

9 juni 2022

Derde voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur

1. Inleiding

De Minister voor Rechtsbescherming (minister) heeft, in antwoord op het verzoek van de Tweede Kamer¹ om rapportages over de verbeteringen van het toezicht, aan het College van Toezicht (het college) gevraagd vaker te rapporteren over de voortgang van de versterking van het toezicht op de advocatuur in het licht van de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Wpta). Dit is de derde tussentijdse rapportage. De eerste verscheen op 7 mei 2021 en de tweede op 27 september 2021. Er zit een relatief lange periode tussen de tweede voortgangsrapportage en onderhavige. Het was niet de intentie van het college deze tijd te laten verstrijken. Tegelijk heeft het college de afgelopen maanden veel tijd besteed aan de evaluatie van de werking van het dekentoezicht op Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. (Pels Rijcken), welke evaluatie zodanig is geformuleerd dat de lessen ook nuttig zijn voor de opzet van het landelijk toezicht. In de tussentijd heeft het college eveneens met enige regelmaat gesproken met onder andere het ministerie en andere geledingen binnen de advocatuur over de toekomst van het toezicht.

Referentiekader voor de beoordeling van de voortgang zijn de aanbevelingen uit de Eindrapportage Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur (Pro Facto, 5 augustus 2020²), de beleidsreactie (21 september 2020³), de brieven aan de regering (29 oktober 2021, 22 november 2021), antwoorden op Kamervragen van de Minister (27 januari 2021, 31 maart 2022) en de kijk van het college zelf (Jaarverslag CvT 2020⁴, 21 februari 2021; Jaarverslag CvT 2021⁵, 12 mei 2022; Eerste Voortgangsrapportage⁶, 7 mei 2021; Tweede Voortgangsrapportage⁷ 27 september 2021).

Ook deze derde voortgangsrapportage is geordend naar de drie thema's: governance structuur; onafhankelijkheid van de toezichthouder; en werking van het toezicht. Deze thema's stonden centraal in het evaluatierapport Wpta van Pro Facto. Daaraan vooraf gaat een algemene observatie.

2. Algemeen

De evaluatie van de Wpta is op het moment van schrijven van deze voortgangsrapportage bijna twee jaar geleden gepubliceerd. Eerder heeft het college al gepleit tempo te maken met versterken en hervormen van het toezicht. De evaluatie van de Wpta gaf namelijk voldoende aanleiding om te verbeteren en het college heeft zich vervolgens in het licht van zijn verantwoordelijkheid voorgenomen hier een aanjagersrol aan te nemen. De samenleving is ook aan verandering onderhevig. Zo speelt het thema van ondermijning steeds nadrukkelijker een rol en blijft dat maatschappelijke probleem ook de advocatuur niet bespaard. Voorts heeft het college zelf zijn evaluatie inzake Pels Rijcken afgerond.

De tweede voortgangsrapportage van 27 september 2021 bevatte de belangrijke boodschap van het nut en de noodzaak het toezicht te versterken. Op 10 februari 2022 heeft het college zijn evaluatie van de werking van het dekentoezicht op Pels Rijcken gepubliceerd.⁸ Hoewel de evaluatie een deelwaarneming is ten aanzien van het toezicht op één kantoor, zijn de lessen die het college heeft getrokken ook belangrijke lessen in het kader van het versterken van het toezicht in algemene zin. Zij

¹ Zie antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake de evaluatie Wpta, 27 januari 2021, kenmerk 3187746.

² Eindrapportage Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur.

³ Kamerstukken II, 2020-2021, 27 279, nr. 615.

⁴ Jaarverslag College van Toezicht 2020.

⁵ Jaarverslag College van Toezicht 2021.

⁶ Eerste voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur.

⁷ Tweede voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur.

⁸ Evaluatie van de werking van het dekentoezicht op Pels Rijcken.

zijn dus breder van toepassing. Deze lessen zullen in de context van deze voortgangsrapportage dan ook opnieuw onder de aandacht worden gebracht. Ook bevat het evaluatierapport enkele actiepunten, ook deze zal het college aanhalen in deze voortgangsrapportage.

