhouding tot de lokale deken als toezichthouder. Zo heeft het college geen rol bij de ondersteuning en de financiering van het toezicht - niet lokaal en niet landelijk; en evenmin een rol bij de selectie van de deken, de beoordeling van diens geschiktheid, en vervolgens diens benoeming. In het kader van de bezoekronde 2021 is binnen de grenzen van de beperkte mogelijkheden aandacht besteed aan het thema onafhankelijkheid van de deken als toezichthouder.<sup>24</sup>

De brede lessen voor het toezicht zijn weergegeven in het volgende hoofdstuk. Deze bevestigen naar de opvatting van het college de juistheid van de bevindingen van de door Pro Facto uitgevoerde evaluatie van de Wpta. Aan die evaluatie heeft het college actief bijgedragen. Sinds het uitkomen van het evaluatierapport (Pro Facto, 2020) heeft het college er bij de algemene raad van de NOvA, de minister en in de publieke voortgangsrapportages op aangedrongen tempo te maken met de invoering van een nieuw, landelijk en meer onafhankelijk toezichtmodel dat gericht is op de verdere versterking van het toezicht. Het college heeft de hoop uitgesproken dat het daarvoor benodigde wetgevingsproces voortvarend ter hand zal worden genomen en in het belang van de verdere versterking van het toezicht ook binnen afzienbare termijn zal zijn afgerond. Het college is in overleg met het ministerie, de algemene raad van de NOvA en de dekens om te bezien op welke wijze het college eraan kan bijdragen dat de voorbereiding waar mogelijk nu al ter hand wordt genomen. Het college zal dat met het beschikbare instrumentarium actief ondersteunen.

### 4.2 Optreden naar aanleiding van de evaluatie toezicht Pels Rijcken

Het college zal met de Haagse deken en Orde in gesprek gaan om te bezien welke lessen worden getrokken uit deze evaluatie van de werking van het Haagse toezicht. Dat betreft de effectiviteit, de onafhankelijkheid, de professionaliteit, de consistentie en de zichtbaarheid van het uitgeoefende toezicht. Het doel is te waarborgen dat het toezicht in het arrondissement Den Haag het komende jaar van transitie naar landelijk

<sup>23</sup> In de omstandigheid dat de lokale deken naar het oordeel van het college tekortschiet in de uitoefening van het toezicht kan het college aan de vergadering van de lokale orde verzoeken de deken te ontslaan en in zijn plaats een andere deken te kiezen (artikel 45d lid 1 Aw).

<sup>24</sup> Zie College van Toezicht Advocatuur (2020b, 2021b, 2021c).

aangestuurd toezicht van een voldoende niveau is, met inbegrip van de rol en positie van de deken als toezichthouder.

Met de deken van Rotterdam wordt een evaluatiegesprek gevoerd over de bevindingen van het college in de casus Pels Rijcken en de rol die de Rotterdamse deken daarbij als *peer reviewer* heeft vervuld.

De toenmalig deken van Den Haag is sinds 1 september 2021 niet meer in functie.

Het college heeft op basis van deze evaluatie de deken verzocht een einde te maken aan het lidmaatschap van de commissie van de partner van BarentsKrans.

## 5. BREDERE LESSEN VOOR HET TOEZICHT OP DE ADVOCATUUR

### 5.1 Risicosturing, ondersteuning en financiële middelen voor het toezicht

Op basis van de uitgevoerde evaluatie van de werking van het toezicht op Pels Rijcken is gebleken, dat het bij het toezicht door de Haagse deken ontbrak aan een specifieke toezichtstrategie met onderliggende risicoanalyse en risicosturing. Het toezicht bleek voornamelijk reactief. Het is niet eenvoudig dit op het niveau van het arrondissement volledig te ondervangen, mede door de versnippering van de beschikbare kennis en kunde over elf lokale bureaus en enkele ondersteunende eenheden bij de NOvA. Lokaal ontbreekt het aan voldoende toezichtexpertise, bijvoorbeeld voor toezicht op (advocaten bij) grote kantoren zoals Pels Rijcken of met betrekking tot toezicht op de Wwft dat verder gaat dan de formele protocollering.

