

COLLEGE VAN TOEZICHT

ADVOCATUUR

14 april 2026

TWAALFDE
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 twaalfde voortgangsrapportage waarmee het college de staatssecretaris informeert. De eerdere rapportages zijn gepubliceerd op de website van het college.¹

Hoe wordt toezicht gehouden op de advocatuur?

Toezicht in de arrondissementen

De dekens van de elf orden in de arrondissementen zijn verantwoordelijk voor het toezicht op alle advocaten. Zij houden conform artikel 45a van de Advocatenwet 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 dekens 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 wijze van klachtbehandeling over advocaten door de lokale dekens. Dit is een vorm van systeemtoezicht; het college heeft geen taak bij individuele klachten over advocaten of over dekens. Ook heeft het college de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen voor het toezicht en de klachtbehandeling, die bindend zijn voor de dekens. 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 dekens. 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 bij wet voorzitter, maar fungeert als lid van het college en is wel advocaat. Het college is onafhankelijk gepositioneerd binnen de NOvA, onder meer door een

¹ Voortgangsrapportages

² Beleidsregels

eigen begroting en verantwoording, 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 spreekt het college de individuele lokale deken tijdens de dekenronde. 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 blijken op veel terreinen thuis te moeten zijn en moeten daarom over een brede set vaardigheden (kunnen) beschikken. De dekenronde 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 dekenronde 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 bespreekpunten voor die in de gesprekken met de deken aan de orde worden gesteld. Deze bespreekpunten zijn gebaseerd op onder andere een analyse van het jaarplan en het jaarverslag van het dekenberaad en overige informatie zoals signalen, tuchtrechtelijke beslissingen, publicaties van het dekenberaad en algemene maatschappelijke ontwikkelingen die het college signaleert.

Het college heeft op grond van de Advocatenwet meerdere handhavingsinstrumenten. 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 extern adviseur en secretariële ondersteuning.

Begroting 2026 goedgekeurd en gepubliceerd

Het college heeft zijn begroting³ op 2 oktober 2025 vastgesteld en voor goedkeuring voorgelegd aan de minister voor Justitie en Veiligheid. Op 26 november 2025 heeft de minister - met inachtneming van de kennisgeving van de algemene raad - de begroting goedgekeurd, waarna deze op dezelfde dag door het college is gepubliceerd.

Jaarverslag 2025 gepubliceerd

Op 26 februari 2026 publiceerde het college zijn jaarverslag⁴. De advocatuur ligt in toenemende mate onder het maatschappelijke en politieke vergrootglas. Het aantal meldingen van bedreigde advocaten is enorm gestegen. Weerbaarheid en veiligheid heeft daarom de nadrukkelijke aandacht van de deken en van het college.

In 2025 had het college extra aandacht voor de effectieve werking van het risico-gestuurde toezicht en de uniformiteit van de klachtprocedure en gezichtspunten bij handhaving. In het algemeen ziet het college dat het toezicht op de advocatuur verder professionaliseert en steeds effectiever is. Bij de deken en hun ordebureaus is veel expertise aanwezig als het gaat om klachtbehandeling en het tuchtrecht. Maar er is ook ruimte voor verbetering.

Het college signaleert dat in het toezicht op de advocatuur nog steeds de nadruk te veel 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. Ook vraagt het college aandacht voor een meer uniforme werkwijze en registratie, en voor toezicht op grote kantoren. Vervolgens vraagt het college aandacht voor de onafhankelijke positie van de deken en voor de toename van het aantal verzoeken een advocaat toegewezen te krijgen.

³ Begroting 2026 / financiële verantwoording

⁴ Jaarverslagen

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.

Werkings van het toezicht

Werkplan 2026

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.

- **Gespreksronde dekens**

In 2026 zal het college als systeemtoezichthouder zoals elk jaar alle lokale dekens spreken. De gesprekken worden in samenwerking met de dekens voorbereid. Het college doet dit onder andere door een informatie-uitvraag bij de dekens. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van het jaarplan en het jaarverslag van het dekenberaad en wordt overige informatie betrokken zoals signalen, tuchtrechtelijke uitspraken en publicaties van het dekenberaad. In de gespreksronde van 2026 richt het college zich in het bijzonder op de methodiek voor het vaststellen van de risico-criteria voor risico-gestuurd toezicht. Ook richt het college zich op de uniforme uitvoering en handhaving van de klachtprocedures en op het toezicht op de inzet van AI binnen de advocatuur. Het college komt vervolgens met bevindingen en eventuele aanbevelingen, die met de dekens worden besproken. Dit jaar zal het college van toezicht naast de dekens, ook een gesprek voeren met het dagelijks bestuur van het dekenberaad en de ondersteuning door de Landelijke Organisatie Toezicht Advocatuur (LOTA). In dat gesprek komen uniformering en thematische arrondissement overstijgende onderzoeken aan bod.

