

Handhavingsbeleid van de deken van de orde van advocaten in het arrondissement Rotterdam

1. Inleiding

De deken van de orde van advocaten in het arrondissement Rotterdam (hierna: de deken) is verantwoordelijk voor het toezicht op de advocaten die kantoor houden in het arrondissement en zorgt daarmee voor een goede rechtsbedeling. De feitelijke uitoefening van het toezicht berust volledig bij de deken en diens medewerkers, personeel en andere personen die bij de uitoefening van het toezicht door de deken zijn betrokken. In dit document wordt ingegaan op het beleid dat de deken toepast bij de handhaving van de bepalingen van de wet- en regelgeving waarop de deken toezicht houdt. Het betreft de Advocatenwet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki) en de op deze wetten gebaseerde regelgeving, waaronder de Verordening op de advocatuur (Voda) en de Regeling op de advocatuur (Roda). Advocaten zijn, zowel op grond van de Algemene wet bestuursrecht als op grond van de Gedragsregels advocatuur, verplicht om alle medewerking aan de uitoefening van het toezicht te verlenen.

De deken maakt onderdeel uit van het dekenberaad, een overlegorgaan dat bestaat uit de dekens van de orden in de elf arrondissementen. In het dekenberaad overleggen de dekens met elkaar over de wijze waarop zij hun toezichttaken en -bevoegdheden uitoefenen en klachten behandelen. Zij streven naar een uniforme uitvoering van hun taken en bevoegdheden. Het handhavingsbeleid is via het dekenberaad tot stand gekomen.

De deken richt zich op het doen naleven van de normen die in bovengenoemde wet- en regelgeving zijn neergelegd. Daarbij is het uitgangspunt dat een advocaat zich uit eigen beweging normconform gedraagt. Het toezicht levert daaraan een belangrijke bijdrage. De deken bevordert normconform gedrag, onder meer door het geven van voorlichting over het normenkader en het doen van toezicht-onderzoeken. Wanneer het toezicht niet het gewenste effect heeft of naar verwachting niet het gewenste effect zal hebben, kan normconform gedrag worden bereikt door de inzet van handhavingsinstrumenten. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de uitgangspunten en factoren die voor de deken richtinggevend zijn bij het bepalen van de inzet van handhavingsinstrumenten, teneinde naleving van de in de wet- en regelgeving neergelegde normen te bewerkstelligen. De deken oefent het toezicht in onafhankelijkheid uit. Afhankelijk van de risico's en de omstandigheden van het geval, en met inachtneming van de ernst van de normschending en de mate van verwijtbaarheid, treedt de deken op passende wijze op, al dan niet door de inzet van handhavingsinstrumenten.

Onderstaand wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De wijze waarop de deken toezicht houdt op de naleving van de bepalingen uit de wet- en regelgeving waarvoor de deken als toezichthouder is aangewezen (paragraaf 2).
- De uitgangspunten die de deken ten grondslag legt aan het handhavingsbeleid (paragraaf 3).
- De factoren die een rol spelen bij de inzet van handhavingsinstrumenten (paragraaf 4).
- De geheimhoudingsplicht van de advocaat en de deken (paragraaf 5).
- Het wettelijk kader van openbaarmaking van op grond van de Wwft opgelegde bestuurlijke sancties (paragraaf 6).
- De verantwoording die de deken aflegt over de inzet van handhavingsinstrumenten (paragraaf 7).
- Het moment en de wijze van inwerkingtreding van dit handhavingsbeleid (paragraaf 8).

2. Toezicht en handhaving

Het is de taak van de deken om toe te zien op de naleving van de bepalingen uit de wet- en regelgeving waarvoor de deken als toezichthouder is aangewezen. De uitoefening van het toezicht behelst ook de inzet van handhavingsinstrumenten.