Hoewel het college enige terughoudendheid passend acht, gegeven de vormende fase waarin de transitie zich nu bevindt, is het wel opportuun in deze voortgangsrapportage zijn opvattingen te delen over de aanstaande herinrichting van het toezicht. Deze zullen hieronder nader worden toegelicht.

3. Governance structuur

In de tweede voortgangsrapportage van 27 september 2021 is, in het licht van de gesprekken zoals die op dat moment werden gevoerd een schets opgenomen van de nieuwe governance van de landelijk toezichthouder zoals die eruit zou kunnen gaan zien. Ten tijde van het schrijven van deze derde voortgangsrapportage zijn er sindsdien alweer bijna negen maanden verstreken. Met het verstrijken van die tijd en de vele gesprekken die zijn gevoerd en thans nog worden gevoerd, alsmede de publicatie van de evaluatie van het dekentoezicht inzake Pels Rijcken, zijn ook de inzichten van het college ten aanzien van deze governance voortgeschreden en aangescherpt.

Door het college is er telkens voor gepleit te komen tot een nieuw op te richten, landelijk toezichthouder met eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op alle advocaten en advocatenkantoren in Nederland. Aanvankelijk was de gedachte dat het dekenberaad, bestaande uit de elf lokale dekenen die thans eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht in hun arrondissement, de basis voor dat nieuwe orgaan zou zijn. Om de slagvaardigheid te bevorderen heeft het college ervoor gepleit om in het bestuur van die landelijke toezichthouder, een leidende rol in te richten voor een voltijd niet-deken als voorzitter. Ten aanzien van de governance van de nieuwe toezichthouder heeft het college ook eerder uitgesproken, voorstander te zijn van slagvaardigheid en onafhankelijkheid binnen de constellatie van de NOvA. Het gaat om wettelijk toezicht, dat wordt uitgevoerd door de beroepsgroep zelf. Derhalve heeft het college ervoor gepleit dat de wetgever, meer dan in de huidige wet, de effectiviteit van het toezicht borgt door in voldoende detail vast te leggen hoe de governance van dit wettelijk toezicht er zal uitzien en hoe de werking van dit toezicht zal worden ingericht.

Deze beide lijnen (landelijke toezichthouder, overtuigende governance binnen de constellatie van de NOvA) kunnen op grond van voortschrijdend inzicht worden doorgetrokken en aangescherpt. Het voortschrijdend inzicht betreft allereerst de reactie van de minister, d.d. 31 maart 2022, op de Kamervragen van Van Nispen en Omtzigt, waarin de vraag wordt gesteld of het toezicht niet op grotere afstand zou moeten komen te staan van de lokale dekenen, die immers thans een dubbelrol te vervullen hebben als vertrouwenspersoon en als toezichthouder. De minister schrijft: *'De zorg van de leden over de schijn van belangenverstrengeling deel ik. De deken is advocaat, en vervult daarnaast onder meer de rol bestuurder van de lokale orde, komt met zijn raad op voor de rechten en belangen van de advocaten in het eigen arrondissement en is ook, samen met de raad, verantwoordelijk voor de toetreding tot de advocatuur en stageaangelegenheden. De deken geeft daarnaast voorlichting over de praktijkuitoefening, bemiddelt bij geschillen tussen advocaten, behandelt klachten over advocaten en fungeert regelmatig als vertrouwenspersoon voor advocaten (al dan niet omdat de Verordening of de Gedragsregels dat voorschrijven). (...) In de brief van mijn ambtsvoorganger van 29 oktober 2021 is aangegeven dat het doel is van het versterken van het toezicht is om te komen tot een stelsel dat modern, evenwichtig en toekomstbestendig is. Een stelsel waarbinnen alle actoren opereren met eenduidige, duidelijk afgebakende taken, rollen en bevoegdheden en het toezicht onafhankelijk, transparant, uniform en effectief is. Ik onderschrijf dit doel en zal dat ook als uitgangspunt nemen bij het nader uitwerken van de plannen om het toezicht op de advocatuur te versterken.'*

Voor het scheiden van die rollen van de deken is naar het oordeel van het college veel te zeggen, zij het dat de huidige lokale inbedding van het toezicht voor bepaalde aspecten van het toezicht van waarde is en ook aan dat belang recht dient te worden gedaan.