Ten behoeve van de effectiviteit, onafhankelijkheid, professionaliteit, zichtbaarheid en consistentie van het toezicht is landelijke risicosturing en landelijke bundeling van ondersteuning en specialisatiemogelijkheden nodig. Het huidige model hinkt wat dat betreft op twee gedachten (lokaal en landelijk). Een integrale landelijke toezichtbegroting betekent tevens dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn, ook als zich eens een incident voordoet dat de financiële draagkracht van een enkel arrondissement te boven gaat.

Deze les wordt intussen getrokken, doordat de minister conform de aanbevelingen van het evaluatierapport van Pro Facto (2020) doende is door middel van wetswijziging een landelijk toezichtorgaan binnen de constellatie van de NOvA in het leven te roepen.

Overigens is het ook nu al mogelijk voor een lokale deken om een beroep te doen op de expertise die bij de NOvA aanwezig is, bijvoorbeeld in de Unit FTA. Door de Haagse deken is dat in de casus Pels Rijcken niet gebeurd. Het ligt echter in de rede dat beschikbare kennis en middelen zoveel mogelijk worden ingezet.

### 5.2 Verdieping van de toezichtaanpak

Daar komt bij dat het toezicht door de Haagse deken relatief procedureel was ingesteld. Het feitelijk bestaan en de werking van noodzakelijk geachte waarborgen ten aanzien van interne beheersing en integriteit binnen de kantoororganisatie blijven in dat geval onderbelicht, daar waar naast de advocaat ook het kantoor normadressaat is van het (Wwft-)toezicht. In audit termen: de toezichtstrategie dient te worden verbreed van *opzet* (alles is netjes gedocumenteerd) naar ook *bestaan* (alles is conform de documentatie aanwezig) en *werking* (alles werkt zoals het zou moeten werken). Deze aanpak is in andere beroepsgroepen, zoals de accountancy, reeds standaard geïncorporeerd in het toezicht.

### 5.3 Toezicht op grote kantoren en op gemengde advocaten- en notarissenkantoren

Naast de intensiteit van het toezicht op (advocaten bij) grote kantoren is ook relevant de frequentie van de toezichtbezoeken. Het is duidelijk dat deze omhoog moet ten opzichte van de huidige richtlijn van minstens eens in de tien jaren. Risico's van een incident met grote gevolgen zijn bij grote kantoren anders dan bij kleine kantoren. Differentiatie op basis van risico's is noodzakelijk.<sup>25</sup> Nodig is een gerichte toezichtstrategie voor (advocaten bij) grote kantoren, gericht niet alleen op integriteit maar op het volle scala van risico's die er kunnen bestaan en de daarbij behorende controlemechanismen.

Verdieping van de toezichtaanpak is temeer nodig binnen de complexiteit van gemengde advocaten- en notarissenkantoren, die, naar blijkt uit deze casus, bijzondere aandacht behoeft. Gemengde kantoren, met een door Chinese Walls gescheiden samenwerking tussen advocaten en notarissen, zijn vanuit toezichtperspectief

<sup>25</sup> Voor de grote accountantsorganisaties geldt thans een frequentie van toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) van eens in de drie jaren en deze frequentie wordt verder opgevoerd.

nu niet integraal te beoordelen en controleren. Dat is een project voor het dekenberaad, en waarschijnlijk ook een taak voor de NOvA voor de advocatuurlijke regelgeving en op onderdelen ook de wetgever aangezien hierbij meerdere toezichthouders betrokken zijn.

#### 5.4 Samenwerking en informatie-uitwisseling met aanpalende autoriteiten

Dit voert naar het onderwerp van de samenwerking met aanpalende autoriteiten zoals BFT, OM, FIOD en FIU. In de onderhavige casus heeft deze grotendeels ontbroken.