- **Gesprekken relevante externen**

Naast de dekens spreekt het college met andere toezichthouders en met tuchtrechters. Zo houdt het college een brede blik op het toezicht en op de advocatuur. Een belangrijke vraag in die gesprekken is wat we van elkaar kunnen leren.

- **Verantwoording**

Het college rapporteert over de voortgang van de activiteiten en de werking van het toezicht in het jaarverslag en de periodieke voortgangsrapportages. Het college bespreekt deze rapportages met de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Gesprekken relevante externen 2025

Zoals hierboven beschreven gaat het college van toezicht jaarlijks in gesprek met andere relevante partners. Het doel hiervan is te overleggen over relevante ontwikkelingen en te leren van toezichthouders in andere domeinen en organen belast met tuchtrechtspraak.

In 2025 heeft het college van toezicht gesproken met de staatssecretaris van Justitie & Veiligheid, Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland, Bureau Financieel Toezicht (Bft), Nationale Ombudsman, het Hof van Discipline, de Raden van Discipline, de Raad voor de Rechtspraak en het College van procureurs-Generaal. In deze gesprekken ontving het college informatie, inzichten en signalen over de advocatuur of de actuele ontwikkelingen met betrekking tot het toezicht en/of de klachtbehandeling in andere sectoren of beroepsgroepen. Ook trends en ontwikkelingen in andere branches kunnen zo gekoppeld worden aan de uitvoering van het systeemtoezicht op de advocatuur. De gesprekken worden wederzijds als nuttig ervaren. De contactfrequentie is vastgesteld op eens per jaar of per twee jaar.

De rode draden in de gespreksthema's waren:

- de toekomst van het toezicht en modernisering van het klachtrecht;
- uniformiteit versus lokale verschillen;
- de uitdaging om preventief toezicht te versterken;
- de noodzaak tot samenwerking en informatie-uitwisseling;
- veiligheid, weerbaarheid en werkdruk;
- de impact van nieuwe wet- en regelgeving op toezicht;
- en de impact van artificiële intelligentie op de advocatuur en klachten.

Het college bespreekt de inzichten met dekens. De inzichten leveren ook vragen op voor de gespreksronde met dekens in 2026. Gesprekken over veelklagers of mogelijke misbruik van het klachtrecht, leiden tot inzichten over mogelijkheden tot modernisering van het klachtrecht. Deze inzichten deelt het college met de NOVA, die zich over dit thema buigt.

Stelsel 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 ingehuurd.

In geval van één Woo-verzoek wordt behandeling door de rechtbank afgewacht. Begin 2026 is één nieuw Woo-verzoek ontvangen en afgehandeld.

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 deken. Vanuit die blik van buiten kijkt het college naar maatschappelijke ontwikkelingen met mogelijke impact op (het toezicht op) de advocatuur. Om deze reden organiseerde het college samen met het dekenberaad een themabespreking over risico-gestuurd toezicht. Het college laat zich ook voorlichten en inspireren over het gebruik van kunstmatige intelligentie (AI) in de advocatuur en het naleven van de kernwaarden daarbij. De kernvraag voor het college daarbij is welke vragen een toezichthouder hier over kan en moet stellen.

Wet internationale sanctiemaatregelen

In februari 2019 is een wetsvoorstel tot modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel ingediend bij de Tweede Kamer. Internationale sanctiemaatregelen zijn volgens de indieners een belangrijk instrument in de buitenlandpolitiek van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Sancties dienen onder andere de handhaving of herstel van de vrede, mensenrechten en de bestrijding van terrorisme. Sancties worden steeds vaker ingezet. Vanwege de eisen die dit stelt aan de nationale naleving van sanctiemaatregelen en het belang om hier in Nederland effectief uitvoering aan te geven, moderniseert de regering het sanctiestelsel en stelt zij een nieuwe Wet internationale sanctiemaatregelen voor.

