

ELFDE
VOORTGANGSRAPPORTAGE
VERSTERKING
TOEZICHT ADVOCATUUR

COLLEGE VAN TOEZICHT
ADVOCATUUR

INLEIDING

Wat is de aanleiding voor deze voortgangsrapportage?

Conform de afspraken wordt de staatssecretaris Justitie & Veiligheid regelmatig geïnformeerd over verbeteringen in het toezicht op de advocatuur. Dit is de elfde voortgangsrapportage waarmee het college de staatssecretaris informeert. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college. De afspraak te informeren over de voortgang in het toezicht houdt verband met aanbevelingen 9 en 10 van Pro Facto in de evaluatie van de Wet Positie en Toezicht Advocatuur (Pro Facto Eindrapportage).¹

Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

Toezicht in de arrondissementen

De deken van de elf raden van de orden in de arrondissementen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op alle advocaten. Zij houden toezicht op:

- de naleving door advocaten van de regelingen uit de Advocatenwet, de verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) en de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki);
- de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënten; en
- enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.

De lokale deken kunnen bij overtreding van de regels een klacht indienen tegen een advocaat bij de tuchtrechter. Bij bepaalde overtredingen van de Advocatenwet, de Wwft of de Wki kan de deken aan de betreffende advocaat een bestuurlijke boete en/of een last onder dwangsom opleggen.

Toezicht op het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling (systeemtoezicht)

De wetgever heeft het college per 1 januari 2015 ingesteld om toe te zien op de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken. Dit is een vorm van systeemtoezicht; het college heeft geen taak bij individuele klachten over advocaten of over deken. Ook heeft het college de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de deken. Op deze wijze kan het college zorgdragen voor een consistent toezichtbeleid. In de beleidsregels systeemtoezicht² is beschreven hoe het college zijn systeemtoezicht in algemene zin vormgeeft.

Het college is ingesteld om met een onafhankelijke blik te kijken naar het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale deken. Om die reden zijn twee van de drie leden van het college benoemd bij koninklijk besluit, waarvan het langstzittend kroonlid fungerend voorzitter is van het college. Zij mogen geen advocaat zijn. De deken van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) - ook wel: algemeen deken - is ook lid van het college en wel advocaat. Het college is onafhankelijk gepositioneerd binnen de NOvA, onder meer door een eigen begroting en verantwoording,

¹ Pro Facto, Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur – Eindrapportage, Groningen 5 augustus 2020, [hier gepubliceerd](#)

² De beleidsregels zijn [hier gepubliceerd](#)

en een eigen secretariaat. Er geldt een informatiebarrière: vertrouwelijke informatie deelt het college niet. Het college publiceert jaarlijks een werkplan met de speerpunten en zijn werkzaamheden voor het betreffende jaar. In het werkplan is beschreven hoe het college in het betreffende jaar uitvoering geeft aan het systeemtoezicht en daarmee aan voornoemd Toezicht- en Handhavingskader. Het college legt daarover verantwoording af in het jaarverslag dat gepubliceerd wordt.

Jaarlijks bezoekt het college de individuele lokale deken tijdens de bezoekeronde. Hiermee vormt het college zich een beeld over de werking van het toezicht op advocaten en de behandeling van klachten over advocaten door de lokale deken. De deken blijkt op veel terreinen thuis te moeten zijn en moeten daarom over een brede set vaardigheden (kunnen) beschikken. De bezoekeronde is een manier voor het college om beter te begrijpen hoe de deken deze veeleisende rol *zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel* en *consistent* uitvoeren. Ter voorbereiding op de bezoekeronde wordt een informatie-uitvraag gedaan aan de deken om feitelijk inzicht te krijgen in het uitgeoefende toezicht en de klachtbehandeling. Daarnaast bereidt het college vragen en besprekpunten voor die in de gesprekken met de deken aan de orde worden gesteld. Deze besprekpunten zijn gebaseerd op onder andere een analyse van het jaarplan en het jaarverslag van het dekenberaad en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke beslissingen en publicaties van het dekenberaad.