Verbetering is nodig in de eerste plaats in de samenwerking van de advocatuurlijke toezichthouder met het BFT voor het toezicht op gemengde advocaten- en notarissenkantoren. Het door deze toezichthouders om juridische redenen te maken onderscheid tussen notariële en advocatuurlijke tekortkomingen komt binnen een gemengde kantoororganisatie arbitrair of zelfs gekunsteld voor, gelet op het bestaan van een collectief bestuur en een collectieve eindverantwoordelijkheid voor de interne controlemechanismen en integriteit. Hetzelfde geldt voor de taak van de compliance officer. Ook de financiële en reputationele risico's worden gedeeld, zoals de casus Pels Rijcken heeft laten zien.

Derhalve dient te worden toegewerkt naar aansluiting van het toezicht op kantoonniveau, waarbij alle activiteiten in de reikwijdte van het toezicht worden betrokken, ongeacht het feit of het een zuiver advocatenkantoor of een gemengd kantoor betreft. Vanzelfsprekend geldt geheimhouding specifiek op dossierniveau, maar deze geldt niet ten aanzien van organisatorische waarborgen en interne beheersingsmaatregelen welke voor het hele kantoor van belang zijn en onder de collectieve bestuursverantwoordelijkheid vallen.

Het feit dat het toezicht op de advocatuur is versnipperd over elf arrondissementen bevordert niet de samenwerking met andere, landelijk georganiseerde toezichthouders. Landelijke expertise is ten dele wel beschikbaar bij de NOvA, maar de NOvA kwalificeert niet als toezichthouder en is om die reden geen gesprekspartner voor andere autoriteiten in concrete toezichtsituaties. Wettelijke beperkingen beletten effectieve kennis- en informatiedeling. Met de beoogde inrichting van een landelijk toezichtorgaan met eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de advocatuur krijgen andere autoriteiten een duidelijk aanspreekpunt. Het college zal hierover met de deken en andere toezichthouders in gesprek gaan. Voor een betere informatiedeling tussen verschillende autoriteiten zijn voorts onderling overeengekomen MoU's (*Memoranda of Understanding*) en op onderdelen wetsaanpassingen nodig (zoals verruiming van artikel 22 Wwft).

#### 5.5 Onafhankelijkheid van het toezicht

De onafhankelijke borging van het toezicht is een zorgpunt voor het college. De Haagse deken opereert onvoldoende onafhankelijk ten opzichte van de lokale orde en heeft geen mogelijkheid van vervanging bij een conflicterend belang. Ook is gebleken dat de Haagse orde een duidelijke rol heeft in het toezicht op haar eigen beroepsgroep, die zich lastig verhoudt met de eindverantwoordelijkheid van de deken voor het toezicht. Het beoogde landelijk toezichtorgaan zal dat ondervangen, omdat de deken niet langer afzonderlijk eindverantwoordelijk voor het toezicht in het eigen arrondissement zullen zijn. Lokale leden van de raad van de orde kunnen wel bij het toezicht worden betrokken op basis van expertise of wanneer dat onder bepaalde omstandigheden naar het oordeel van het landelijke toezichtorgaan passend en geboden wordt gevonden. Ook hier wordt de les dus inmiddels getrokken.

## 5.6 Rol en instrumenten van de systeemtoezichthouder

Bij deze evaluatie van de werking van het dekenale toezicht is er discussie met de dekenen gebleken over de afbakening van het door het college uitgeoefende systeemtoezicht. Discussie over waar het college en de dekenen over gaan kan er echter niet meer zijn. Dergelijke discussie is niet goed voor het functioneren van het college en ook niet goed voor het functioneren van de individuele deken. Om die reden wordt in het rapport over deze specifieke casus duidelijk uiteengezet wat de taak van het college is (paragraaf 1.2.b) en wat van de deken wordt verwacht (paragraaf 1.2.a). Het kan niet zo zijn dat een deken in dit stadium van volwassenwording van het toezicht op de advocatuur, zich onttrekt aan het door de wetgever bepaalde toezicht-op-toezicht model door te stellen dat dit toezicht voor de deken niet geldt. Als de kaders voor het door de deken uitgeoefende toezicht, waaronder het Handhavingskader (2020a), ondanks zorgvuldige voorbereiding, duidelijke vastlegging en heldere publicatie niet door dekenen als bindend of als *best practice* worden gezien en worden gevolgd in de beroepsgroep, kan het college zijn werk niet doen en is het door de wetgever beoogde onafhankelijke systeemtoezicht een papieren tijger. Het college ziet het als taak de rollen helder te markeren, juist ook in een in het oog springende casus als de onderhavige.

