

Uitvoeringstoets wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen

Door de Nederlandse orde van advocaten in samenwerking met de dekens verenigd in
het Dekenberaad

11 september 2024

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Achtergrond WIS	3
1.3 Opmerkingen vooraf.....	4
1.3.1 Structuur Advocatenwet.....	4
1.3.2 Centraal meldpunt sanctienaleving.....	5
2. De uitvoeringstoets	6
2.1 Algemeen	6
2.2 Afbakening en toepassing uitvoeringstoets	6
3. Uitvoerders van de WIS	7
3.1 De aan te wijzen deken	7
3.1.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid	7
3.1.2 Oordeel over kosten	11
3.2 Het CvT	12
3.2.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid	12
3.2.2 Oordeel over de kosten	13
3.3 Advocaten(kantoren).....	13
3.3.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid	13
3.3.2 Oordeel over de kosten	13
3.4 De NOvA.....	14
3.4.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid	14
3.4.2 Oordeel over de kosten	14
4. Kostenvergelijking met de memorie van toelichting.....	15
4.1 Kennisnamekosten advocatuur.....	15
4.2 Structurele kosten.....	16
5. Conclusie	17

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Nederlandse orde van advocaten (hierna: “NOvA”) heeft op 7 juni 2024 van de minister van Justitie en Veiligheid het verzoek ontvangen een uitvoeringstoets te doen wat betreft het wetsvoorstel Wet internationale sanctiemaatregelen (hierna: “WIS”). De NOvA heeft deze uitvoeringstoets samen met de dekens (toezichthouder op de advocatuur) en met input van het college van toezicht (hierna: “CvT”) opgesteld. De resultaten staan in dit document.

1.2 Achtergrond WIS

Door aannahme van Europese wetgevende voorstellen op het terrein van het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering (hierna: “AML-pakket”) dat in 2027 van kracht zal worden, wordt ten dele voorzien in de aangekondigde uitbreiding en modernisering van de sanctieregelgeving. De WIS maakt onderdeel uit van wijzigingen in het AML-pakket. In het AML-pakket zitten wijzigingen op het gebied van gerichte financiële sancties die raken aan de modernisering van de Sanctiewet 1977 (hierna: “Sw”).

Het AML-pakket bevat, naast regels over de voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, nadere “bedrijfsvoeringsregels” op het gebied van gerichte financiële sancties voor partijen die onder de reikwijdte vallen. Deze bedrijfsvoeringsregels vervangen grotendeels de nationaal gestelde regels in de Sw, zowel wat betreft de reikwijdte van groepen instellingen die eronder vallen, als de regels waaraan zij zich moeten houden. Dit betekent dat het Europese AML-pakket het huidige bedrijfsvoeringstoezicht uit de Sw (en een eventuele modernisering daarvan) bij inwerkingtreding grotendeels buiten werking zal stellen. Omdat het nog enige tijd duurt voordat het AML-pakket samen met de nationale aanvullende regels in werking treedt, wordt voorgesteld om in de tussentijd (tussen aannahme van de WIS en het van kracht worden van het AML-pakket en de aanvullende regels) een select aantal wijzigingen aan te brengen in het huidige toezicht op de bedrijfsvoering in de Sw. Daaronder vallen:

- i) de uitbreiding van het toezicht op bepaalde (juridische) beroepsgroepen waaronder advocaten; en
- ii) noodzakelijk geachte wijzigingen om het bestaande toezicht op de bedrijfsvoering te versterken.

1.3 Opmerkingen vooraf

1.3.1 Structuur Advocatenwet

In de WIS wordt als toezichthouder voor de advocatuur één arrondissementsdeken geïntroduceerd, aan te wijzen door de algemene raad van de NOvA. Dit betreft een structuurwijziging ten opzichte van de huidige Advocatenwet.

Voorts wordt er een bevoegdheid geïntroduceerd voor het CvT als regelsteller voor de bedrijfsvoering van advocaten(kantoren), waarmee wetssystematisch wordt afgeweken van een rol die in de Advocatenwet bij het college van afgevaardigden (hierna: "CvA") is neergelegd.