Het handavingsinstrumentarium van het college omvat op grond van de Advocatenwet meerdere mogelijkheden. De algemeen deken kan aanwijzingen geven aan een lokale deken over de uitoefening van het toezicht, nadat de algemeen deken de andere twee leden van het college heeft gehoord. Het college kan het hof van discipline, indien zich in de Advocatenwet genoemde omstandigheden voordoen, verzoeken om een deken te schorsen in, of te ontheffen van de uitoefening van het toezicht en de klachtbehandeling. Aan de jaarlijkse vergadering van een orde in het arrondissement kan het college verzoeken om een deken te ontslaan en een andere deken te kiezen, bijvoorbeeld als de deken tekortschiet in de taakuitoefening.

Signalen

Hoewel het college van toezicht niet bevoegd is klachten over een lokale deken te behandelen, is het voor het college nuttig informatie te verkrijgen over de wijze waarop een deken klachten behandelt of het toezicht uitoefent. Als dergelijke informatie wordt verstrekt, kwalificeert het college dat als een signaal. Het college gebruikt deze signalen bij zijn taak als systeemtoezichthouder, omdat zij inzicht (kunnen) geven in de wijze waarop de deken toezicht houden en klachten over advocaten behandelen. Signalen kunnen daarnaast laten zien op welke punten er verbetering mogelijk is en kunnen bijdragen aan een goede uitoefening van de klachtbehandeling en het toezicht door de deken.

ORGANISATIE VAN HET COLLEGE

Samenstelling college

Het college bestaat conform artikel 36a Advocatenwet uit twee kroonleden en de algemeen deken:

- mr. A.J. de Geus (kroonlid)
- mr. drs. N.M. Edelenbos (kroonlid)
- mr. S. van Oers (algemeen deken)

Het college wordt ondersteund door een bestuurssecretariaat bestaande uit een secretaris-directeur, een secretaris en secretariële ondersteuning. Op 1 november 2025 nam de secretaris-directeur de heer Ancery afscheid, en nam de huidige secretaris mevrouw Kusters zijn rol over. Het college bedankt de heer Ancery voor zijn waardevolle bijdrage aan het toezicht op de advocatuur.

Zelfevaluatie college

In april 2025 heeft het college van toezicht een zelfevaluatie gedaan onder externe begeleiding, met als doel gezamenlijk te reflecteren op de samenwerking binnen het college, de positionering in het toezichtveld en de toekomstige ontwikkeling van het toezicht op de advocatuur. De opbrengst was dat het college focus kan houden op de huidige toezichttaak, en positie kan bepalen in het licht van de transitie van het toezicht op de advocatuur. In dit kader kan het college bewuster strategische onderwerpen agenderen in de jaarplanning en daarbij het doel per overleg helder benoemen, zodat dit voor de genodigden nog meer duidelijkheid biedt.

Financiële verantwoording 2024 gepubliceerd

Het college van toezicht advocatuur publiceerde op 1 juli 2025 de financiële verantwoording 2024, zoals goedgekeurd door de minister voor Justitie en Veiligheid op 17 juni 2024. In deze verantwoording wordt de realisatie 2024 in vergelijking met de begroting 2024 gepresenteerd. Daaruit blijkt dat het college in 2024 een significante besparing op de in de begroting opgenomen personeelskosten heeft gerealiseerd. Dit komt door de inzet van vaste bezetting. Voor een inhoudelijke toelichting op de werkzaamheden van het college wordt verwezen naar het jaarverslag.

WERKING VAN HET TOEZICHT EN DE KLACHTBEHANDELING

De lokale dekens zijn verantwoordelijk voor het toezicht op advocaten in hun arrondissement. Het college ziet toe op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de dekens. In deze voortgangsrapportage wordt onderscheid gemaakt tussen de werking van het toezicht enerzijds en overige systeemrelevante aspecten anderzijds.