Elke vorm van toezicht, anders dan zelfregulering, heeft een prijs. Toezicht zal moeten blijven bijdragen aan de intrinsieke motivatie van beroepsbeoefenaren om hun werk ‘goed te doen’, maar zal ook de middelen moeten hebben om naleving af te dwingen en niet-naleving te corrigeren. Uit deze evaluatie komt naar voren dat enkele van de instrumenten van het systeemtoezicht niet effectief zijn gebleken en in de komende wetswijziging versterking behoeven. Het college behoeft waar nodig doorzettingsmacht, uiteraard binnen de grenzen van de systeemverantwoordelijkheid.

Het aanwijzingsrecht, waarvan Pro Facto (2020) met instemming van de minister reeds heeft aanbevolen het over te hevelen van de algemeen deken naar het college, behoeft ook zelf versterking. In de wet moet helder zijn dat het aanwijzingsrecht onder meer kan worden ingezet door het college om voor de uitoefening van zijn taak als systeemtoezichthouder relevante informatie van de toezichthouder te verkrijgen. Tevens moet een effectief instrumentarium worden toegevoegd om naleving te effectueren.

Aanhoudende discussie over verstrekking van vertrouwelijke informatie aan het college moet worden beëindigd. Indien nodig moet de wet daarop worden aangepast. Zo dient voor het college in de wet een uitzondering van de Wet openbaarheid van bestuur te worden opgenomen.

## 5.7 Cultuur

Eerder in dit rapport is gememoreerd dat volgens de wetsevaluatie door Pro Facto (2020) de toezichtcultuur de afgelopen jaren is verbeterd. Dat is zeker het geval, maar er is ook nog een weg te gaan. Cultuur speelt een wezenlijke rol. Goed toezicht is niet alleen iets dat van buiten wordt opgedrongen. Goed toezicht moet ook ervaren worden als iets dat de moeite waard is voor de beroepsgroep zelf en voor eenieder die er werkzaam is. Dat geldt ook voor de toezichthouders, die bovendien als uitvoerder van hun publieke taak een voorbeeldfunctie hebben. In deze evaluatie zijn lessen getrokken ter versterking van de instrumenten van het college om als systeemtoezichthouder zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen en waar nodig handhavend te kunnen optreden. Maar met handhaving alleen zal het toezicht in de toekomst niet de beoogde verdere versterking gaan realiseren. Nodig is ook een cultuur waarin dekenen zich transparant en toetsbaar opstellen, in het vertrouwen dat “het beter willen doen” uiteindelijk voor de beroepsgroep meer oplevert dan verzet tegen de kritische blik van buiten van het college als systeemtoezichthouder.

Het is de hoop van het college dat dit rapport zal kunnen bijdragen aan die verdere ontwikkeling. Dan zal de beoogde herziening van het toezicht op de advocatuur tot haar recht kunnen komen in het belang van het beter functioneren van de beroepsgroep en in de motivatie van professionals die graag in deze beroepsgroep actief zijn en blijven. En dit is ook in het belang van de samenleving. Vanuit deze breed gevoelde verantwoordelijkheid is dit rapport tot stand gekomen.