Tot op zekere (en zeer belangrijke) hoogte wordt de afstand van de lokale deken tot het toezicht al vergroot door de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht van de lokale deken over te hevelen naar een nieuwe landelijk toezichthouder advocatuur. Op basis van voortschrijdend inzicht van het college, is er reden zijn eerdere aanbeveling, om die landelijk toezichthouder te laten besturen door een voltijd

niet-deken, door te trekken naar een landelijk toezichthouder met een voltijd bestuur waarin de lokale dekenen geen rol meer vervullen. Dat zal de slagvaardigheid beter borgen. Recente inzichten zoals de evaluatie van het toezicht Pels Rijcken bieden daarvoor een goede illustratie. Tevens ligt het voor de hand ook het feitelijke toezicht, alsmede de ondersteuning, in de sfeer van ondermijning en (inter)nationale wetgeving zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) landelijk te organiseren. Hierbij zal de intensiteit van het landelijk toezicht risicogestuurd moeten worden bepaald. Naar verwachting brengt risicosturing de landelijk toezichthouder ertoe in elk geval het toezicht op (advocaten bij) grote kantoren landelijk in te richten.

De vraag die dan openligt, is of de lokale deken bij de uitvoering van de meer lokale onderdelen van het toezicht, in haar functie als door het landelijk orgaan aangewezen toezichthouder, een rol zou moeten spelen. Dit geldt met name in situaties waarin de lokale inbedding bij uitstek relevant is.

De beoordeling van een en ander dient naar het oordeel van het college te worden gebaseerd op een nauwkeurige scheiding tussen wat wel en niet tot het domein van het toezicht gaat behoren, en in combinatie daarmee een uitwerking van de beoogde samenwerking tussen toezicht en niet-toezicht op lokaal niveau (verdeling van verantwoordelijkheden en instrumenten inclusief toegang tot het tuchtrecht en op welke gronden; mogelijkheden van informatie-uitwisseling). De wetgever dient de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden scherp te definiëren en in de wet vast te leggen. Het betreft immers wettelijk toezicht en voor de effectiviteit daarvan draagt de wetgever verantwoordelijkheid.

Het is voorts van belang dat de kaders van goed en gezond toezicht worden meegewogen in de afweging die gemaakt zal worden. Om de nieuwe landelijk toezichthouder te doen slagen moeten zowel randvoorwaarden worden ingevuld als de bereidheid te slagen aanwezig zijn. Het IMF⁹ omschrijft, naar aanleiding van haar evaluatie van de financiële crisis, een gezonde toezicht cultuur als *'intrusive, skeptical but proactive, adaptive, comprehensive and conclusive'*. Denk hierbij aan adequate middelen, een heldere strategie, een robuuste bedrijfsvoering, maar ook een onafhankelijke operatie/ bedrijfsvoering, een duidelijk mandaat en vaardige toezichthouders. Het is aan te bevelen deze elementen en ervaringen van tientallen jaren (financieel) toezicht, mee te nemen in de beraadslaging. Het college is zich uiteraard zeer van bewust dat de advocatuur, nog meer dan de financiële sector, hecht aan haar onafhankelijkheid en de samenleving dat ook van belang acht. Een en ander laat echter onverlet dat de basisbeginselen van goed toezicht ook van toepassing zouden moeten zijn op de advocatuur.