Zowel in de consultatiereacties van 8 augustus 2024 van het dekenberaad¹, als in die van 9 augustus 2024 van de NOvA, is aangegeven dat de WIS fundamenteel afwijkt van het huidige systeem van toezicht dat is opgenomen in de Advocatenwet, door uit te gaan van aanwijzing van één deken die toezicht zal gaan houden², in plaats van de in de Advocatenwet huidige neergelegde systematiek van aanwijzing van de deken per arrondissement als toezichthouder. De deken van de Orde van Advocaten in het arrondissement waarbinnen een advocaat kantoor houdt, is immers de wettelijke toezichthouder op die advocaat.³

Daarnaast wordt in het voorgestelde artikel 10b Sw de regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de bedrijfsvoering bij het CvT belegd. Deze regelgevingsbevoegdheidstrookt niet met de wettelijk verankerde verdeling van bevoegdheden. In deze verdeling heeft de NOvA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie tot taak, door middel van verordeningen, voor advocaten verbindende regels te creëren en ziet de deken als toezichthouder toe op naleving van deze bepalingen.⁴ In deze structuur is het CvA de regelgevende instantie voor de advocatuur. Het CvT is systeemtoezichthouder en kan vanuit die rol beleidsregels voor *de uitoefening van het toezicht* vaststellen.

In de consultatiereactie hebben zowel de dekens als de NOvA reeds aangegeven fundamentele bezwaren te hebben tegen deze onderdelen (regelgevende bevoegdheid en aan te wijzen deken) van het wetsvoorstel. De NOvA en dekens staan – gelet op de doorkruising en verstoring van de huidige systematiek van de Advocatenwet – dan ook negatief ten aanzien van dit onderdeel in onderhavig wetsvoorstel.

De dekens en de NOvA adviseren om de WIS aan te laten sluiten bij de huidige systematiek van de Advocatenwet, door in het voorgestelde artikel 9a Sw de deken in

¹ Het overlegorgaan van de gezamenlijke dekens/toezichthouders op de advocatuur.

² Zie het voorgestelde artikel 9a sub d Sw en pagina 34 van de beoogde Memorie van Toelichting.

³ Zie artikel 45a Advocatenwet.

⁴ Zie artikel 28 Advocatenwet.

de zin van artikel 22 lid 2 Advocatenwet aan te wijzen als toezichthoudende instantie en het CvA de bevoegdheid te geven om nadere regels te stellen in het voorgestelde artikel 10b Sw.

1.3.2 Centraal meldpunt sanctienaleving

De Europese sanctieregelgeving bevat diverse meldingsplichten, bijvoorbeeld meldingsplichten voor bevroren tegoeden en economische middelen. Momenteel zijn de meldingsplichten bij verschillende meldkanalen belegd, zoals bij De Nederlandsche Bank (hierna: “DNB”) en de Autoriteit financiële markten (hierna: “AFM”). In de WIS wordt één centraal meldpunt sanctienaleving geïntroduceerd. Dit centraal meldpunt sanctienaleving zal ontvangstpunt zijn voor de meldingen voortkomend uit de (toekomstige en bestaande) meldingsplichten van de VN- en EU-sanctieregimes of meldingsplichten op basis van de WIS.

De inrichting van één centraal meldpunt, inclusief randvoorwaarden en borging van vertrouwelijkheid, is thans in de WIS nog onduidelijk. Het centraal meldpunt is niet verder uitgewerkt.⁵ Om deze reden kan op dit punt in deze uitvoeringstoets moeilijk worden meegedacht met de wetgever en volstaan de dekens en de NOvA met de algemene opmerking dat de inrichting van dit centraal meldpunt slechts werkbaar kan worden indien de geheimhouding van informatie die over of door advocaten(kantoren) gemeld gaat worden, op alle fronten geborgd is en blijft. De genoemde mogelijkheid die het centraal meldpunt zou krijgen om informatie te verstrekken aan andere instanties (onder andere ten aanzien van het doen van registraties) geeft aanleiding tot **zorg** op dit vlak, temeer nu de uitwerking hiervan ontbreekt.

⁵ Niet valt in te zien waarom geen aansluiting wordt gezocht bij de nu al bestaande meldingsprocedure bij de FIU, uiteraard met specifieke bepalingen voor de WIS.

2. De uitvoeringstoets

2.1 Algemeen

De uitvoeringstoets is op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd door een beroepsorganisatie en toezichthouders die niet kwalificeren als overheidslichaam. De publieke taken brengen een verantwoordelijkheid mee die aanleiding geeft aan dit verzoek gehoor te geven met de kanttekening dat (ook) een publiekrechtelijke beroepsorganisatie hiertoe in beginsel niet is geëquipeerd. Dit document is opgesteld aan de hand van de in 1994 ontwikkelde uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets waarbij de volgende vragen zijn gesteld:

- Welke organisaties zullen het wetsvoorstel uitvoeren?
- Is helder wat de opgedragen taak is?
- Zijn de organisaties voldoende toegerust voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering?
- Wat zijn de ingeschatte kosten voor uitvoering?
- Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?
- Is voorzien in duidelijk, uitvoerbaar en kosteneffectief overgangsrecht?⁶

2.2 Afbakening en toepassing uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets die de NOvA samen met de dekens heeft uitgevoerd beperkt zich tot de volgende onderdelen van de WIS:

- Structuur Advocatenwet
- Centraal meldpunt sanctienaleving

Voor deze onderdelen worden – rekening houdend met de thans beperkte informatie over sommige onderdelen – bovenstaande vragen (indien van toepassing) beantwoord middels de volgende twee thema's: oordeel over uitvoerbaarheid en oordeel over de kosten.