**Samenstelling van het College van Toezicht Advocatuur**

Tot eind 2021 was het college als volgt samengesteld:

drs. Andrée Ch. van Es  
mr. Frans A.M. Knüppe  
dr. Jeroen J.M. Kremers

Per 1 januari 2022 is het college als volgt samengesteld:

mr.drs. Robert R. Crince le Roy  
dr. Jeroen J.M. Kremers  
Roelie van Wijk-Russchen RBA

**Lijst van gesprekspartners**

Op initiatief van het college vonden gesprekken plaats met:

1. Mr. I. Aardoom-Fuchs, de huidige deken van de Haagse Orde van Advocaten (5 november 2021);
2. Mr. P. Hanenberg, de deken van de Rotterdamse Orde van Advocaten (9 november 2021);
3. Prof. dr. mr. A.B. van Rijn, de toenmalige deken van de Haagse Orde van Advocaten, en mr. S. van der Toorn, de adjunct-secretaris van de Haagse Orde van Advocaten (9 november 2021);
4. Mr. Y.H.M. de Groot en drs. F. Knook van het Bureau Financieel Toezicht (12 november 2021);
5. Vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (12 januari 2022);
6. Vertegenwoordigers van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (12 november 2021);
7. Vertegenwoordigers van de Financial Intelligence Unit-Nederland (22 november 2021); en
8. Prof. dr. R. van Eijbergen, adviseur bij het dekenale onderzoek naar Pels Rijcken (25 november 2021).

Relevante informatie uit deze gesprekken is, na voorlegging aan de betreffende gesprekspartners, benut voor de evaluatie en waar relevant opgenomen in dit rapport. Tevens sprak het college op 19 november 2021 met mr. S. van Heukelom-Verhage en mr. M.R. Birnage van Pels Rijcken. Dit was behulpzaam als achtergrond voor het college.

**Lijst van geraadpleegde documenten**

College van Toezicht Advocatuur (2015), *Algemene beleidsregel toezicht en klachtbehandeling*, 8 mei 2015.

College van Toezicht Advocatuur (2019a), *Toezichtkader*, 25 januari 2019.

College van Toezicht Advocatuur (2019b), *Werkplan 2020*, 19 december 2019.

College van Toezicht Advocatuur (2020a), *Handhavingskader*, 15 oktober 2020.

College van Toezicht Advocatuur (2020b), *Werkplan 2021*, 17 december 2020.

College van Toezicht Advocatuur (2021a), *Jaarverslag 2020*, 30 april 2021.

College van Toezicht Advocatuur (2021b), *Eerste Voortgangsrapportage Versterking Toezicht Advocatuur*, 7 mei 2021.

College van Toezicht Advocatuur (2021c), *Tweede Voortgangsrapportage Versterking Toezicht Advocatuur*, 27 september 2021.

Deken van het arrondissement Den Haag (2021), *Verslag van het onderzoek naar de advocatuurlijke aspecten van de notariële fraude bij Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn N.V.*, toezichtvertrouwelijk, ten dele zwartgelakt, 12 augustus 2021.

Dekenberaad, *Jaarverslag Toezicht Dekenberaad 2018*, Den Haag, 2019.

Minister voor Rechtsbescherming, *Brief aan de Tweede Kamer over beleidsreactie eindrapport evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur*, Den Haag, 21 september 2020, 3023682.

Minister voor Rechtsbescherming, *Brief aan de Tweede Kamer over versterking toezicht advocatuur*, Den Haag, 29 oktober 2021, 3442793.

Orde van Advocaten Den Haag (2019), *Beleidsregel Toezicht Wwft 2018 in het arrondissement Den Haag*, 16 januari 2019.

Orde van Advocaten Den Haag (2021a), *Informatie voor de media*, Den Haag, 10 maart 2021.

Orde van Advocaten Den Haag (2021b), *Jaarverslag 2020*, Den Haag, 30 april 2021.

Orde van Advocaten Den Haag (2021c), *Persbericht Haagse Orde inzake Pels Rijcken*, Den Haag, 12 augustus 2021.

Pels Rijcken, *Jaarverslag 2019*, Den Haag, 20 april 2020.

Pro Facto, *Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur – Eindrapportage*, Groningen, 5 augustus 2020.

Raad van de Haagse Orde van Advocaten, *Lokale deken: kiezen of benoemen?*, Den Haag, 12 juli 2018.

Van Rijn, Arjen, *'De toekomst van het toezicht' – oproep deken Den Haag aan advocaten*, Den Haag, september 2019.