Het college bepleit dat een en ander langs deze inhoudelijke lijnen nader wordt afgewogen en spoedig knopen worden doorgehakt. Temeer, omdat een duidelijke governance van belang is en blijft voor de bemensing van de landelijk toezichthouder. Duidelijke of gezonde governance betekent dat er voldoende afstand moet zijn van de politiek, maar ook van de beroepsgroep zelf. Het gevaar van 'verkleving' (*regulatory capture*) is namelijk zo oud als de weg naar Rome en dient waar mogelijk te worden vermeden. Daarmee gaat gepaard dat het nieuw te vormen bestuur voldoende gezag moet krijgen om ook effectief en slagvaardig te kunnen zijn. Dit moet een professioneel bestuur worden, met een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid voor goed toezicht. Bij voorkeur is er in het landelijk toezichtorgaan ook ruimte voor 'de blik van buiten'. De kennis van de advocatuur is waardevol en noodzakelijk, maar kennis van en ervaring met toezicht is dat evenzeer.

Het college acht het raadzaam deze fase ook te benutten om ervoor te zorgen dat de landelijke ondersteuning van het nieuwe orgaan effectief zal zijn, en vast te leggen hoe deze kan worden ingebed.

Een nieuw op te richten landelijk toezichtsorgaan is een zorgvuldig traject dat in wetgeving wordt verankerd. Om die reden zal het enige tijd duren alvorens er sprake is van een nieuw model. In de tussengelegen periode tussen nu en straks mag geen vacuüm ontstaan. Het is derhalve aan te bevelen om, waar nodig, met alle betrokkenen tot goede werkafspraken te komen voor deze fase van

⁹ Zie [The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"; by Jose Viñals and Jonathan Fiechter with Aditya Narain, Jennifer Elliott, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu; IMF Staff Position Note SPN/10/08; May 18, 2010.](#)

transitie. Ook daarbij is de actieve betrokkenheid van het ministerie naar het oordeel van het college nodig.

Tot slot moet ook de rol en toerusting van het college als systeemtoezichthouder, waarvan de effectiviteit ook al in de huidige situatie versterking behoeft, met de totstandkoming van de nieuwe landelijk toezichthouder opnieuw worden doordacht. Inspiratie kan worden opgedaan bij de inrichting van andere wettelijke toezichthouders die op afstand van de overheid zijn gepositioneerd, zoals de AFM en DNB en hun raad van toezicht/commissarissen. Voor het toezicht op de advocatuur, dat anders dan bij andere beroepsgroepen, gepositioneerd is binnen de beroepsgroep zelf, is een overtuigende en wettelijk verankerde blik van buiten bij uitstek van belang.

4. Onafhankelijkheid van de toezichthouder

Zoals uiteengezet in de tweede voortgangsrapportage is de onafhankelijkheid van de toezichthouder een bijzonder aandachtsgebied van het college. Zowel in de evaluatie van de werking van het dekontoezicht op Pels Rijcken, als in doorlopende overleggen met de beroepsgroep, heeft dit thema nadrukkelijk de aandacht.

Het college signaleert dat de ondermijnende criminaliteit een vlucht heeft genomen de afgelopen tijd. Als systeemtoezichthouder dient het college eigen relaties goed te onderhouden ter deling van kennis en ervaring, te profiteren van de relaties van andere organisaties, een bijdrage te leveren aan de beleidsontwikkeling door de rijksoverheid en deel te nemen aan het maatschappelijke debat hierover.

Daarbij probeert het college in de huidige constellatie de onafhankelijkheid van het toezicht zo goed mogelijk te bewaken. Maar dat kent zijn grenzen. De evaluatie van de werking van het toezicht op Pels Rijcken heeft helder gemaakt dat binnen het huidige toezichtmodel de onafhankelijkheid van de deken als toezichthouder, onvoldoende is verankerd. 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). 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 en dienen te worden meegenomen in de huidige fase van vorming van nieuw centraal toezicht.

Volgens de wet, zowel de Advocatenwet (Aw) als de Wwft, is het 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, 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 dekens lijken deze laatste aanbeveling over te nemen, door leden van de raad van de orde onder andere niet meer in te zetten voor kantoorbezoek. Dit is voor de tussengelegen periode van lokaal naar centraal toezicht een deeloplossing. Het is van belang binnen het nieuw te vormen landelijk toezicht aandacht te schenken aan passende distantie tussen enerzijds de onder toezicht gestelden (advocaten en advocatenkantoren) en anderzijds het toezicht en daar de institutionele verhoudingen op in te richten.