In het toezicht vergaart de deken informatie en doet de deken onderzoek naar klachten en naar de mate van naleving van de in de wet- en regelgeving neergelegde normen. De deken voert daartoe onderzoeken uit. Dit gebeurt zowel door middel van informatieverzoeken (bijvoorbeeld vragenlijsten in het kader van de CCV¹ individueel en de CCV kantoren, inclusief kengetallen) als door onderzoeken ter plaatse bij advocatenkantoren, als onderdeel van bijvoorbeeld themaonderzoeken en signaalonder-

¹ Centrale controle verordening

zoeken. Ook vanuit klachten en klachtbehandeling ontvangt de deken signalen, die aanleiding kunnen geven tot tuchtrechtelijke handhaving. Daarnaast geeft de deken voorlichting over de interpretatie van de wettelijke normen in beleidsregels, leidraden, nieuwsbrieven en FAQ's. Verder vindt vanuit het dekenberaad periodiek overleg plaats met andere instanties, zoals de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Immigratie- en Naturalisatie Dienst en de Raad voor de Rechtsbijstand. De deken kan, na overleg in het dekenberaad, besluiten om bepaalde toezichtactiviteiten door andere dekens te laten coördineren, zoals op het gebied van signalen van DJI, SLAPP² of kwaliteitsonderzoek. Het toezicht is zowel proactief als reactief. Voor het proactieve toezicht hanteert de deken een risicogebaseerde aanpak. Dit betekent dat de deken de toezichtcapaciteit vooral inzet op risico's die op basis van de gehanteerde methoden en/of modellen als hoogste naar voren komen. Het toezicht is preventief en indien nodig volgt interventie. Bij constatering van overtredingen van wet- en regelgeving neemt de deken maatregelen, bijvoorbeeld om herstel en verbetering af te dwingen. Niet bij iedere (dreigende) overtreding van wet- en regelgeving wordt een formeel handhavingsinstrument ingezet. Informele maatregelen, zoals een normoverdragend gesprek of een waarschuwingsbrief, spelen een belangrijke rol in de handhaving. In veel gevallen leidt zo'n gesprek of brief tot het gewenste effect, namelijk normconform gedrag, zodat de inzet van formele handhavingsinstrumenten niet meer nodig is. Dit betekent overigens niet dat in alle gevallen waarin een overtreding van de wet- en regelgeving wordt geconstateerd, uitsluitend of in eerste instantie met informele instrumenten wordt opgetreden. Of de deken met informele of formele instrumenten optreedt en welke specifieke maatregel of combinatie van maatregelen daarbij gehanteerd wordt, hangt af van de omstandigheden van het geval en de weging van de factoren die daarbij een rol spelen (zie hierna in paragraaf 4).

3. Uitgangspunten

Om de naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen zijn aan de deken bevoegdheden en handhavingsinstrumenten toegekend. Voor de inzet van die handhavingsinstrumenten hanteert de deken de volgende uitgangspunten.

a. Optreden gericht op het bereiken van normconform gedrag

Het optreden van de deken is erop gericht dat een advocaat zich uit eigen beweging normconform gedraagt. Wanneer dit niet tot het gewenste resultaat leidt, kan normconform gedrag worden afgedwongen door de inzet van handhavingsinstrumenten. Wanneer de geconstateerde overtreding nog voortduurt is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van de naleving van de norm. Daarnaast beziet de deken of er aanleiding is om een bestuurlijke boete aan de overtreder op te leggen, bijvoorbeeld omdat een overtreding niet meer kan worden hersteld, vanwege de generale preventieve werking, of om tuchtrechtelijke maatregelen te treffen.

b. Optreden afhankelijk van inhoud en strekking van de norm

De aard van de reactie van de deken op een overtreding wordt overwegend bepaald door de inhoud en strekking van de overtreding norm. Zo ligt het voor de hand dat de deken – behoudens uitzonderingen – een administratieve verplichting eerder door middel van het bestuursrecht handhaaft.

c. Optreden zodra bekend met een normschending

Wanneer de deken bekend raakt met een situatie waarin de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, is handhavend optreden het uitgangspunt. De keuze voor de inzet van een specifiek handhavingsinstrument en de wijze waarop dat handhavingsinstrument wordt ingezet, is afhankelijk van verschillende factoren, mede in het licht van het beoogde toezichteffect. Dit neemt niet weg dat de deken met het oog op de beschikbare onderzoekscapaciteit prioriteiten in de handhaving kan stellen.