*Wet van 1 oktober 2014 tot aanpassing van de Advocatenwet en enige andere wetten in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde en herziening van het toezicht op advocaten*. Staatsblad 2014-354.

**Toelichting van het college aan het dekenberaad over inzage in toezichtdossiers**

De uitvraag door het college van informatie over het dekentoezicht op Pels Rijcken was in overeenstemming met artikel 45i lid 2 Aw, Aanbeveling 11 van de wetsevaluatie Wpta door Pro Facto (2020), het *Handhavingskader* (2020a) en de brief van de minister aan de Tweede Kamer (2020).

De uitvraag was ook in overeenstemming met de onderstaande toelichting over doel, grondslag, reikwijdte en wijze van inzage in toezichtdossiers die het college op 29 maart 2021 deed toekomen aan de leden van het dekenberaad. Op 29 april 2021 koppelden de voorzitters van het dekenberaad namens de dekenen aan het college terug dat de wijze van verstrekking van vertrouwelijke cliëntinformatie hierbij nog het enige struikelblok was. Voor de uitvraag in de casus Pels Rijcken was dit punt niet relevant, immers het college heeft niet verzocht om verstrekking van vertrouwelijke cliëntinformatie en heeft aangegeven dat kon worden volstaan met anonimisering daarvan.

**MEMO****TER BESPREKING**

---

Aan: Leden van dekenberaad  
Van: College van toezicht  
Datum: 29 maart 2021  
**Betreft: Inzage college in dossiers en geheimhoudingsplicht**

---

Dit memo heeft als doel het geven van een nadere toelichting op de inzage in toezichtdossiers door het college van toezicht (CvT). Hierbij komen naast de vragen waartoe de inzage dient en waarop deze is gebaseerd, de opdrachtverlening voor de inzage en de afbakening van de term toezichtdossiers aan bod.

*Waarom dient de inzage in toezichtdossiers door het college?*

Als systeemtoezichthouder heeft het college de taak te borgen dat het toezicht door de dekenen als geheel en op individueel dekeniveau adequaat worden uitgevoerd. Hierbij maakt het college gebruik van verschillende bronnen zoals jaarverslagen, jaarplannen, signalen en gesprekken met dekenen. Om de werking van het systeem te kunnen toetsen, is het van belang dat het college zelf kan constateren hoe het staat met de kwaliteit en consistentie van het toezicht door elk van de dekenen. Daartoe behoeft het college inzage in individuele toezichtdossiers van de dekenen. Zo kan het college nagaan of de dekenen bepaald beleid in de praktijk consistent uitvoeren, en of een deken het toezicht goed uitoefent.<sup>26</sup> Het college treedt niet in de behandeling van individuele gevallen.

*Waarom is de inzage in toezichtdossiers door het college gebaseerd?*

In het *Handhavingskader* (2020a) en in het *Werkplan 2021* (2020b) benoemt en onderbouwt het college dat inzage in toezichtdossiers nodig is voor de uitoefening van zijn taak als systeemtoezichthouder. De Aw beschrijft in artikel 45i lid 2 dat de deken het college alle informatie verstrekt die het college nodig heeft voor de uitoefening van zijn functie. De eindrapportage

---

<sup>26</sup> *Handhavingskader* (2020a, p. 3).

evaluatie Wpta<sup>27</sup> bevestigt dat inzage in toezichtdossiers het systeemtoezicht kan versterken en dat dekenen op grond van artikel 45i lid 2 Aw verplicht zijn deze desgevraagd aan het college te verstrekken. De eindrapportage heeft het in dit kader over de 'hoe'-vraag, niet over de 'of'-vraag. In zijn beleidsreactie op de eindrapportage is de minister voor rechtsbescherming het daarmee eens onder toevoeging dat het in de rede ligt dat cliëntgegevens bij verstrekking aan het college geanonimiseerd worden.