Verkleving is een welhaast natuurlijk fenomeen, zo speechte Theodor Kockelkoren in 2012, de toezichthouder gaat langzaam aan de wereld zien door de ogen van de populatie waar hij toezicht op houdt¹⁰. Het is een risico wat zich langzaam opdringt en waar een toezichthouder continue alert op moet zijn, aldus Kockelkoren.

In de brief van 29 oktober 2021, afkomstig van Minister voor Rechtsbescherming, wordt opgetekend dat de oprichting van een landelijk toezichthouder voor de hand ligt. De minister schrijft: 'Om de

¹⁰ Zie 'Effectief toezicht'. Een Toespraak gehouden door Theodor Kockelkoren, bestuurslid AFM, op het Banking & Finance Risk congres d.d. 6 november 2012 op de universiteit Nijmegen.

onafhankelijkheid en uniformiteit van het toezicht te versterken wordt een landelijk toezichthouder opgenomen in de Advocatenwet en daarmee eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in heel Nederland (...). Onder toezicht wordt hier verstaan het toezicht op de naleving door advocaten van de op hen van toepassing zijnde regelgeving en bijvoorbeeld niet het behandelen van klachten (daarvoor blijft de lokale deken verantwoordelijk) of de toetreding tot de advocatuur (is aan de lokale raad van de orde). Deze landelijke toezichthouder wordt een orgaan van de NOvA. Daarmee zijn de lokale dekens niet langer afzonderlijk eindverantwoordelijk voor het toezicht in het eigen arrondissement. In plaats daarvan wordt de landelijk toezichthouder, als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving door advocaten in heel Nederland van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet en voor het toezicht op de naleving door advocaten van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme.'

Uit de gesprekken die nadien hebben plaatsgevonden, alsook uit de antwoorden op de Kamervragen van de heren Van Nispen en Omtzigt (31 maart 2022) volgt dat de Minister voor Rechtsbescherming, de ingezette lijn van het organiseren van een landelijk toezichthouder continueert en het belang van onafhankelijkheid benadrukt. *'Het toezicht moet onafhankelijk, transparant, uniform, preventief en effectief zijn. Het streven naar de vorming van één landelijk toezichthouder binnen de advocatuur die landelijk wordt ondersteund draagt daaraan bij. Voor de advocatuur geldt specifiek nog dat het toezicht, gelet op de onafhankelijke rol en positie van advocaten ten opzichte van de Staat, binnen de beroepsgroep zelf moet worden uitgeoefend.'* De minister besluit: *'Ik ben van mening dat een landelijk georganiseerd toezicht ten goede komt aan de onafhankelijkheid en de versterking van de expertise van het toezicht.'* Het college onderschrijft deze gedachtelijn en het belang deze, zoals hierboven aangegeven, voldoende uitgewerkt te verankeren in de wet. In de periode voor de transitie naar landelijk toezicht, vervult het college uiteraard zijn rol als systeemtoezichthouder. Daarbij heeft het college extra aandacht voor onafhankelijkheid van dekens, moedigt hij het uitbouwen van speciale expertise ten aanzien van bijvoorbeeld Wwft toezicht aan, en heeft het college extra oog voor het toezicht op (advocaten bij) grote kantoren.

5. Werking van het toezicht

Kwantitatieve rapportage en financiële kengetallen

Een belangrijk onderdeel van de professionalisering van het toezicht op de advocatuur betreft het gebruik van kwantitatieve informatie om het risicogestuurd toezicht te kunnen uitvoeren en daarmee effectiever te maken. In dat kader is in het Handhavingskader vastgelegd dat de dekens kwantitatieve gegevens aanleveren bij het college volgens een vast rapportageformat. Het beoogde effect van deze aanlevering is dat het college voldoende in staat wordt gesteld de monitoring en beoordeling van het functioneren van de dekens te intensiveren, bijvoorbeeld door het maken van een analyse over de verschillende toezichtgebieden. De bespreking van de bevindingen met de dekens geldt als input voor de volgende toezichtcyclus. Daarnaast vragen de dekens jaarlijks financiële kengetallen op om de financiële positie van advocatenkantoren te beoordelen. Met deze uitvraag wordt de financiële gezondheid van advocatenkantoren bepaald en kan in afstemming met het college een risico gestuurde inzet van middelen worden afgestemd.

