



Besluit van het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten van 29 september 2025 tot vaststelling van de beleidsregel handhaving

Het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten,

gelet op artikel 45h van de Advocatenwet;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

overwegende dat:

- het college van toezicht tot taak heeft om toe te zien op de werking van het toezicht, bedoeld in artikel 45a, eerste lid, van de Advocatenwet, artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, artikel 14, tweede lid, onderdeel b Wet kwaliteit incassodienstverlening en de klachtbehandeling door de deken ingevolge 46c van de Advocatenwet;
- het college van toezicht op grond van artikel 45h van de Advocatenwet beleidsregels dient vast te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste lid, van de Advocatenwet, artikel 24, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, artikel 14, tweede lid, onderdeel b Wet kwaliteit incassodienstverlening, en artikel 46c van de Advocatenwet;

besluit:

ARTIKEL I. Beleidsregel handhaving

De beleidsregel handhaving, zoals opgenomen in de bijlage behorende bij dit artikel, wordt vastgesteld.

ARTIKEL II. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2026 en wordt aangehaald als 'beleidsregel handhaving'.

Dit besluit wordt bekendgemaakt door publicatie op de internetsite van het college van toezicht (www.collegevantoezichtnova.nl) en in de Staatscourant.



BIJLAGE, BEHORENDE BIJ ARTIKEL I

BELEIDSREGEL HANDHAVING

van het
College van toezicht advocatuur

Vastgesteld bij besluit van het college van toezicht van de Nederlandse orde van advocaten van
29 september 2025

INLEIDING

In deze Beleidsregel handhaving (hierna: Beleidsregel) wordt ingegaan op het beleid dat het college van toezicht (hierna: het college) toepast voor de handhaving van de bepalingen met betrekking tot door de dekens uitgeoefend toezicht en klachtbehandeling.

Het uitgangspunt hierbij is dat de onder toezicht staande dekens zich uit eigen beweging normconform gedragen. Reguliere contactmomenten in het kader van systeemtoezicht dragen hieraan bij. Het college van toezicht en de dekens in de elf arrondissementen hebben ook een gezamenlijk doel om de kwaliteit en integriteit van de advocatuur te bevorderen. De dekens zijn verantwoordelijk voor het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten in hun arrondissement. Het college ziet met een onafhankelijke blik van buiten toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling. Waar regulier systeemtoezicht niet het gewenste effect heeft of naar verwachting zal hebben, kan normconform gedrag worden bereikt door de inzet van handhavingsinstrumenten.

1.1. Over de Beleidsregel Handhaving

In deze Beleidsregel wordt het handhavingsbeleid van het college uiteengezet. Het geeft inzicht in de uitgangspunten (hoofdstuk 2) en de factoren die voor het college van belang zijn bij het bepalen van de inzet van handhavingsinstrumenten (hoofdstuk 3).

Tot slot wordt uiteengezet op welke wijze het college verantwoording aflegt over de inzet van handhavingsinstrumenten (hoofdstuk 4) en het moment en de wijze van inwerkingtreding (hoofdstuk 5).

1.2 Juridische status

De regels die in deze Beleidsregel worden gesteld, gelden als beleidsregels in de zin van artikel 45h van de Advocatenwet. Met de publicatie van de Beleidsregel op zijn website draagt het college bij aan het inzichtelijk maken van zijn optreden als systeemtoezichthouder en de effecten van het toezicht.

1. UITGANGSPUNTEN BIJ HANDHAVING

Een deskundige en integere advocatuur is het hogere doel waar dekens en het college gezamenlijk voor staan. Het college heeft als taak om te borgen dat het toezicht en de klachtbehandeling door dekens goed wordt uitgevoerd, dat wil zeggen: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid gaat het college in beginsel uit van gerechtvaardigd vertrouwen dat de dekens uit eigen beweging normconform handelen. Waar regulier systeemtoezicht niet het gewenste effect heeft of naar verwachting zal hebben, kan normconform gedrag worden bereikt door de inzet van handhavingsinstrumenten.

