

3 oktober 2022

Vierde voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur

1. Algemeen

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 Advocatuur (het college) gevraagd hem vaker te informeren over verbeteringen in het toezicht, meer in het bijzonder ten aanzien van de voortgang op de uitwerking van de aanbevelingen (aanbeveling 9) van Pro Facto d.d. 5 augustus 2020 die de dekens en het college raken in het licht van de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Wpta). Dit is de vierde tussentijdse rapportage. De eerste rapportage verscheen op 7 mei 2021², de tweede op 27 september 2021³ en de derde op 13 juni 2022⁴.

Nu de hervorming van het toezicht op de advocatuur een beslissende fase heeft bereikt, bevat deze vierde voortgangsrapportage louter een overzicht van de werking van het systeemtoezicht, de wettelijke verantwoordelijkheid van het college. Een nader perspectief op de hervorming van het toezicht op de advocatuur heeft het college gepubliceerd nadat de minister de Tweede Kamer over zijn voornemens informeerde⁵.

2. Werking van het toezicht

De elf lokale dekens zijn eindverantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in hun arrondissement. Het college ziet er op toe dat het toezicht van de dekens onafhankelijk, transparant, consistent, effectief en professioneel is.

Transitiefase en de rol van het college gedurende de transitie

Inmiddels zijn de voorstellen rondom de contouren van de nieuwe landelijk toezichthouder op de advocatuur (LTA) bekend. Eerst na de inwerkingtreding van de gewijzigde Advocatenwet zal er een wettelijke basis zijn voor deze landelijk toezichthouder op de advocatuur. Het college verwacht dat hier nog wel enige tijd mee gemoeid zal zijn, terwijl in de tussentijd het toezicht op de advocatuur regulier dient plaats te vinden en waar nodig ook al stappen kunnen worden gezet vooruitlopend op de komst van de landelijk toezichthouder (transitiefase).

In die transitiefase is het van belang dat de dekens in staat worden gesteld hun werkzaamheden als eindverantwoordelijk toezichthouder op een effectieve en efficiënte manier uit te blijven voeren. Het college sprak in zijn vorige voortgangsrapportage in dit verband over het voorkomen van een vacuüm. Dat geldt evenzo voor het college zelf. Het college is zich daarvan bewust en heeft in de derde voortgangsrapportage al aangegeven dat er in het nieuwe bestel moet worden nagedacht over de functie van systeemtoezicht in de situatie waarin een landelijk toezichthouder eindverantwoordelijk wordt voor het toezicht op de advocatuur. Zoals in de derde voortgangsrapportage ook uiteengezet is kan hiervoor inspiratie worden opgedaan bij de inrichting van andere wettelijke toezichthouders die op afstand van de overheid zijn gepositioneerd. De minister beschrijft in zijn brief⁶ van 26 september 2022 te willen kiezen voor een blik van buiten, bestaande uit uitsluitend drie Kroonleden die geen van allen advocaat zijn. De benoeming en het ontslag van de leden vindt plaats bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de minister. Deze blik van buiten krijgt onder andere een rol bij de jaarplannen en jaarverslagen. Een regulier verslag over zijn taken en adviezen zal openbaar verkrijgbaar worden gesteld als continue 'gezondheidscheck' op de LTA en op het toezicht op de advocatuur. Daarmee wordt de samenstelling van de blik van buiten dus anders dan hoe het college thans is ingericht en ook de rol van systeemtoezichthouder komt dan niet meer toe aan deze nieuwe blik van buiten.

¹ [Antwoorden op vragen \(vraag 28\) van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake de evaluatie Wpta, 27 januari 2021, kenmerk 3187746.](#)

² [Eerste voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur, 7 mei 2021.](#)

³ [Tweede voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur, 27 september 2021.](#)

⁴ [Derde voortgangsrapportage versterking toezicht advocatuur, 9 juni 2022.](#)

⁵ [20220927-Statement-CvT-inzake-LTA.pdf \(collegevantoezichtnova.nl\)](#)

⁶ [Rechtsstaat en Rechtsorde | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

Het is van belang dat het college, zolang het is belast met deze taak als systeemtoezichthouder, deze taak op een passende manier kan uitvoeren. De onafhankelijkheid van het college is een groot goed. In 2015 is voor dit model gekozen. Het college vormt de ogen van buiten, is er voor ruggen- en tegenspraak, zowel voor dekens als voor andere stakeholders in het veld.