#### *Opdrachtverlening aan advocaat-onderzoeker*

In overleg met de dekenen ten tijde van de opstelling van het Handhavingskader (2020) is ervoor gekozen in eerste instantie als pilot de inzage door het college in toezichtdossiers te laten plaatsvinden door middel van een opdracht van het college aan een advocaat-onderzoeker. Het college zal niet zelf de dossiers inzien, maar hiertoe een opdracht verstrekken aan een advocaat-onderzoeker om voor het college een geanonimiseerde analyse zonder vertrouwelijke cliëntgegevens te maken. Deze door het college aan de advocaat-onderzoeker gegeven opdracht wordt vooraf gedeeld met de betreffende deken. De advocaat-onderzoeker dient, binnen het kader van zijn opdracht, alles bij de deken en op diens bureau in te kunnen zien wat relevant is dan wel kan zijn. Vanwege het grote belang dat wordt toegekend aan de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van de dekenen ten aanzien van cliëntgegevens, verstrekt de deken de advocaat-onderzoeker inzage in de dossiers onder de voorwaarde dat deze ten behoeve van het college een geanonimiseerde analyse zonder vertrouwelijke cliëntgegevens maakt. Uiteraard moet de deken het eens zijn met de opdracht aan de advocaat-onderzoeker als basis voor medewerking aan het onderzoek.

#### *Format onderzoeksopdracht*

Indien dekenen dat nuttig vinden kan langs bovengeschetste lijnen voor de opdrachten aan de advocaat-onderzoekers een standaard format worden opgesteld en afgestemd.

#### *Gebruik geanonimiseerde analyses*

Het college zal de geanonimiseerde analyses enkel gebruiken voor de uitoefening van zijn wettelijke taak.

#### *Toezichtdossiers*

Onder toezichtdossiers wordt hier verstaan afgesloten individuele toezichtdossiers van de dekenen, inclusief alle bijbehorende documenten en communicatie-uitingen, alles in de meest brede zin van het woord.

---

<sup>27</sup> Pro Facto (2020, p. 146).

### Oplopende gradaties van het handhavingsinstrumentarium van het college

In het Handhavingskader (2020a) is vastgelegd op welke wijze het college handhaaft in individuele gevallen. Dat bepaalt het kader voor eventueel achteraf corrigerend optreden.

In paragraaf 4.5 van het Handhavingskader worden de oplopende gradaties van het handhavingsinstrumentarium geschetst. Deze zijn achtereenvolgens:

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

Als het inzetten van een corrigerende actie niet het gewenste effect heeft, kan het college een hogere trede van het handhavingsinstrumentarium inzetten. Daarbij zal het college zich laten leiden door de ernst van niet-naleving en de verwijtbaarheid van de deken. Ook daarvoor zijn in het Handhavingskader richtlijnen gegeven. Voor de ernst van niet-naleving zijn deze als volgt:

- 1 Bij de jaarplanning en verantwoording, inclusief risicoanalyse en ondersteuning
- 2 Bij toezicht op kwaliteit en deskundigheid, financieel toezicht, klachtafhandeling en tijdig informeren van het college
- 3 Bij alle issues rondom integriteit en Wwft
- 4 Bij stelselmatige niet-naleving bij een of alle voorgaande zaken

Voor de verwijtbaarheid van de deken zijn deze als volgt:

- 1 Bij niet weten (wel had kunnen weten) en niet kunnen (eenmalig)
- 2 Bij niet weten (wel had moeten weten), niet kunnen (patroon)
- 3 Niet willen, uitblijven van herstel (recidive)
- 4 Stelselmatig en bewust handelen of nalaten (patroon)

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 dat de zwaarte van de interventie toeneemt naarmate de niet-naleving ernstiger is en de verwijtbaarheid van de deken groter is. Op basis van deze afweging bepaalt het college welke actie wordt ingezet. In het Handhavingskader is daarvoor een matrix opgenomen (p. 24). Die geeft aan dat bij een combinatie van ernst 3 en verwijtbaarheid 3 het geven van een aanwijzing in de rede ligt. Waar sprake is van ernst 4 en/of verwijtbaarheid 4 wordt een verzoek tot schorsing / ontheffing of ontslag geïndiceerd. 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.