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

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

Optreden kan echter ook noodzakelijk zijn. Het college moet doortastend zijn en kunnen sanctioneren, indien het toezicht of de klachtbehandeling niet aan de gestelde normen voldoet. Dit is een voorwaarde voor goed toezicht en bovendien noodzakelijk voor geloofwaardig toezicht.

Uitgangspunten bij handhaving

Het college hanteert de volgende uitgangspunten bij handhaving:

- Optreden gericht op bereiken normconform gedrag: bij het optreden van het college staat het bevorderen van normconform gedrag centraal. Het college streeft ernaar dat alle dekenen zich uit eigen beweging normconform gedragen. Het college zorgt ervoor dat normen kenbaar, helder en na te leven zijn voor dekenen. Waar dit niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt normconform gedrag afgedwongen door inzet van handhavingsinstrumenten.
- Optreden zodra bekend met een overtreding: als het college binnen zijn systeemtoezichthoudende taak bekend raakt met de niet-naleving van een regel door een deken, is handhavend optreden door het college het uitgangspunt. De wijze waarop het college dat zal doen, hangt af van de concrete situatie en het beoogde toezichteffect. Dit uitgangspunt laat onverlet dat het college met het oog op de beschikbare capaciteit prioriteiten in de handhaving stelt.
- Optreden afhankelijk van inhoud en strekking norm: de aard en de reactie van het college op een normschending wordt overwegend bepaald door de inhoud en strekking van de overtreden norm.
- Optreden op effectieve wijze: het optreden van het college is gericht op het bereiken van normconform gedrag en het beëindigen van normschendingen. De keuze voor de inzet van een handhavingsinstrument en de wijze waarop dit instrument wordt ingezet, hangt af van de omstandigheden van het geval. Voor iedere situatie wordt bepaald welk handhavingsinstrument het meest effectief en efficiënt is.
- Optreden overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het optreden van het college is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: het rechtszekerheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het verbod van misbruik van bevoegdheid, het proportionaliteitsbeginsel, het fair play beginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Dat betekent onder meer dat het college, voordat hij optreedt, alle feiten zorgvuldig onderzoekt en, waar nodig, om nadere informatie verzoekt en de belangen van de betrokken belanghebbenden afweegt. De dekenen leveren desgevraagd ontbrekende informatie aan het college aan.

2. HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM

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

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

Dit handhavingsinstrumentarium kent de vorm van een ladder en staat volgorde van zwakkere, informele handhavingsinstrumenten naar sterkere, formele handhavingsinstrumenten.

Advies en stimulering

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

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

Normoverdragend gesprek

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

Het normoverdragend gesprek wordt door een of meer collegeleden gevoerd, in aanwezigheid van de secretaris van het college.

Van het normoverdragend gesprek wordt een verslag gemaakt, dat aan de betrokken deken wordt gestuurd. De deken krijgt daarbij de mogelijkheid om opmerkingen bij het verslag te maken.

Aanwijzing

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

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

Verzoek tot schorsing in of ontheffing van de taakuitoefening

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

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

Verzoek tot ontslag

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

Weging van de handhavingsinstrumenten

Binnen het handhavingsinstrumentarium betreft advies en stimulering de lichtste vorm van interventie die het college ter beschikking staat, terwijl het verzoek tot schorsing/ontheffing of ontslag de zwaarste vorm betreft:

Figuur 1: Gradaties handhavingsinstrumentarium

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

In het algemeen geldt dat het college waar mogelijk eerst meer informele handhavingsmiddelen inzet om de taakuitoefening van een of meer dekens zal trachten bij te sturen. Het gaat dan bijvoorbeeld om advies en stimulering of een normoverdragend gesprek. Als dat niet het gewenste effect heeft, zet het college een formeel handhavingsinstrument in. Het gaat dan om een door de algemeen deken te geven aanwijzing of om een verzoek tot schorsing of ontslag van de deken.

Hoe weegt het college welk handhavingsmiddel ingezet wordt?