Werking van het toezicht

Dekenbezoekronde 2025

Organisatie en focus van de dekenbezoekronde

Jaarlijks bezoekt het college alle lokale dekens tijdens de dekenbezoekronde. In de bezoekronde van 2025 heeft het college zich in het bijzonder gericht op de effectiviteit van het risico-gestuurde toezicht, de uniformiteit van de klachtprocedure en de manieren waarop de dekens handhaven.

Het systeemtoezicht door het college heeft betrekking op toezicht en klachtbehandeling. De dekens hebben een veel breder takenpakket waarvan andere taken raakvlakken hebben met of ondersteunend zijn aan de taken waarop het college toeziet. Om die reden heeft het college in 2025 ook met een drietal raden van de orde gesproken. De gesprekken tijdens de bezoekronde hebben mede om die reden een breder beeld opgeleverd.

Risico-gestuurd toezicht

Naar aanleiding van deze dekenbezoekronde signaleert het college dat in het toezicht op de advocatuur nog steeds de nadruk ligt op repressief toezicht. Repressief en preventief toezicht blijken in de praktijk lastig te onderscheiden. Preventief risico-gestuurd toezicht is goed ontwikkeld voor het financiële toezicht, maar is minder geïmplementeerd in het niet-financiële toezicht. Het doorontwikkelen van risico-gestuurd preventief niet-financieel toezicht kan de effectiviteit van het toezicht vergroten.

Toezicht op grote kantoren

Met name de dekens in arrondissementen met grote kantoren zijn het erover eens dat grote kantoren eigen specifieke risico's hebben, maar een concrete visie op het toezicht op deze kantoren dient nog nader vorm te worden gegeven. Als meest risicovol wordt doorgaans verwezen naar eenmanskantoren en stagiair-ondernemers. Toezicht concentreert zich meer daarop.

Ondermijning en weerbaarheid

Het aantal meldingen van bedreigde advocaten is t.o.v. 2023 met 75% gestegen. Ondermijning en weerbaarheid heeft de aandacht van de dekens. Het college benoemt dit als een belangrijke ontwikkeling.

Uniformering werkwijze

Het college signaleert dat de dekenen stappen hebben gezet om te komen tot een verdere centralisatie van het toezicht, met onder meer als doel een verdere uniformering in de werkwijze, aanpak en vastlegging van het toezicht en de klachtbehandeling. In de lokale toepassing van de werkwijze en de vastlegging blijken verschillen te bestaan. De lokale verschillen in de uitvoering van het toezicht en de klachtbehandeling zijn gelijk aan vorig jaar. Uniformering is van belang omdat het bijdraagt aan de professionaliteit en consistentie van het toezicht en de klachtbehandeling.

Onafhankelijkheid

Om de onafhankelijkheid van de deken te borgen hebben dekenen en hun kantoor het professioneel statuut ondertekend. Ook worden klachten over de deken, stafjurist-advocaten van het ordebureau, leden van de raad van de orde of hun kantoorgenoten ter behandeling doorgezonden aan een andere deken. Voor onafhankelijkheid is verwijzing naar een andere deken of waarneming essentieel. Een wettelijke basis hiervoor ontbreekt echter, met uitzondering van het geval van een tegen een deken ingediende klacht, waarvoor artikel 46c lid 5 Advocatenwet een regeling kent.

De exacte betrokkenheid van de leden van de raden van de orde bij het toezicht is niet geheel inzichtelijk geworden. De meeste dekenen lijken deze leden in meer of mindere mate bij het toezicht te betrekken. Zij vinden dit onvermijdelijk vanwege de benodigde expertise. Dat leidt tot vragen over onafhankelijkheid, wat het college onwenselijk vindt. Een oplossing zou kunnen bestaan in het betrekken van leden van een andere raad van de orde. Vooral het nemen van beslissingen wordt gezien als iets waarbij de leden van de raad van de orde niet betrokken dienen te zijn.