Het college zal zich, zolang dat nodig en wenselijk is, inzetten om te komen tot een robuust risicogestuurd toezichtmodel en is bereid zijn ondersteuning ten dele in te zetten om een relevante bijdrage te leveren aan de toezichttransitie.

Kwantitatieve rapportage

In het handavingskader van het college⁷, als ook in het werkplan 2022⁸ heeft het college opgenomen dat het kwantitatieve toezicht informatie van de dekens zal opvragen, om tot een beoordeling te komen of het toezicht vanuit de dekenaten effectief en efficiënt is geweest. In de derde voortgangsrapportage schreef het college in dit kader: *'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'*.

Om deze kwantitatieve informatie op een zo bruikbaar mogelijke wijze te verzamelen en aan te leveren, heeft het college twee externe deskundigen verzocht tot dit rapportageformat te komen. De toezicht informatie die wordt opgehaald en daarna geanalyseerd aan de hand van dit format, biedt een relevante basis voor uniform en risicogestuurd toezicht.

De toezicht-informatie die wordt verwerkt in de rapportage biedt daarmee zowel voor het college als voor de dekens, en later wellicht ook de landelijk toezichthouder, een relevant overzicht van de stand van het toezicht op de advocatuur. Bovendien is het van belang dat door dit format te delen, zowel het college, als de lokale deken(s), zij het vanuit hun eigen rol, beschikken over dezelfde informatie waarmee een *level playing field* ontstaat. Het is de verwachting van het college, dat dit rapportageformat in het eerste kwartaal van 2023 in gebruik zal worden genomen. Het college zal over de *output* en vervolgstappen communiceren in de daarop volgende voortgangsrapportage.

Dekenbezoekronde

Tijdens het schrijven van deze vierde voortgangsrapportage zijn de dekenbezoeken aan de elf arrondissementen gaande. Het college heeft in voorbereiding op dit bezoek bij alle dekens eenzelfde informatie-uitvraag gedaan. Hierbij is enkel voor het systeemtoezicht van het college relevante informatie opgevraagd. De uitvraag van het college was in het bijzonder gericht op het toezicht op (advocaten bij) de grote kantoren en het Wwft toezicht vanuit de dekenaten. In het werkplan 2022 heeft het college ten aanzien van dit toezicht en het opvragen van informatie in dit kader, het navolgende opgenomen: *Het college zal zelfstandig nagaan of de dekens gemaakte beleidskeuzes in de praktijk consistent uitvoeren, en of een deken het toezicht goed uitoefent. Het voornemen is om toezichtdossiers van een aantal dekens op te vragen met focus op het toezicht op advocaten die met andere advocaten de praktijk uitoefenen, meer in het bijzonder het toezicht gericht op advocaten bij grote kantoren. Voor deze inzage is in 2021 met het dekenberaad een aanpak ontwikkeld die recht doet aan de vertrouwelijkheid van cliëntinformatie die zich in de dossiers van de dekens kan bevinden, en die valt onder de geheimhoudingsverplichting (c.q. het verschoningsrecht) van de betrokken advocaten en dekens.*

Hoewel reeds een aanpak was ontwikkeld en hoewel het college zijn algemene beleidsregels zodanig heeft aangepast⁹ dat geen onduidelijkheid meer kan bestaan op wie deze beleidsregels betrekking hebben en waartoe de bevoegdheden van het college strekken, hebben de dekens zich desalniettemin op het standpunt gesteld dat het college zijn verzoek nader en verdergaand moest motiveren. De dekens hebben dit standpunt van onderbouwing voorzien aan de hand van een door hen ingewonnen juridisch advies. Een belangrijk aspect hierbij betreft de mogelijkheid tot het doen van Woo (Wet open overheid) verzoeken, waarbij informatie in het bezit van het college mogelijk (ge)makkelijker opvraagbaar is dan wanneer de informatie enkel bij de dekens rust.

⁷ Zie Handavingskader van het College van toezicht advocatuur, 15 juni 2022.

⁸ Zie Werkplan 2022 College van toezicht advocatuur, 25 februari 2022.

⁹ Zie Staatscourant, 2022, 16572.