⁶ [Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid \(U&H\) \(kcbr.nl\)](#); [Uitvoering en handhaving \(kcbr.nl\)](#)

3. Uitvoerders van de WIS

Gelet op onze principiële standpunten, genoemd in paragraaf 1.3, wordt hieronder aangegeven wie de uitvoerders zullen zijn van het wetsvoorstel. Per uitvoerder wordt uiteengezet hoe deze oordeelt over zowel de uitvoerbaarheid, als over de te verwachten kosten van het wetsvoorstel. Hoewel de NOvA zelf geen uitvoerder is, zullen er kosten gemaakt moeten worden, waardoor de uitvoeringstoets ook op de bedrijfsvoering bij de NOvA invloed heeft. De invloed op de kosten bij de 11 Orden van Advocaten wordt in het hiernavolgende mede betrokken.

3.1 De aan te wijzen deken

De arrondissementsdeken wordt als toezichthouder aangewezen voor controle van de administratieve organisatie en interne controle (bedrijfsvoering) op de advocatuur in het kader van adequate naleving van de geldende sanctieregelgeving. De deken zal deze taak primair op een risicogestuurde en effectieve wijze uitvoeren. Dit sluit aan bij de wijze waarop het toezicht op de Wwft wordt uitgeoefend. Daarnaast vervult de deken een rol in de toekenning voor de *onthefing* van bepaalde sanctiemaatregelen voor advocaten.

In dit deel zal de uitvoeringstoets worden behandeld langs twee scenario's. In het eerste scenario⁷ zal de lijn van het wetsvoorstel WIS worden gevolgd. In het tweede scenario⁸ zal de uitvoeringstoets worden gedaan als ware geen sprake van de voorgestelde wijzigingen van de structuur. Waar relevant zal het door de dekens voorgestelde scenario worden toegelicht.

3.1.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid

In beginsel wordt uitgegaan van nalevingstoezicht door een (1), door de algemene raad *aan te wijzen, deken* (hierna: “WIS-deken”) en van bedrijfsvoeringsregels die door het CvT zijn opgesteld.

Zolang niet bekend is wat de omvang zal zijn van de door het CvT vast te stellen bedrijfsvoeringsregels, valt over de uitvoerbaarheid ervan weinig in te schatten. Wel kan een inschatting worden gegeven over: de inhoud, vorm, organisatie en bemensing van het toezicht.

⁷ In het eerste scenario zal worden uitgegaan van een door de algemene raad aangewezen (lokale) deken voor de WIS en een college van toezicht dat bedrijfsregels stelt.

⁸ In het tweede scenario zal worden uitgegaan van de deken voor de WIS en een college van afgevaardigden dat bedrijfsregels stelt (zoals nu ook al voor de Wwft geldt).

3.1.1.1 Inhoud van het toezicht

Logischerwijs valt te verwachten dat de bedrijfsvoeringsregels invloed zullen hebben op het cliënt-acceptatie traject dat advocaten bij aanvang van de zaak zullen doorlopen. Toezicht hierop, als ook op mogelijk doorlopende onderzoeksverplichtingen, kan arbeidsintensief zijn omdat het niet enkel binaire aspecten zijn die doorslag kunnen geven voor het al of niet (kunnen) verlenen van rechtsbijstand, maar ook meer open normen als ‘noodzakelijkheid’ van te verlenen rechtsbijstand kunnen doorslaggevend zijn voor de beoordeling.

Dit geldt niet alleen rondom de inbreuk of omzeiling van sanctieregelgeving, maar ook ten aanzien van gerechtvaardigde verzoeken om *onthefing* van bepaalde sancties ten behoeve van de te verlenen (noodzakelijke) rechtsbijstand.

Teneinde het toezicht effectief (en dus risicogestuurd) uit te kunnen oefenen, zullen risico-indicatoren moeten worden ontwikkeld. Ontwikkeling van zowel de praktijk als de bedrijfsvoeringsregels zullen daarop invloed hebben.

Situatie in alternatief scenario:

Gegeven de kennis van de Wwft-regelgeving en de uitwerking ervan in de bestaande Verordening op de advocatuur door het CvA, de wijze waarop het toezicht daarop is georganiseerd en kennis gebundeld (Wwft-kenniscentrum bij de Haagse Orde van Advocaten), zouden de verwachtingen met betrekking tot de inhoud van het toezicht gebaseerd kunnen worden op die van het Wwft toezicht. In dit toezicht is enigszins te voorzien welke rol het CvA, samen met de algemene raad als regelsteller zullen nemen.