Druk op ordebureaus

De capaciteit van bureaus blijft kwetsbaar. Veelklagers en de sterke toename van artikel 13 – verzoeken zorgen voor extra druk op de ordebureaus. Dekenen signaleren daarbij een toegenomen complexiteit van klachten en mondiger en proceslustiger gedrag van klagers. In dit kader heeft het college naar aanleiding van signalen die het ontving aandacht gevraagd voor de behandeling en parafrasering van klachten.

De toename van het aantal artikel 13-verzoeken wordt ten dele toegeschreven aan tekorten in de sociale advocatuur. Het college vraagt hier aandacht voor.

Bovenstaande bevindingen leiden tot de volgende concrete aanbevelingen:

- Dekenberaad: bespreek de criteria en de methodiek voor het vaststellen van, omgaan met en actualiseren van de risico-criteria voor risico-gestuurd toezicht en stel naar aanleiding daarvan zowel de permanente risico's als de specifieke risico's als aandachtsgebied voor het jaar vast. Geef daar systematisch en volgens een plan uitvoering aan.
- Dekenberaad: bespreek de specifieke risico's voor grote kantoren en kom tot een risico-gestuurde toezichtstrategie voor deze kantoren.
- Dekenberaad: pas het begrip kantooronderzoek eenduidig toe en zorg voor een goede en uniforme registratie van kantooronderzoeken.

- Dekens: synchroniseer de vragenlijst voor ONK en kantooronderzoek zoveel mogelijk.
- Dekens: vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid is het onwenselijk leden van de raden van de orde te betrekken bij het toezicht. Eventueel kan worden overwogen leden van een andere raad van de orde te betrekken, als aanvullende expertise gewenst is. De algemene machtiging voor de leden van de raden van de orde dient te worden geschrapt.
- Dekenberaad: een verdere uniformering van de wijze van registratie is noodzakelijk, mede om trends te kunnen zien. Goede en betrouwbare data is hiervoor onontbeerlijk. Een goede toelichting is ook vereist.
- Dekenberaad: zorg voor een goede en uniforme registratie van toezichtinstrumenten. Een goede toelichting is ook vereist.
- Dekens: plan jaarlijkse zelfevaluaties van de deken volgens een vaste methodiek.

Speerpunten gesprekken relevante externen

Eind 2025 voert het college gesprekken met relevante externe partners:

- Bureau Financieel Toezicht
- Financial Intelligence Unit - Nederland
- College van Procureurs - Generaal
- Voorzitters Raden van Discipline
- Hof van Discipline
- Raad voor de Rechtspraak

In deze gesprekken ontvangt het college informatie, inzichten en signalen over de advocatuur of de actuele ontwikkelingen in het toezicht in andere sectoren of beroepsgroepen. Trends en ontwikkelingen in andere branches kunnen zo gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur. Dit jaar ligt de nadruk in gesprekken met toezichthouders in andere sectoren op data-analyse en de balans tussen preventie en repressie. Ook spreekt het college hen over de samenwerking tussen hen en de deken in het toezicht op gemengde kantoren. In gesprek met partners in de rechtspraak ligt de nadruk op de contacten en informatie-uitwisseling tussen hen en de deken, en op de gesignaleerde trends in klachten en als gevolg daarvan de belasting van de griffie.

Beleidsregels systeemtoezicht

In het Toezichtkader en Handhavingskader zijn de criteria uitgewerkt die ten grondslag liggen aan het systeemtoezicht van het college: zichtbaar, onafhankelijk, effectief, professioneel en consistent. Het college heeft het Toezichtkader en het Handhavingskader geactualiseerd zodat dit de huidige taakopvatting, standpunten en actuele werkzaamheden van het college reflecteert. Ook is breder naar de tekst gekeken om de leesbaarheid te vergroten. De bestaande toezichtcriteria blijven het uitgangspunt en wijzigen niet materieel. Voor de helderheid zijn wel de namen van de kaders aangepast: de beleidsregel systeemtoezicht; de beleidsregel toezicht en klachtbehandeling; en de beleidsregel handhaving³. De nieuwe beleidsregels treden naar verwachting in werking op 1 januari 2026.