De afspraken tussen het college en de dekens over de aanlevering van de kwantitatieve rapportage zijn neergelegd in het in 2020 vastgestelde Handhavingskader. Aan het eind van 2021 is voor het eerst een tussentijdse kwantitatieve rapportage aangeleverd door de dekens. Vervolgens heeft het college de kwantitatieve gegevens met de dekens besproken. Daarbij hebben de dekens gemeld dat tussentijds rapporteren heel nuttig kan zijn, maar dat het huidige rapportageformat niet de informatie bevat die in dit kader nuttig wordt geacht. Het college en de dekens zijn in overleg over de beoogde inhoud van het rapportageformat, opdat alle betrokkenen baat zien en hebben bij het opleveren van deze toezicht informatie.

In de tweede voortgangsrapportage heeft het college melding gemaakt van een lopende procedure in hoger beroep ten aanzien van het belang van de uitvraag van kengetallen als hoeksteen van het risico gestuurd toezicht. Op 15 november 2021 heeft het Hof van Discipline uitspraak gedaan in deze

procedure.¹¹ De uitvraag die in het geding was, om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van en daaraan verbonden (potentiële) risico's voor advocatenkantoren en hun cliënten, voldoet aan de uitgangspunten zoals in de Wpta zijn opgenomen.

Het toezicht van de deken op naleving van de regels en normen door advocaten is met name preventief bedoeld. Het hof oordeelt dat de uitvraag van de deken in kwestie, voldoet aan de uitgangspunten van de Wpta. Mede omdat met deze manier van uitvragen sprake is van een objectieve en uniforme manier om inzicht te krijgen in de financiële positie van kantoren en de daaraan potentieel verbonden risico's. De uitvraag is een vorm van preventief toezicht in de zin van art. 45a Aw, waarvoor de instrumenten uit titel 5.2 van de Awb kunnen worden aangewend door de deken. Voorts is het hof van oordeel dat de deken voldoende gemotiveerd onderbouwd heeft dat voor effectief preventief toezicht benodigd is dat vroegtijdig voldoende financiële informatie wordt verzameld. Om op die manier te komen tot een uniforme analyse en vroegtijdig signalering van risico's.

Naar aanleiding van deze uitspraak van het hof moedigt het college dekens aan om de kengetallen voldoende te benutten voor risicosturing. Concreet hebben de dekens al een eerste stap gezet door extern advies te vragen bij het opstellen van een toezichtstrategie met een onderliggende risicoanalyse. Inzet zou zijn om het toezicht op onder andere financiële informatie centraal en risico gestuurd op te pakken. Het college spreekt zijn waardering uit over dit initiatief van de dekens en ziet uit naar de resultaten.

Inzage college in individuele toezichtdossiers

Voor de uitoefening van zijn taak behoeft het college inzage in individuele toezichtdossiers als hij daartoe aanleiding ziet. Deze behoefte is bevestigd in het evaluatierapport Wpta door Pro Facto en het Handhavingskader. In de tweede voortgangsrapportage meldde het college dat overleg met de dekens heeft geleid tot een procesafpraak die de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie garandeert en die valt onder het verschoningsrecht van de betrokken advocaten en dekens. Deze procesafpraak wordt echter door de dekens ter discussie gesteld. Deze discussie behelst de taakvervulling van het college en heeft recent nog een bijzondere rol gespeeld in de evaluatie van het dekenale toezicht op Pels Rijcken. Naar aanleiding hiervan heeft het college besloten de tekst van de Algemene beleidsregels toezicht en klachtbehandeling, het Toezichtkader en het Handhavingskader redactioneel aan te passen om zo te verhelderen op welke partijen de verschillende regels betrekking hebben. Naar het oordeel van het college waren deze verplichtingen reeds voldoende duidelijk. De aanpassing van de tekst leidt dan ook niet tot inhoudelijke wijziging van de genoemde normen in de beleidsregels, maar heeft als doel te verduidelijken waar deze van toepassing zijn op de dekens die in het arrondissement het toezicht uitoefenen. De wijziging van deze beleidsregels wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Vervolgens zal het college gebruikmaken van het volledige thans beschikbare instrumentarium om inzage in individuele toezichtdossiers af te dwingen, uiteraard enkel daar waar het college dat voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk acht.