Het college heeft op zijn beurt ook juridisch extern advies moeten inwinnen en aan de hand van dat advies de dekens voorzien van een nadere motivering waarom het college meent dat de gevraagde informatie redelijkerwijs ontvangen zou moeten worden om zijn taak goed te kunnen doen en daarmee ook zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Inmiddels hebben enkele dekens aan het informatieverzoek voldaan. De manier waarop de dekens hiermee omgaan is echter verschillend; er zijn dekens die initieel al inzicht hebben verschaft in geanonimiseerde toezichtdossiers, er zijn dekens die na rappel geanonimiseerde samenvattingen hebben verstrekt en er zijn dekens die toelichting en/of inzage willen verschaffen ten tijde van het daadwerkelijke bezoek van het college. Het is de hoop van het college dat alle dekens zullen overgaan tot het verschaffen van de informatie waar het college om heeft verzocht en op een wijze die goede analyse vóór de dekenbezoeken mogelijk maakt en niet extra tijdrovend en minder transparant is. Na afloop van de bezoekeronde zal het college zijn gedachten opmaken over de wijze van inzage en verstrekking en daar met de dekens over in overleg treden om te komen tot een verantwoorde werkwijze.

Stand van zaken risicogestuurd toezicht

Na veelvuldig overleg en na uitvraag bij diverse externe partijen, zijn de dekens tot een opdracht gekomen voor een externe partij waarbij de opdracht luidt een risicogestuurde toezichtstrategie te helpen ontwikkelen. Dit is een project dat het college sinds het voorjaar van harte heeft gesteund en dat naar het oordeel van het college urgent is. Naar het college heeft begrepen zal de opdracht aan deze externe partij gezamenlijk met de Algemene Raad van de NOvA worden gegeven. Daardoor laat de start langer op zich wachten dan beoogd. Het college betreurt dat en maant beide partijen de nodige voortgang te betrachten. Het college vraagt bij de uitvoering van de opdracht door deze externe partij aandacht voor ieders rol en verantwoordelijkheid, met oog voor goede governance.

Contante betalingen bij strafrechtkantoren

In opdracht van de lokale dekens is door de unit Financieel Toezicht Advocatuur (unit FTA) in 2021/2022 een thema-onderzoek uitgevoerd bij 45 strafrechtkantoren verdeeld over alle arrondissementen. Het onderzoek was onder andere gericht op het aannemen van contante betalingen door strafrechtadvocaten. In een persbericht van de dekens, gepubliceerd op 1 augustus 2022, worden de belangrijkste bevindingen, het standpunt van de dekens en te ondernemen stappen gepresenteerd¹⁰. Op 2 augustus 2022 heeft de NOvA gereageerd op het persbericht van de dekens¹¹.

In het persbericht worden verkort de bevindingen van het onderzoek gedeeld. Volgens het persbericht is onder andere de regel dat het aannemen van contante betalingen enkel onder zeer uitzonderlijke omstandigheden is toegestaan, in veel gevallen niet nageleefd. Hetzelfde geldt voor de regel dat advocaten alvorens het aannemen van contante betalingen van € 5.000 of hoger, overleg moeten voeren met de deken.

De dekens schrijven daaropvolgend in hun persbericht toe te blijven zien op een strikte naleving van de regel dat contante betalingen enkel onder zeer uitzonderlijke omstandigheden plaatsvindt. Een aantal te ondernemen stappen wordt genoemd: i) de dekens zullen uiteenzetten hoe de regels over contante betalingen moeten worden opgevat; ii) de dekens zullen bij de NOvA erop aandringen de regels over contante betalingen aan te scherpen, door bijvoorbeeld het maximaal te ontvangen bedrag aanzienlijk lager dan €5.000 vast te stellen en in alle, of veel meer gevallen overleg met de deken voor te schrijven; en iii) in overleg gaan met de advocaten die hebben verzuimd, die erop aanspreken en in sommige gevallen nader onderzoek in stellen.

Hoewel het college geen inzicht heeft in het onderliggende onderzoek, acht het college het wel van belang hier in het kader van het systeemtoezicht oog voor te hebben. In dit kader valt vooral op dat het toezicht op de naleving van deze regels door de dekens beter kan en dat uit het onderzoek bij 45 strafrechtkantoren volgt, dat advocaten ook niet altijd de afwijking van de regels hebben gemeld aan de dekens. Tijdens de dekenbezoekeronde wordt met de dekens gesproken over contante betalingen in hun arrondissement en in welke mate advocaten hen aanzoeken wanneer er een contante betaling gedaan wordt of reeds is gedaan. Het college volgt verder de door de dekens aangekondigde stappen.