3.1.1.2 Vorm van het toezicht

De deken is bekend met het bestuursrechtelijk instrumentarium voor het toezicht en past dit in toenemende mate toe in het advocatuurlijke toezicht dat van oudsher en om effectiviteitsoverwegingen tuchtrechtelijk ingestoken is. Naast de bestuursrechtelijke weg zal ook het tuchtrechtelijke instrumentarium gehandhaafd blijven voor de zaken die daarvoor meer geschikt zijn. In het geval één aangewezen deken de bevoegdheid krijgt dit toezicht uit te oefenen, rijst de vraag welke Raad van Discipline bevoegd is om de tuchtrechtelijke kwesties van deze deken te behandelen. Daarnaast rijst de vraag of de aangewezen deken mee kan klagen met een andere deken bij een cumulatieve normschending van de betrokken advocaat.

Ten slotte zal voor de ultieme situaties afstemming moeten volgen met het Openbaar Ministerie voor de wijze waarop eventuele strafrechtelijke onderzoeken vormgegeven kunnen worden met inachtneming van de vertrouwelijkheid ten behoeve van de oorspronkelijke rechtzoekende. In dergelijke gevallen zal, mede in het kader van mogelijk op te leggen spoedmaatregelen in de zin van artikel 60ab Advocatenwet, in

voorkomende gevallen nauw overleg met de bevoegde deken voor de resterende werkzaamheden van de betrokken advocaat plaats moeten hebben. Mede in dat kader is een deugdelijk convenant noodzakelijk voor adequate uitwisseling van toezichtsinformatie tussen de deken en de WIS-deken.

Voor de specifieke bevoegdheid op het terrein van één arrondissementsdeken in de andere dan zijn eigen arrondissementen, zal, naast aanpassing van de Advocatenwet zelf, moeten worden voorzien in nader beleid met betrekking tot de afbakening van die bevoegdheden om conflicterende toezichtsbevoegdheden (of blinde vlekken) te voorkomen. Ook zal beleid moeten worden gemaakt voor de wijze waarop sanctietoezicht kan worden verrijkt met relevante toezichtsinformatie buiten het arrondissement van de aangewezen WIS-deken. De verwachting is dat deze wetstechnische wijzigingen, als ook de regelgeving met betrekking tot de uitwerking ervan, voor de NOvA beleidscapaciteit kan vergen. Voor de deken in de arrondissementen, het dekenberaad en de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur vergt dit ook aanpassing.

Ten aanzien van de expertise op het gebied van de (veelal internationale) sanctieregelgeving en de toepassing ervan in toezichtkader, zal een kenniscentrum moeten worden belegd bij de betreffende WIS-deken. Denkbaar is dat deze expertise centraal belegd wordt bij de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur.

Situatie in alternatief scenario:

In het geval het toezicht bij de deken belegd blijft, spelen vragen over bevoegdheid en informatie-uitwisseling niet. Hiermee wordt veel tijd en energie (en mogelijke miscommunicatie) voorkomen. Op deze wijze wordt de kans op uniforme en professionele toezichtsuitoefening nog verder bevorderd. Wel zijn deken, aangewezen of niet, mede gegeven de complexiteit, gebaat bij centrale ondersteuning en kennis op dit vlak.

3.1.1.3 Organisatie van het toezicht

Naast de bevoegdheden zal ook de administratie en bijbehorende ICT-inrichting ingericht moeten worden. Gegeven de verschillende hoedanigheden van de aangewezen WIS-deken zal de huidige ICT-inrichting, die uitgaat van inzagerechten en bevoegdheden voor deken (en diens staf) binnen het eigen arrondissement, die bevoegdheden, in beginsel enkel voor de WIS, ook moeten krijgen voor zaken buiten diens arrondissement. Dat vergt, gegeven de exclusieve en landelijke rechten, een aparte ICT-omgeving die, met de nodige waarborgen, aansluiting kan vinden op de data van de bestaande toezicht-systemen.

Situatie in alternatief scenario:

In geval de WIS, net als Wwft en de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening (hierna: “WKI”) een uitbreiding betreft van de taken van de deken, zullen de administratieve en ICT-gerelateerde wijzigingen zeer gering zijn nu bevoegdheden niet wijzigen, maar op een enkel onderwerp wat uitbreiden. Gegeven de wijze waarop de recente taakuitbreiding van dekens in de zin van de WKI is uitgerold, is geen aanleiding te veronderstellen dat een dergelijke taakuitbreiding volgend uit de WIS binnen het huidige stelsel tot grote inspanningen zal leiden.