Evaluatierapport Pels Rijcken

De evaluatie van de werking van het dekentoezicht in de casus Pels Rijcken is op 10 februari 2022 gepubliceerd. De evaluatie van deze casus onderstreept het belang van het versterken van het toezicht én het opzetten van een landelijk toezichthouder. De evaluatie kende 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.

Kort samengevat komt het college tot de conclusie dat het ten behoeve van de effectiviteit, onafhankelijkheid, professionaliteit, zichtbaarheid en consistentie van het toezicht, van belang is dat er landelijke risicosturing en landelijke bundeling van ondersteuning en specialisatiemogelijkheden komt.

¹¹Hof van Discipline, 15 november 2021, ECLI:NL:TAHVD:2021:214.

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

Ten tweede is het college van oordeel dat de toezicht aanpak verdiept zou moeten worden. 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.

Ten derde moet het toezicht op grote en gemengde kantoren worden versterkt. Nodig is een gerichte toezichtstrategie voor (advocaten bij) grote kantoren, die niet enkel is gericht op integriteit maar op het volle scala van risico's die er kunnen bestaan en de daarbij behorende controlemechanismen.

Ten vierde is het thans zo dat wettelijke beperkingen, effectieve kennis- en informatiedeling beletten. Met de beoogde inrichting van een landelijk toezichtorgaan met eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op de advocatuur krijgen andere autoriteiten een duidelijk aanspreekpunt. Dat moet de samenwerking en informatiedeling en uitwisseling, ook met aanpalende autoriteiten, ten goede komen.

Ten vijfde is het waarborgen van de onafhankelijkheid van het toezicht van belang. Ook deze les is inmiddels vervat in de contouren van de nieuwe landelijk toezichthouder.

Ten zesde komt uit deze evaluatie naar voren dat enkele van de instrumenten van het systeemtoezicht niet effectief zijn gebleken. Het college zal hiertoe zijn eigen beleidsregels verduidelijken, uiteraard binnen de grenzen van de systeemverantwoordelijkheid. Deze les is van belang, omdat er sprake zal zijn van een periode tussen de huidige situatie werkend naar de nieuwe situatie met een landelijk toezichthouder. In die periode zal het college adequaat moeten blijven fungeren als systeemtoezichthouder.

Ten slotte, goed en effectief toezicht zou een intrinsieke wens van de beroepsgroep moeten zijn. Om dat te bereiken is het nodig dat er een cultuur ontstaat 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. Tijdens de evaluatie van het deken-toezicht in de casus Pels Rijcken, was de blik van buiten het college als systeemtoezichthouder. In de toekomst, met een landelijk toezichthouder, is deze les zo mogelijk nog belangrijker.

In het evaluatierapport zijn ook enkele actiepunten voor het college geformuleerd. Zo zou het college 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. Het gesprek met de Haagse deken heeft plaatsgevonden. Op basis van dat gesprek, de landelijke media-aandacht naar aanleiding van de publicatie van het evaluatierapport en de contouren die thans geschetst worden ten aanzien van het inrichten van een landelijk toezichthouder, zal het college geen verdere acties verbinden aan zijn gesprek met de Haagse deken. Met de Haagse Orde is nog niet gesproken. Dat gesprek zal wel nog plaatsvinden. Tot slot zou het college met de deken van Rotterdam een evaluatiegesprek voeren over de bevindingen van het college in de casus Pels Rijcken en de rol die de Rotterdamse deken daarbij als peer reviewer heeft vervuld. Dat gesprek heeft plaatsgevonden. Het college gaat, op basis van de feiten die tot op heden bekend zijn, niet over tot verdere formele stappen. Overigens laat een en ander onverlet dat gedurende de transitieperiode voorafgaand aan landelijk toezicht, het college aandacht zal houden voor het deken-toezicht in Den Haag en in brede zin, de onafhankelijkheid van de deken en het Wwft toezicht bij grote kantoren met regelmaat met het dekenberaad zal bespreken.