¹⁰ [Persbericht - Uitkomsten thema-onderzoek contante betalingen strafrechtkantoren | Toezicht Advocatuur](#)

¹¹ [Contante betalingen | Nederlandse orde van advocaten \(advocatenorde.nl\)](#)

Grote kantoren en integriteit

In de derde voortgangsrapportage maakte het college melding van het speerpunt 'grote kantoren' vanuit de dekens. Zo zouden de dekens starten met een onderzoek naar derdengeldrekeningen bij grote kantoren en er zou onderzoek worden gedaan naar integriteitsrisico's bij grote kantoren en de oorzaken van (mogelijke) integriteitsschendingen.

De dekens hebben het beleidsdocument 'Toezicht op grotere kantoren, waaronder integriteit' recent vastgesteld en zullen dit op korte termijn publiceren. Dit document bevat het overzicht van recente, lopende en komende initiatieven op dit terrein. Ook zijn hierin de bevindingen van het gezamenlijke geïnitieerde onderzoek verwerkt. Het college heeft hier vanuit zijn speerpunt grote kantoren en zijn beleidsmatige verantwoordelijkheid zijn steun voor uitgesproken. Integriteit is één van de vijf kernwaarden zoals die zijn opgenomen in de Advocatenwet. Integriteit is naast zeer relevant, ook veelomvattend. Denk daarbij aan compliance, gedrag en cultuur binnen een kantoor en een professionele governance. Dat maakt het van belang dat de dekens hier nadere context bij schetsen. Het beleidsdocument van de dekens kan ook behulpzaam zijn bij het opzetten van het landelijk toezicht op de grotere kantoren. Het college juicht het dan ook toe dat de dekens hier deze stappen zetten.

FATF evaluatierapport

Het college heeft kennis genomen van het op 24 augustus jl. gepubliceerde evaluatierapport van de Financial Action Task Force (FATF) over het Nederlandse beleid tegen witwassen, terrorismefinanciering en financiering van de verspreiding van massavernietigingswapens¹². Voorts heeft het college kennisgenomen van de aanbiedingsbrief van de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid.

De ministers schrijven dat de FATF evaluatie (o.a.) aanbeveelt de Wwft naleving door niet-financiële beroepsgroepen zoals advocaten en het toezicht daarop te verbeteren. Zij kondigen aan daar na de zomer een beleidsreactie op te geven.

Voor het toezicht op niet-financiële professionals waaronder advocaten wordt door de FATF evaluatie geconstateerd dat het risicobewustzijn minder goed is ontwikkeld, dat een begin wordt gemaakt om sommige elementen van een risicogebaseerde aanpak toe te passen, dat het toezicht over het algemeen reactief is en beperkt als gevolg van beperkte middelen.

Het college herkent dit geschetste beeld en maakt zich zowel in de gesprekken ten aanzien van de versterking van het toezicht op de advocatuur als het huidige toezicht van de dekens, sterk hier een betere en risicogestuurde aanpak voor te creëren. Daarbij is het bovendien van belang dat expertise wordt opgedaan ten aanzien van dit belangrijke thema. Die expertise zouden de huidige toezichthouders moeten ontwikkelen, maar ook de beroepsgroep zelf heeft een rol bij het herkennen van mogelijke overtredingen of signalen in het kader van de Wwft.

In eerdere rapportages onderschreef het college eveneens de inzet van de minister om het Wwft toezicht centraal onder te brengen bij de nieuwe landelijk toezichthouder en daarmee de slagvaardigheid, harmonisatie en professionaliteit te vergroten, mede in het licht van grote, gemengde of grensoverschrijdende kantoren. Als hiervoor al aangegeven, zal ook in de transitiefase het toezicht op de advocatuur regulier dienen plaats te vinden. Het college dringt er daarom op aan ook in de transitiefase te borgen dat het Wwft toezicht effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd en dat daartoe de benodigde mensen, middelen en wettelijke randvoorwaarden adequaat worden ingezet.

Afronding Pels Rijcken

In de derde voortgangsrapportage maakte het college melding van een laatste openstaande actiepoint naar aanleiding van de evaluatie van de werking van het dekentoezicht inzake Pels Rijcken. Dat actiepoint betrof een gesprek tussen het college en de voltallige Haagse Raad van de Orde. Dat gesprek heeft inmiddels plaatsgevonden. De Haagse Raad gaf aan de evaluatie van de lessons learned te hebben gepland voor later

¹² [Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

dit jaar. Het college constateert dat er aandacht is voor de lessen zoals die eerder zijn verwoord door het college en gaat er vanuit dat ze passend worden geadresseerd in de eindevaluatie dit najaar.

Voor de pers en meer informatie: marjolein.zaal@sprekelsenverschuren.nl