3.1.1.4 Bemensing van het toezicht

Schatting van de benodigde capaciteit voor de opgedragen taken komt neer op:

- Toezichtactiviteiten deken zelf 0,8 fte, mede gelet op de te verwachten toename van reistijd
- Juridisch inhoudelijke ondersteuning inclusief ontheffingen (staf) 2 fte
- Feitelijke onderzoekers 2 fte
- Algemene Wet Bestuursrecht (hierna: “AWB”)-traject (bezwaar en beroep etc.) 0,5 fte
- Administratieve ondersteuning en rapportage 1 fte
- Beleidsontwikkeling, afstemming met dekens, centraal meldpunt en andere toezichthouders 1 fte

Totaal: 7,3 fte

Situatie in alternatief scenario:

De intensiteit van de specifieke WIS-werkzaamheden dat gemoeid zal zijn met de uitbreiding van deze taak van een deken, zal vermoedelijk niet sterk wijzigen. Toch zal het aannemelijk zijn dat in geval de WIS een uitbreiding betreft van het reguliere takenpakket er minder fte’s nodig zullen zijn dan in het door de wetgever voorgestelde scenario.

Schatting van de benodigde capaciteit voor de opgedragen taken in een alternatief scenario komt neer op:

- Toezichtactiviteiten deken zelf 0,5 fte
- Juridisch inhoudelijke ondersteuning inclusief ontheffingen (staf) 1,5 fte
- Feitelijke onderzoekers 1,5 fte
- AWB-traject (bezwaar en beroep etc) 0,2 fte
- Administratieve ondersteuning en rapportage 0,5 fte
- Beleidsontwikkeling, afstemming met dekens, centraal meldpunt en andere toezichthouders 0,5 fte

Totaal: 4,7 fte

Toelichting:

Zo zal de taak van de deken zelf minder dan 0,8 fte zijn gelet op een besparing van reistijd, de juridisch inhoudelijke staf en feitelijke onderzoekers eveneens beperkt zijn nu geen sprake is van een afgebakend onderwerp, maar een uitbreiding van het bestaande onderwerpen.

De gevolgen van een specifieke WIS-deken zullen ook doorwerken in een afgezonderde afdeling die de bestuursrechtelijke afhandeling (bezwaar en beroep met alle werkzaamheden van dien) moet afhandelen. Betreft de WIS slechts een uitbreiding van de taak van de deken, dan kunnen deze werkzaamheden ingevlochten worden binnen de bestaande fte's voor de AWB-aspecten.

Het spreekt voor zich dat een uitbreiding van de WIS bij de deken veel overleg en afstemming scheelt ten opzichte van een WIS-deken die afstemming moet hebben met de 10 overige dekenen.

3.1.2 Oordeel over kosten

Met betrekking tot de kosten van dit toezicht zal beleid moeten worden georganiseerd om ongelijkheid te voorkomen. Het dekenaal toezicht wordt immers in beginsel en overwegend bekostigd door de advocaten in het arrondissement van de betreffende deken zelf. De (jaarvergadering van de) orde van advocaten in het aangewezen arrondissement zal niet de kosten van het WIS-toezicht met ondersteuning voor de overige 10 arrondissementen willen dragen. Een wettelijke grondslag voor verdeling van deze kosten bestaat niet en zal moeten worden gecreëerd.

Naast de doorlopende personele kosten, is de verwachting dat sprake zal zijn van hoge invoeringskosten van deze wet voor de aan te wijzen deken. Deze initiële kosten laten zich nog moeilijk ramen, zeker nu de beleidsregels en bedrijfsregels nog niet bekend zijn. Voorzienbaar is dat het in verschillende delen zal uiteenvallen:

- Door invoering van de handhaving via de AWB is de verwachting dat de kosten voor de behandeling van de bezwaren zullen toenemen;
- Er zal juridisch inhoudelijke ondersteuning voor de aangewezen deken moeten komen;
- Naast de juridische ondersteuning zal feitelijke onderzoekscapaciteit beschikbaar moeten zijn;
- Voor de centrale toezichthouder op dit onderwerp zal nieuwe technische kennis moeten worden opgedaan, zullen risico-indicatoren moeten worden ontwikkeld, en zullen nieuwe monitoringssystemen ontwikkeld moeten worden en zal afstemming plaats moeten vinden met andere toezichthouders, het centrale meldpunt en het ministerie. Hiervoor zijn extra middelen, in de vorm van bemensing en investeringen in de ICT, nodig. Dit betekent dat er in de toekomst

meer capaciteit benodigd moet zijn voor het toezicht. Voor correcte berekeningen vergt het wetsvoorstel nadere verduidelijking. Gegeven het feit dat de kosten voor het toezicht door de beroepsgroep zelf gedragen moeten worden, dient een begroting ervan te zijn gegrond op een deugdelijke en solide motivering, die in de gegeven omstandigheden met open parameters niet nader kunnen worden geconcretiseerd. Wel is duidelijk dat de huidige inrichting hierop niet is geëquipeerd.