In het voorstel wordt het toezicht op sancties bij een deken belegd en krijgt het college van toezicht de taak nadere beleidsregels over bedrijfsvoering op te stellen. In contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Justitie en Veiligheid, maar ook met andere toezichthouders is de nieuwe wetgeving onderwerp van gesprek.

Nieuw Europees AML-pakket

In mei 2024 is een nieuw Europees Anti Money Laundering (AML)-pakket goedgekeurd, die rechtstreeks op de lidstaten van toepassing is. Met het nieuwe AML-pakket wordt onder meer de reikwijdte van de regelgeving uitgebreid, worden procedures en beleid verder geharmoniseerd en de verplichting om de 'ultimate beneficial owners' te identificeren uitgebreid. Ook wordt de toegang tot registers voor onder meer toezichthouders uitgebreid en komt er een Europese AML-toezichthouder (AMLA). Hoewel deze AMLA geen direct toezicht zal houden op de toezichthouders op de advocatuur, zal er wel een indirecte impact zijn. Daarom heeft het college van toezicht hier regelmatig contact over met de NOvA, deken en andere toezichthouders.

Toekomst toezicht advocatuur

De staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid werkt aan een nieuw voorstel voor een nieuw toezichtmodel voor de advocatuur. In de plannen van juni 2023 verschuift het toezicht van de lokale deken naar de nieuw op te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). De kroonleden van het college van toezicht steunen de recente visie van de algemene raad en de oproep dat de OTA voortvarend moet

worden opgericht en dat het klachtrecht gemoderniseerd moet worden. Daarnaast vestigen de kroonleden de aandacht op het belang van een blik van buiten en de gevolgen voor de uitvoering van het toezicht in de advocatuur.

Terugblik

Het college van toezicht is in 2015 opgericht. Het college blikt terug op de belangrijkste aanbevelingen die het college in de afgelopen tien jaar in zijn voortgangsrapportages en jaarverslagen structureel naar voren bracht, met focus op de wetgever en onafhankelijkheid van het toezicht.

Het college constateert dat grote stappen zijn gezet in de professionalisering en uniformering van het toezicht op de advocatuur en de klachtbehandeling, maar dat de huidige inrichting van het toezichtstelsel structurele beperkingen kent die de effectiviteit en het maatschappelijk vertrouwen mogelijk onder druk kunnen zetten. In het bijzonder blijft de borging van de onafhankelijkheid van het toezicht een terugkerend aandachtspunt. De bestaande wettelijke kaders bieden onvoldoende expliciete waarborgen om (de schijn van) belangenverstrengeling bij de uitoefening van toezicht en klachtbehandeling door dekens te voorkomen.⁵

Onafhankelijkheid en de blik van buiten spelen ook binnen het college van toezicht zelf een rol. Op grond van de Advocatenwet is de algemeen deken van de NOvA de voorzitter van het college van toezicht. De algemeen deken heeft hier een dubbele verantwoordelijkheid. Naar aanleiding van de door Pro Facto uitgevoerde evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur (Wpta) in augustus 2020, en vooruitlopend op de hervorming van het toezicht op de advocatuur, fungeert het langstzittende kroonlid daarom in de praktijk als voorzitter.

Het college benadrukte steeds het belang van verdere uniformering van toezicht- en klachtprocessen tussen de arrondissementen, waaronder een eenduidige toepassing van beleidsregels, registratie en dossiervorming. Dit is nodig om rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid te bevorderen. Tevens acht het college een verschuiving van overwegend repressief toezicht naar meer preventief en risico-gestuurd toezicht noodzakelijk, ook buiten het financiële domein, zodat risico's eerder worden gesignaleerd en effectiever kunnen worden geadresseerd.

In dit verband onderstreept het college het belang van een meer expliciete en uniforme verantwoording door dekens over de wijze waarop zij invulling geven aan hun toezicht- en klachtbehandelende taken. Zowel risico-gestuurd toezicht en klachtbehandeling als verantwoording mogen worden ondersteund door eenduidige data en de analyse daarvan.

⁵ Pro Facto, Eindrapport evaluatie Wet-positie en toezicht advocatuur, 5 augustus 2020
Het onderzoek van Pro Facto en de visie van de algemene raad van de NOvA, 2025