d. Optreden op effectieve wijze

De keuze voor het inzetten van een specifiek handhavingsinstrument en de wijze waarop dit wordt ingezet, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voor iedere concrete situatie wordt met inachtneming van de omstandigheden van het geval bepaald welk handhavingsinstrument het meest effectief is om het beoogde doel te bereiken. Het belangrijkste doel van herstelmaatregelen is het beëindigen dan wel voorkomen van (verdere) overtreding. Een bestuurlijke boete beoogt leedtoevoeging, maar heeft ook een speciaal en algemeen preventief effect. Een bestraffende maatregel en een herstelmaatregel kunnen naast elkaar, maar ook los van elkaar worden opgelegd. Op grond van het ne bis in idem beginsel kunnen niet twee bestraffende maatregelen worden opgelegd. Verder bepaalt

² Strategic Lawsuits Against Public Participation



artikel 45g lid 3 Advocatenwet dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, indien voor die overtreding ook al een klacht is ingediend op grond van artikel 46c Advocatenwet.

e. Optreden overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het handhavend optreden is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder:

- Het evenredigheidsbeginsel: met de ter beschikking staande handhavingsinstrumenten biedt de deken steeds zoveel mogelijk een evenredig antwoord op een overtreding; de gevolgen van het ingrijpen door de deken dienen in verhouding te staan tot het daarmee te dienen doel.
- Het beginsel van een evenwichtige belangenafweging: de deken beoordeelt op basis van een afweging van de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen of en zo ja welk handhavingsinstrument wordt ingezet.
- Het gelijkheidsbeginsel: in gelijke gevallen is het handhavend optreden gelijk en in ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van ongelijkheid; het handhavingsinstrumentarium wordt op consistente en zoveel mogelijk uniforme wijze ingezet.

4. Inzet van handhavingsinstrumenten

De deken beschikt over verschillende formele en informele handhavingsinstrumenten.

Bij de formele handhavingsinstrumenten kunnen twee categorieën worden onderscheiden, namelijk bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke instrumenten.

Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

De deken beschikt over de volgende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, waarbij de deken in voorkomende gevallen (wettelijk) verplicht is deze toe te passen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom (Advocatenwet, Wwft en Wki).
- Het opleggen van een bestuurlijke boete (Advocatenwet, Wwft en Wki).
- Het geven van een aanwijzing (Wwft).
- Het publiceren van een waarschuwing of verklaring (Wwft).

Tuchtrechtelijke instrumenten

In het kader van het tuchtrecht beschikt de deken over de volgende instrumenten, waarbij de deken in voorkomende gevallen (wettelijk) verplicht is deze toe te passen:

- Het in der minne schikken van klachten.
- Klachten ter kennis brengen van de tuchtrechter.
- Het indienen van een dekenbezwaar.
- Het indienen van een verzoek tot – al dan niet spoedshalve – schorsing of het treffen van een voorlopige voorziening met betrekking tot de praktijkuitoefening.
- Het indienen van een verzoek tot het instellen van een onderzoek naar de toestand waarin de praktijk van een advocaat zich bevindt.

Informele handhavingsinstrumenten

De deken hanteert onder andere de volgende informele handhavingsinstrumenten:

- Het normoverdragende gesprek.
- De normoverdragende brief.
- De waarschuwing.
- Bijzondere maatregelen, zoals het aanstellen van een coach.

Factoren

In een concrete situatie wordt, met inachtneming van de relevante omstandigheden en belangen, beoordeeld welk handhavingsinstrument het meest effectief en passend is om het beoogde doel te bereiken. Daarbij zijn onder meer de ernst en duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de compliance-gerichtheid van de overtreder van belang. De volgende factoren kunnen worden meegewogen:

- In hoeverre heeft de overtreder de overtreding zelf aan de deken gemeld?
- In hoeverre heeft de overtreder medewerking verleend aan het onderzoek van de deken?
- Heeft de overtreder de overtreding op eigen initiatief beëindigd?
- Indien de overtreder de overtreding op eigen initiatief heeft beëindigd, is dat dan gebeurd voor of nadat de overtreder bekend was met het onderzoek door de deken?
- De duur van de overtreding.
- In hoeverre kan de overtreding aan de overtreder worden verweten?