³ De beleidsregels worden [hier gepubliceerd](#)

De dekens zijn via het dekenberaad geconsulteerd over het voorstel tot wijziging van de beleidsregels. In het algemeen vinden dekens de beleidsregels beter leesbaar dan de voorgaande beleidsregels en kaders. Bovendien ziet het dekenberaad in de beleidsregels het streven terug om te komen tot kortere en simpelere beleidsregels. Los van de meer specifieke opmerkingen, plaatsen de dekens opnieuw opmerkingen bij de reikwijdte van het systeemtoezicht en de bevoegdheden van het college.

Systeem van toezicht

Woo-verzoeken

Het college is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en valt daarom ook onder werking van de Wet open overheid (Woo). De behandeling van de Woo-verzoeken vraagt specifieke expertise en extra capaciteit, die in de huidige opzet en invulling niet volledig binnen het secretariaat van het college aanwezig is. Voor de behandeling is dan ook specifieke expertise en aanvullende capaciteit ingehuurd.

In geval van één Woo-verzoek wordt behandeling door de rechtbank afgewacht. Twee andere Woo-verzoeken zijn dit jaar afgerond.

Actuele ontwikkelingen

Thematische benadering

Het college is ingesteld om met een onafhankelijke blik te kijken naar het functioneren van het toezicht en de klachtbehandeling door de lokale dekens. Vanuit die blik van buiten kijkt het college naar maatschappelijke ontwikkelingen met mogelijke impact op (het toezicht op) de advocatuur. Om deze reden heeft het college samen met het dekenberaad een themabespreking georganiseerd over het vertalen van gedragswetenschappelijke inzichten in toezicht en handhaving.

Wet internationale sanctiemaatregelen

Onder meer de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie en Veiligheid verwachten te komen met een voorstel tot modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel. In het voorstel wordt naar verwachting het toezicht op sancties bij de dekens belegd en krijgt het college de taak om nadere beleidsregels op te stellen. Het college volgt deze ontwikkelingen en heeft zich in 2025 nader door het ministerie van Buitenlandse Zaken laten informeren. Ook in contact met andere toezichthouders is de nieuwe wetgeving onderwerp van gesprek.

Toekomst toezicht advocatuur

De staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid werkt aan een nieuw voorstel voor een nieuw toezichtmodel voor de advocatuur. Naar aanleiding van een motie van het kamerlid Ellian die de regering oproept het klachtonderzoek (naast het toezicht) onder te brengen bij de Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur (OTA), is het voorgenomen consultatie- en wetgevingstraject gepauzeerd in afwachting van nader

onderzoek naar de consequenties en gevolgen van deze motie. In januari 2025 heeft de algemene raad van de NOvA aan het onderzoeksbureau Pro Facto opdracht gegeven een advies uit te brengen over wat – vanuit de theorievorming rond toezicht, klachtrecht en tuchtrecht – de kaders zijn die medebepalend zijn voor de inrichting van een stelsel van toezicht, klachtrecht en tuchtrecht. Op 8 juli 2025 heeft Pro Facto advies uitgebracht. Vervolgens heeft de algemene raad zijn visie op 15 september 2025 met de staatssecretaris gedeeld⁴. De visie van de algemene raad omvat de volgende elementen:

- De Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (hierna: “OTA”) dient voortvarend te worden opgericht en van start te gaan.
- Het klachtrecht dient de komende tijd te worden gemoderniseerd en gestroomlijnd. Dat moet en hoeft de start van de OTA niet op (te) houden.
- Na modernisering van het klachtrecht, waarvoor binnen een jaar een voorstel gereed zal zijn, kan definitief besloten worden waar de klachtbehandeling wordt ondergebracht; bijvoorbeeld bij een aparte afdeling van de OTA of een apart klachteninstituut.
- Modernisering is een noodzakelijke voorwaarde om de klachtbehandeling verantwoord onder te brengen bij de OTA en/of een apart klachteninstituut.
- Hangende de herziening blijft het klachtonderzoek en de klachtbehandeling belegd bij de deken. Voor de uitwisseling van informatie uit klachtonderzoek tussen de deken en de OTA dient bij de invoering van de OTA een wettelijke basis te worden gecreëerd.