Bij het bepalen welke vorm van handhavend optreden op zijn plaats is, weegt het college de ernst van het handelen of nalaten van de deken af tegen de mate van verwijtbaarheid die de deken treft.

Gradaties van de ernst van niet-naleving

De ernst van niet-naleving is een afweging bij het bepalen van een passende handhavingsactie. De zwaarte van de interventie neemt toe naarmate de niet-naleving ernstiger is:

Figuur 2: Gradaties ernst niet-naleving

Ernst niet-naleving	1	Niet-naleving van de deken bij de 'jaarplanning' en 'verantwoording', bijvoorbeeld: - het niet of onvolledig uitvoeren van de risicoanalyse; of - het structureel niet hebben van adequate ondersteuning.
	2	Niet-naleving van de deken bij: - het toezicht op kwaliteit & deskundigheid (I), financieel toezicht (IV) en klachtafhandeling (V); en - het tijdig, tussentijds informeren van het college bij zorgwekkende issues of situaties (notificatie).
	3	Niet-naleving van de deken bij: - alle issues rondom integriteit (II) en Wwft (III).
	4	Stelselmatige niet-naleving bij één of alle voorgaande zaken.

Gradaties van de verwijtbaarheid van de deken

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

Figuur 3: Gradaties verwijtbaarheid van de deken

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

Koppeling ernst niet naleving en mate verwijtbaarheid

De ernst van niet-naleving versus de verwijtbaarheid van de deken zijn beide elementen in de uiteindelijke afweging bij het bepalen van wat een passende actie is. De stelregel is als volgt: *de zwaarte van de interventie neemt toe naarmate de niet-naleving ernstiger is en de verwijtbaarheid van de deken groter is*. Op basis van deze afweging bepaalt het college welke actie hij inzet. Daarbij geldt dat deze matrix 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. Uiteraard zal het college dat dan in voorkomende gevallen nader motiveren. De cijfers hieronder corresponderen met de handhavingsmiddelen van figuur 1 op pagina 6.

Figuur 4: Handhavingsstructuur

Ernst Niet-naleving	Groot	2	3	4	4
		1	2	3	4
		1	2	2	3
	Beperkt	0	1	1	2
		Beperkt	Verwijtbaarheid van de deken		Groot

Relevante factoren

Bij de ernst van de overtreding en mate van verwijtbaarheid worden de volgende factoren betrokken bij de keuze voor het in te zetten handhavingsinstrument zijn onder meer:

- in hoeverre de overtreding zelf is gemeld door de deken aan het college;
- in hoeverre de deken medewerking heeft verleend aan het onderzoek van het college;
- of de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd;
- wat de duur van de overtreding is geweest;
- of er sprake is van recidive;
- in hoeverre de overtreder reeds eerder is aangesproken op andersoortige overtredingen dan de onderhavige;
- in hoeverre de overtreding het gevolg is van een (bewust) onjuist beleid binnen het ordebureau;
- in welke mate door de overtreding derden zijn benadeeld en in hoeverre zij zijn ingelicht;
- in welke mate door de overtreding voordeel is verkregen;
- wat de financiële draagkracht van de overtreder is;
- wat de impact van de overtreding is (intern/extern/maatschappelijk/politiek);
- status van de ondertoezichtstaande deken en de daarmee gepaard gaande voorbeeldfunctie.

3. VERANTWOORDING

Met het oog op verantwoording tracht het college zo veel mogelijk transparant te zijn over zijn inzet van toezicht- en handhavingsinstrumenten. Dit komt – waar mogelijk – onder meer tot uitdrukking in de werkplannen, voortgangsrapportages, jaarverslagen, en andere uitingen van het college.

4. CITEERTITEL EN INWERKINGTREDING

Dit beleid wordt aangehaald als ‘handhavingsbeleid van het college van toezicht advocatuur’ en treedt in werking met ingang van 1 januari 2026. Met inwerkingtreding is het Handhavingskader uit 2022 ingetrokken.