Stand van zaken risicogestuurd toezicht

Vorig jaar heeft het college twee externe toezichtdeskundigen ingeschakeld om, conform actiepunt 3.2 uit het Werkplan 2021, een analyse te maken van de jaarplannen en jaarverslagen van de dekenen en het dekenberaad. Daarbij is met name gekeken naar de vraag in hoeverre sprake is van herkenbare en onderbouwde risicosturing van het toezicht. Het college heeft met de dekenen besproken welke inzichten hieruit voortvloeiden voor de verdere professionalisering van het toezicht. Het college heeft hierbij aangegeven het van groot belang te achten dat de dekenen met urgentie en met behulp van externe deskundigheid een toezichtstrategie met onderliggende risicoanalyse opstellen. Als reactie daarop hebben de dekenen met diverse externe partijen verkennende gesprekken gevoerd. Uiteindelijk hebben de dekenen besloten met een externe partij samen te willen werken aan een toezichtstrategie, hetgeen het college ondersteunt. De dekenen hebben voorts een stap in de juiste richting gezet, door een gezamenlijk jaarplan te formuleren¹². Ook hebben zij de ambitie in de toekomst de lokale jaar- en werkplannen om te vormen tot een landelijk geheel. Hiermee dragen zij uit een gezamenlijke verantwoordelijkheid te hebben voor het toezicht.

Voorts bleek uit die externe analyse dat grote kantoren tot op heden minder aandacht hebben gekregen dan dat verwacht mocht worden. Sinds 2018 hebben twee van de tien grootste advocatenkantoren van ons land een kantoorbezoek ondergaan, zo blijkt uit de informatie ontvangen in het kader van de bezoekeronde 2021. Van de top-25 kantoren zijn er sinds 2018 slechts vier bezocht. Van de 110 kantoren in de tweede categorie, met een omvang van 21-60 advocaten, zijn er de afgelopen jaren twintig bezocht. De dekenen hebben hiertoe een portefeuillehouder 'grote kantoren' aangewezen en hebben de grote kantoren als speerpunt opgenomen in hun jaarplan 2022. Zo gaan de dekenen starten met een onderzoek naar derdengeldrekeningen bij grote kantoren en zal er onderzoek worden gedaan naar integriteitsrisico's bij grote kantoren en de oorzaken van (mogelijke) integriteitsschendingen.

Daarnaast is het college bezig met de voorbereiding van de volgende bezoekeronde die in september 2022 plaatsvindt. Voor het afleggen van de bezoeken doet het college een informatie uitvraag. De uitgevraagde informatie zal in lijn liggen met hetgeen het college en de dekenen hebben besproken in de evaluatie van de afgelopen bezoekeronde. Het afgelopen jaar is het integriteitssysteem van advocatenkantoren in het algemeen en dat van grote kantoren in het bijzonder onder de aandacht gebracht. Het college zal het gesprek over integriteit en cultuur verder voortzetten met de dekenen. Het college zal voorts blijvend inzetten op het toezicht op de grote kantoren, waartoe hij enkele toezichtdossiers zal opvragen en met alle dekenen in gesprek gaat over de onafhankelijkheid van de dekenen.

Tot slot hebben de dekenen aangegeven dat zij de uitvraag eerder wensen te ontvangen, zodat zij voldoende tijd hebben om het college van informatie te kunnen voorzien. Het college zal de dekenen daarom ruim van tevoren inlichten over de te verschaffen informatie. In de volgende voortgangsrapportage gaat het college nader in op de bevindingen van de bezoekeronde 2022.

¹² Jaarplan Toezicht op de Advocatuur, 2022, zie o.a. via [Orde van Advocaten - Noord-Nederland \(advocatenorde-noordnederland.nl\)](https://www.ordeadvocaten.nl).