- De regeldruk en de impact lijken groot. Voor wat betreft de aansluiting van de ICT-systemen op een mogelijk in te richten centraal meldpunt kan uitsluitend een PM-post worden aangegeven. Het bedrag wordt geschat op € 435.000 inclusief btw voor het opzetten van de basisinfrastructuur, het opzetten van de informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder en het meldpunt en voor overhead en onvoorziene kosten.
- Op risico gebaseerde wijze moet toezicht worden gehouden, wat veronderstelt dat een data-analyse moet worden toegepast en waar wederom capaciteit voor nodig is.

3.2 Het CvT

Bevoegdheden tot het stellen van regels is belegd bij het CvT, waarmee zoveel mogelijk is aangesloten bij artikel 45h Advocatenwet. Ter vergroting van de mate van naleving van sanctiemaatregelen en ter voorkoming dat schendingen van sanctiemaatregelen plaatsvinden, is het voornemen het CvT te verzoeken nadere bedrijfsvoeringsregels te stellen. De sanctiemaatregelen schrijven namelijk niet voor hoe zij nageleefd kunnen worden en welke maatregelen vereist zijn om een adequate naleving te realiseren.

3.2.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid⁹

Het CvT heeft aangegeven ervaring te hebben met het opstellen van beleidsregels die betrekking hebben op het door het CvT gehouden systeemtoezicht. Deze regels zijn van toepassing op de wijze waarop het toezicht door de dekens wordt uitgeoefend. De bevoegdheid om regels op te stellen met betrekking tot de bedrijfsvoering van advocaten(kantoren) en daarmee regels die rechtstreeks van toepassing zijn op alle advocaten is nieuw. In de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat voor deze nadere bedrijfsvoeringsregels zoveel mogelijk aansluiting zou moeten worden gezocht bij de bestaande Wwft-regels en dat het CvT in overleg kan treden met andere toezichthouders om de verschillende bedrijfsvoeringsregels op elkaar af te stemmen. Gelet op deze context is de aan het CvT toegekende bevoegdheid om dergelijke regels te stellen naar verwachting uitvoerbaar.

⁹ Het CvT heeft net als de NOVA en de dekens input geleverd, welke in deze paragraaf is opgenomen.

3.2.2 Oordeel over de kosten

Het CvT verwacht het opstellen van de bedrijfsvoeringsregels op te kunnen vangen binnen de huidige bezetting en ziet derhalve geen significante toename van kosten voor wat betreft de voor het CvT voorziene werkzaamheden zoals het wetsvoorstel thans luidt.

3.3 Advocaten(kantoren)

3.3.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid

De NOvA verwacht door invoering van dit wetsvoorstel een verhoging van de regeldruk voor de advocatenkantoren, mede doordat er risicogestuurd toezicht zal worden gehouden, waardoor er data bij de advocaten(kantoren) zal worden opgevraagd en er nadere regels zullen worden gesteld door de toezichthouder.

In de huidige Sw wordt onderscheid gemaakt tussen algemene naleving van de voorschriften uit die wet en de naleving van bedrijfsvoeringsregels. De NOvA wijst erop dat het introduceren van dergelijke aanvullende “bedrijfsvoeringsregels”, met name voor de kleinere of de kleinste advocatenkantoren, een relatief zware administratieve belasting meebrengt. Voor grotere internationaal opererende advocatenkantoren kan dat ook het geval zijn, indien de Nederlandse regelgevers gedetailleerde regels gaan opstellen die afwijken van EU-regelgeving die van toepassing is in de ons omringende landen. De uitwerking hiervan ontbreekt vooralsnog en het is derhalve onduidelijk wat de gevolgen zijn voor de advocaat en diens kantoor.

Voor advocaten is van belang dat duidelijkheid bestaat over de bevoegde autoriteit. De voorschriften ten aanzien van de bedrijfsvoering overlappen mogelijk met die van de Wwft. Bij menig advocaat/kantoor zal de bedrijfsvoering geïntegreerd zijn ten aanzien van naleving van verplichtingen uit hoofde van de Wwft en Sw. Indien gegevens verstrekt worden aan *verschillende* toezichthouders, zou dat mogelijk een gesplitste gegevensverstrekking vereisen om te borgen dat de informatieverstrekkings onder de juiste wettelijke titel verstrekt worden (die de doorbreking van de geheimhoudingsplicht regelt) én aan de juiste toezichthouder verstrekt wordt, namelijk alleen diegenen die bevoegd zijn. Dat kan in de bedrijfsvoering van advocaten(kantoren) tot complexe situaties leiden en problemen teweegbrengen in het kader van de uitvoerbaarheid.