- De (on)duidelijkheid van de overtreden norm.
- De mate van zelfinzicht van de overtreder in de verwijtbaarheid van zijn handelen.
- Is sprake van recidive?
- In hoeverre is de overtreder eerder al aangesproken op andere overtredingen?
- In hoeverre is de overtreding het gevolg van een (bewust) onjuist beleid binnen het kantoor?
- Kan de overtreding worden aangemerkt als een incident of is deze structureel van aard?
- In welke mate zijn door de overtreding derden (bijvoorbeeld cliënten) benadeeld?
- Indien derden zijn benadeeld, heeft de overtreder hen dan op eigen initiatief gecompenseerd?
- In hoeverre heeft de overtreder betrokken derden (bijvoorbeeld cliënten) ingelicht over de overtreding?
- In welke mate heeft de overtreder door de overtreding voordeel verkregen?
- De financiële draagkracht van de overtreder.
- Het economisch effect van de maatregel op de overtreder.
- Het effect van de overtreding op de beroepsgroep.

Deze opsomming is niet uitputtend, niet alle genoemde factoren zijn in alle gevallen relevant, en de weging van de genoemde factoren kan van geval tot geval verschillen.

5. Geheimhouding

Advocaten, hun medewerkers, personeel en andere personen die zijn betrokken bij de beroepsuitoefening, zijn – voor zover niet bij wet anders is bepaald – ten aanzien van al hetgeen waarvan zij uit hoofde van hun beroepsuitoefening als zodanig kennis nemen tot geheimhouding verplicht. Deze geheimhoudingsplicht blijft voortbestaan na beëindiging van de beroepsuitoefening of de betrekking waarin de werkzaamheden zijn verricht. Ten behoeve van het toezicht van de deken zijn de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht jegens de deken. Keerzijde daarvan is dat voor de deken en de door de deken ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen in dat geval een geheimhoudingsplicht geldt, gelijk aan die van de advocaat. De geheimhoudingsplicht van de deken en de door de deken ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen strekt zich ook uit tot het toezichtdossier als zodanig (en hoe het onderzoek van de deken eruit heeft gezien). Op grond van die geheimhoudingsplicht komt de deken en de door de deken ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen in het kader van hun toezichthoudende taak in het geval van een strafrechtelijk onderzoek tegenover politie en justitie een zelfstandig verschoningsrecht toe (HR 17 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:1876). De deken dient zich bij de uitoefening van het toezicht en de toepassing van dit handhavingsbeleid steeds rekenschap te geven van de op de deken rustende geheimhoudingsplicht.

6. Openbaarmaking

Op grond van de Wwft is de deken als hoofdregel verplicht om besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie op grond van die wet volledig openbaar te maken zodra het besluit onherroepelijk is geworden. De openbaarmaking dient verschillende doelen, zoals inzicht geven in de handhavingspraktijk van de deken, informeren en/of waarschuwen van de beroepsgroep en generale en specifieke preventie. Op specifieke in de Wwft vermelde gronden is anonimiseren, uitstellen of achterwege laten van de openbaarmaking mogelijk, bijvoorbeeld wanneer door de openbaarmaking de betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Vanuit het rechtsstatelijke belang van het recht op vertrouwelijkheid, dient de deken zich er in dit verband steeds rekenschap van te geven dat dit op gespannen voet kan staan met de geheimhoudingsplicht, zoals hiervoor in paragraaf 5 toegelicht.

Bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom op grond van de Advocatenwet, Wki en Wwft worden bovendien geregistreerd op het tableau, dat raadpleegbaar is door de advocaat waarop de gegevens betrekking hebben, de algemene raad, de secretaris van de algemene raad, de raden van de orden in de arrondissementen, het college van toezicht alsmede de griffiers, voorzitters, plaatsvervangend voorzitters, leden en plaatsvervangende leden van een raad van discipline en het hof van discipline.

7. Verantwoording

Met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsplicht en met het oog op verantwoording tracht de deken zo veel mogelijk transparant te zijn over de inzet van handhavingsinstrumenten. Dit komt onder meer tot uitdrukking in jaarverslagen, nieuwsbrieven en andere uitingen van de deken.

8. Citeertitel en inwerkingtreding

Dit beleid wordt aangehaald als: het handhavingsbeleid van de deken van de orde in het arrondisse-



ment Rotterdam en treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Rotterdam, 20 mei 2025

M.A.R.C. Padberg
deken