De kroonleden van het college van toezicht zijn geconsulteerd door de algemene raad voorafgaand aan het opstellen van zijn visie en steunen deze visie van de algemene raad. Daarnaast vestigen de kroonleden de aandacht in het bijzonder op lokale inbedding, de blik van buiten en consequenties voor de uitvoering van het toezicht in de advocatuur.

Lokale inbedding

De kroonleden zien in de uitwerking van Pro Facto aanleiding om het eerdere standpunt van het college over lokale inbedding te nuanceren. Het belang van lokale inbedding is door Pro Facto goed geanalyseerd en weersproken. De aan lokale klachtbehandeling verbonden toegankelijkheid en laagdrempeligheid kan ook op andere wijze verzekerd worden, waarmee ook uniformering meer gediend is. Met name wijst Pro Facto op de bias die juist door de lokale inbedding in klachtbehandeling kan ontstaan, omdat daaruit een te sterke focus kan volgen op bepaalde rechtsgebieden die ten koste gaat van de aandacht voor andere rechtsgebieden.

Toegankelijkheid en laagdrempeligheid van klachtbehandeling en signaaluitwisseling zijn van groot belang, maar lokale inbedding is daarvoor niet zonder meer een vereiste. Uit de dekenbezoekronde 2025 is zelfs gebleken dat een gecentraliseerde signaaluitwisseling goed, zo mogelijk nog beter, kan werken en kan bijdragen aan een nog objectiever en onafhankelijker onderzoek.

Blik van buiten

In alle inrichtingsmodaliteiten dient ook een blik van buiten te worden ingericht. Dat is blijvend van belang. Een OTA binnen de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) NOvA vereist een blik van buiten

⁴ Het onderzoek van Pro Facto en de visie van de algemene raad van de NOvA zijn [hier gepubliceerd](#)

voor een meer onafhankelijke positionering en om het risico te vermijden dat de OTA te veel naar binnen gekeerd is of daarvan de schijn heeft.

De Kroonleden vinden dat de positionering van de blik van buiten ten opzichte van het wetsvoorstel versterkt moet worden. Er is in de toekomst een dubbele blik van buiten voorzien. Er worden niet-advocaten in het bestuur van de toekomstige OTA benoemd. Daarnaast worden niet-advocaten benoemd in het door de minister voorgestelde “college van toezicht nieuwe stijl”. Deze laatste zou onder meer versterkt kunnen worden bij benoeming en ontslag van bestuursleden van de toekomstige OTA en bij de vaststelling van jaarrekening en begroting, naar analogie van de bevoegdheden voor raden van commissarissen.

Consequenties voor de advocatuur

De kroonleden wijzen erop dat het advies van de algemene raad grote consequenties voor het hele advocatuurlijke toezichtlandschap zal hebben. Deze gevolgen zijn nog niet onderzocht. Bij een eventuele keuze om eerst het toezicht bij een OTA te centraliseren en pas later over te gaan tot centralisatie van de klachtbehandeling, zal de impact misschien beperkt zijn, maar op het moment dat ook de klachtbehandeling wordt gecentraliseerd, zal de impact onzes inziens goed voelbaar zijn. Ervan uitgaande dat niet alle medewerkers van de lokale orden bij het centraal klachtenorgaan werkzaam zullen zijn, dient eveneens gewaakt te worden voor systeemrisico's tijdens transitie naar centrale klachtbehandeling. Daarnaast vragen de kroonleden zich af wat de gevolgen zijn voor kosten, personeel etc. en wat de daaruit voortvloeiende effecten zijn.

In het belang van de beroepsgroep en de rechtszekerheid is het van belang dat de nieuwe toezichthouder op de advocatuur zo spoedig mogelijk wordt opgericht.