3.3.2 Oordeel over de kosten

Het voorgaande brengt mee dat in ieder geval een verhoging in de kosten voor de advocaten(kantoren) wordt verwacht. Daarnaast is aan het CvT de bevoegdheid toegekend tot het stellen van bedrijfsregels. Zolang deze nog niet bekend zijn, is het onmogelijk om nadere duiding te geven aan de te ramen extra kosten. Extra regeldruk en daarmee extra kosten zijn onvermijdelijk, nog afgezien van de te verwachten extra

kosten voor de ICT-systemen van advocaten(kantoren) en mogelijk fte's voor een extra compliance officer. De beroepsgroep als geheel zal geconfronteerd worden met aanzienlijke ICT-kosten, die naar verwachting op tenminste € 20 tot 30 miljoen kan worden geschat. Het bedrag omvat aanpassingen in systemen van advocaten(kantoren) voor meldingen en archivering, evenals de implementatie van criteria voor meldingsplichtige situaties en benodigde trainingen. Daarnaast zullen de administratieve lasten toenemen, vooral voor kleinere kantoren zonder gespecialiseerde advocatensoftware. Ook zullen advocatenkantoren, met name de grotere kantoren, aanzienlijke tijd moeten investeren in het aanpassen van hun processen, van beleidsontwikkeling tot implementatie.

3.4 De NOvA

3.4.1 Oordeel over de uitvoerbaarheid

Met invoering van dit nieuwe wetsvoorstel wordt afgeweken van de inrichting van de huidige Advocatenwet. Hiervan wordt een doorwerking in de verordeningen van de NOvA verwacht. Dit betekent een toename van het werk voor de interne regelgevingsjurist(en). Daarnaast zal er een goede voorlichting dienen plaats te vinden, nu dit wetsvoorstel een nieuwe verplichting voor advocaten invoert.

3.4.2 Oordeel over de kosten

Aanpassing van de regelgeving en inrichting van het centrale meldpunt zoals hierboven vermeld, betekent dat moet worden voorzien in een toename van de werkzaamheden bij de NOvA van in totaal 0,5 fte (niveau beleidsmedewerker), omdat er binnen de huidige bezetting niet voldoende capaciteit is om deze extra taken uit te voeren. Voor 0,5 fte in schaal 8 dient, inclusief bijkomende kosten, met een bedrag van € 88.000,00 gerekend te worden.¹⁰

¹⁰ HOT tarief 2024.

4. Kostenvergelijking met de memorie van toelichting

Op pagina 53 tot en met 55 van de memorie van toelichting (hierna: “de MvT”) wordt een kostenplaatje weergegeven dat niet met het voorgaande in overeenstemming is. Gesproken wordt van beperkte regeldrukkosten voor de naleving van sancties, waarvoor als reden wordt gegeven dat er een synergie bestaat met de inspanning onder de Wwft. Deze opvatting strookt ook niet met de eerder in de MvT genoemde evolutie van de sanctiemaatregelen naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog die, niet voor niets, ongeëvenaard werden genoemd.

In de MvT worden de kosten onderverdeeld in kennisnamekosten (kosten die juridische beroepsgroepen maken om hun bestaande beleid, procedures en maatregelen in overeenstemming te brengen met de gestelde bedrijfsvoeringsregels) en structurele kosten (kosten die juridische beroepsgroepen maken om te voldoen aan verzoeken van de toezichthouder en eventuele toezichtsbezoeken- en /of onderzoeken). Hieronder worden de kosten zoals in de MvT beschreven uiteengezet, zodat uiteindelijk de vergelijking kan worden gemaakt met de kosten zoals beschreven in deze uitvoeringstoets.

4.1 Kennisnamekosten advocatuur

De schatting is dat deze (eenmalige) kosten voor de herziening van beleid, procedures en maatregelen per bedrijf of beroepsuitoefenaar gemiddeld genomen € 1.512 zullen bedragen. Hierbij wordt uitgegaan van een uurtarief van € 54 en een tijdsbesteding van 28 uur voor het vernieuwen, afstemmen en implementeren van dit beleid en deze procedures en maatregelen. Ervaringscijfers op basis van de Wwft laten zien dat de toezichthouders ten aanzien van hun populaties ongeveer 75 onderzoeken per jaar verrichten. Als dit aantal, gezien de samenhang tussen de Wwft en de naleving van sanctiemaatregelen, wordt doorgetrokken dan is de verwachting dat een select aandeel van de advocatuur (18.513¹¹ in totaal) te maken krijgt met een onderzoek. De kosten hiervan zullen afhangen van de omvang en diepgang van het betreffende onderzoek. De inschatting is dat op basis van een gemiddeld onderzoek, als advocaten(kantoren) wordt geselecteerd, € 486 bedraagt. Hierbij wordt uitgegaan van een uurtarief van € 54 en een tijdsbesteding van 9 uur.

Tenslotte zullen de juridische beroepsgroepen gehoor moeten geven aan verzoeken van de toezichthouder. Hierbij is het voorstelbaar, gezien de huidige risico gebaseerde praktijk, dat de toezichthouders periodiek schriftelijk vragen stellen over de mate van naleving van sanctiemaatregelen door bedrijven of beroepsuitoefenaars. Ook het

¹¹ Stand per 1 januari 2024, bron: Jaarverslag NOVA 2023.

invullen en beantwoorden van zulke vragen brengen structurele kosten met zich die mede afhankelijk zijn van de aard en complexiteit van de activiteiten van het betreffende bedrijf of beroepsuitoefenaar. Gemiddeld genomen wordt uitgegaan van een bedrag van € 162 per jaar bij een uurtarief van € 54 en een tijdsbesteding van 3 uur.

Een uurtarief van consultants, ICT'ers en advocaten ligt echter gemiddeld (minimaal) rond de € 100. Daarnaast is de beroepsgroep inmiddels gegroeid naar circa 19.000 advocaten. Dan zou de totale kostenpost neerkomen op € 19 miljoen.

4.2 Structurele kosten

De kosten voor het Centraal Meldpunt Sanctienaleving worden tijdens de aanlooperperiode geschat op in totaal € 2,2 miljoen, daarna (waarschijnlijk vanaf 2026) bedragen de jaarlijkse kosten naar verwachting € 5,5 miljoen. In de MvT wordt verder beschreven dat in afwachting van de resultaten van de uitvoeringstoetsen de overige financiële gevolgen duidelijk in beeld gebracht kunnen worden, waarna de kosten verder aangescherpt en aangevuld kunnen worden. In dat kader is de bovenstaande uitvoeringstoets richtinggevend.

5. Conclusie

Uit de uitvoeringstoets kan worden opgemaakt dat de nieuwe bevoegdheden en verplichtingen voortvloeiende uit de WIS, leiden tot een toename van kosten ad € 321200 voor de toezichthouder¹², ad € 88.000,00 voor de NOvA, ad. € 20 tot 30 miljoen voor alle advocaten(kantoren) tezamen.

De regeldruk en de impact van dit wetsvoorstel op de advocatuur is groot. Het stevig aan te passen toezichtmodel (terwijl een transitie naar een nieuw toezicht op de advocatuur aanstaand lijkt), het nieuwe stelsel van bedrijfsvoeringsregels – waarbij het CvT een nieuwe rol erbij krijgt – en een nieuw centraal meldpunt, zullen hogere extra kosten meebrengen; meer dan de in de MvT genoemde bedragen.

Er wordt voor de advocatuur een nieuw systeem van toezicht in het leven geroepen dat waarschijnlijk voor een zeer korte periode, te weten die periode tussen de beoogde inwerkingtreding van deze wet (1-1-2026?) en de inwerkingtreding van het AML-pakket (10-07-2027), zal gelden.

Daarenboven geven de dekens en de NOvA mee dat met de voorgenomen komst van de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (hierna: “OTA”) toezicht aan de OTA zal worden overgedragen. De NOvA en de dekens vragen zich af of met de invoering van dit wetsvoorstel voor de advocatuur op dit moment geen overbodige kosten worden gemaakt.

Naast mogelijk extra fte’s bij zowel het toezicht als de NOvA zal ook de lastendruk voor advocaten toenemen. Een advocaat betaalt, naast de eigen kosten voor opleiding en compliance, immers zelf voor het toezicht (of dat via de afdracht van de orde in zijn arrondissement is of via de hoofdelijke omslag van de NOvA) en zal daarnaast ook moeten voldoen aan nieuwe eisen omtrent de inrichting van het kantoor.

Wat betreft de toezichtkosten stellen de dekens vast dat er onredelijk hoge kosten zijn verbonden aan de uitvoering van dit voorstel.

Tot slot zullen ook de ICT-kosten stijgen. De NOvA zal een onderzoek moeten uitvoeren naar de toepassing van de nieuwe bepalingen. Nog afgezien van de kosten, zetten de NOvA en de dekens vraagtekens bij de (praktische) uitvoerbaarheid van de WIS, nu het centraal meldpunt nog onvoldoende is uitgewerkt in de WIS en bovendien een structuurwijziging van de Advocatenwet wordt voorgesteld.

¹² In het door de dekens voorgestelde alternatieve scenario zou het om een bedrag van € 206.800 gaan.