



SJenV

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Kamerbrief voortgang toezicht advocatuur

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536

Bijlage(n)
4

Bijlage(n)

1. Kamerbrief voortgang toezicht advocatuur
2. Rapport Pro Facto toezicht advocatuur
3. Brief NOvA staatssecretaris A.C.L. Rutte - Inrichting toezicht en klachtbehandeling advocatuur
4. Nota SRb 19 augustus 2025 Pro Facto-rapport toezicht advocatuur

1. Aanleiding

In opdracht van de Algemene Raad (AR) van de NOvA heeft Pro Facto, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen, een onderzoek uitgevoerd naar de inrichting van het stelsel van toezicht, tucht- en klachtrecht binnen de advocatuur.¹ Dit naar aanleiding van de al langer lopende discussie over de inrichting van het toezicht op de advocatuur en de motie Ellian.² De voormalig Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft de NOvA gevraagd met een eensluidend advies op het toezicht te komen. Op 12 september jl. heeft de NOvA haar advies met u gedeeld.³

Aan de Kamer is toegezegd dat u de Kamer vóór het eind van het jaar zult informeren over het advies van de NOvA en de voortgang van het wetsvoorstel voor de versterking van het toezicht op de advocatuur.⁴ In deze nota wordt u geadviseerd over het vervolg van het wetsvoorstel.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- Akkoord te gaan met het voortzetten van het wetsvoorstel voor zover het die ziet op de oprichting van de Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur (OTA);
- Op dit moment nog geen definitief besluit te nemen over de inrichting van het klachtrecht, maar het voorstel van de NOvA om het klachtrecht eerst te moderniseren te volgen om vervolgens de positionering van het klachtrecht te bezien;

¹ Zie bijlage 2.

² Tijdens het twee-minutendebat van 12 juni 2024 heeft het lid Ellian een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt zowel het toezicht op de advocatuur als klachtenonderzoek bij de onafhankelijk toezichthouder advocatuur onder te brengen. Deze motie werd aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 856).

³ Zie bijlage 3.

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36583, nr. 16.

- Akkoord te gaan met de Kamerbrief waarin de Kamer wordt geïnformeerd over het vervolg met betrekking tot het wetsvoorstel.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

3. Kernpunten

Deze nota gaat achtereenvolgens in op:

- De hoofdlijnen van het onderzoek van Pro Facto over het toezicht op de advocatuur;
- Het advies van de NOvA van 12 september 2025;
- Het vervolg van het wetstraject versterking toezicht advocatuur.

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536

4. Toelichting

Hoofdlijnen rapport Pro Facto

Voor een uitgebreide toelichting wordt korthedshalve verwezen naar de nota van 19 augustus 2025 over het rapport.⁵ Het rapport van Pro Facto gaat in op de kaders, begripsbepaling en historische ontwikkeling van het toezicht, klachtrecht en tuchtrecht binnen de advocatuur. Daarnaast geeft het een overzicht van de leidende principes voor een adequate toezichtsuitoefening en goede klachtbehandeling. Tot slot worden vier inrichtingsmodaliteiten voor de inrichting van het toezicht, klacht- en tuchtrecht besproken, met een analyse van de sterke en zwakke punten van ieder model. Daarbij komt het tuchtrecht verder zijdelings aan bod en draait het met name om de positionering van het toezicht in relatie tot het klachtrecht. Het tuchtrecht wordt hier dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

Het rapport laat zien dat in het verleden sprake was van een duidelijke verbinding tussen het toezicht en tuchtrecht(-spraak) – inclusief het klachtrecht – maar dat in de loop der jaren sprake is geweest van een steeds verdere ontvlechting van deze instrumenten.⁶ De huidige beleidscontouren en het conceptwetsvoorstel bouwen daarop voort. De motie Ellian gaat in tegen deze trend.

Volgens de onderzoekers zijn toezicht en klachtbehandeling verschillende activiteiten die inhoudelijk weinig met elkaar gemeen hebben en om andere expertises, competenties en vaardigheden vragen. Daarom is het volgens de onderzoekers niet nodig om beide instrumenten in één organisatie onder te brengen. Dit kan zelfs leiden tot verzwakking van zowel het toezicht als de klachtbehandeling vanwege rolvermenging, capaciteitsverdeling en het risico dat de onafhankelijk toezichthouder feitelijk als klachtinstantie wordt gezien. Desalniettemin kunnen signalen uit de klachtbehandeling nuttig zijn voor de toezichthouder. De onderzoekers pleiten daarom voor het leggen van een relatie tussen toezicht en klachtbehandeling, zodat signalen uit de klachtbehandeling bij de toezichthouder terecht komen. Daarbij kan het zowel gaan om individuele zaken gaan als om algemene signalen.

Advies NOvA

⁵ Zie bijlage 4.

⁶ Tot 1984 waren de zogenoemde 'Raden van toezicht en discipline' verantwoordelijk voor de uitoefening van het tuchtrecht in eerste aanleg. In 1984 worden deze taken gesplitst. De toezichtstaak blijft bij de raden van toezicht en de nieuw op te richten raden van discipline, die buiten de Orde van advocaten worden georganiseerd, werden verantwoordelijk voor de uitoefening van de tuchtrechtspraak. Naast organisatorische redenen (overbelasting van de raad en de moeilijkheid om geschikte personen te vinden) was een belangrijke reden voor de wijziging om de legitimiteit, onafhankelijkheid en objectiviteit van de tuchtrechtspraak te versterken.

De AR van de NOvA heeft op 12 september jl. zijn breed gedragen advies op het toezicht aan u medegedeeld. Samengevat komt dit advies op het volgende neer:

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536

- Volgens de AR kan met voortvarendheid een onafhankelijke centrale toezichthouder worden opgericht in de vorm van de OTA, volgens de lijnen uitgezet in de contourenbrieven van voormalig Minister voor Rechtsbescherming van 26 september 2022 en 29 juni 2023 (met uitzondering van de inrichting van een klachtenportaal bij de OTA).
- Het klachtrecht dient de komende tijd te worden gemoderniseerd en gestroomlijnd. Dit vanwege verschillende knelpunten binnen het huidige klachtrecht zoals het ontbreken van triage en het ontbreken van de mogelijkheid om een klacht niet-ontvankelijk te verklaren als het griffierecht niet is betaald. De modernisering en stroomlijning van het klachtrecht moet en hoeft de start van de OTA niet tegen (te) houden.
- Na modernisering van het klachtrecht, dat bij voorkeur binnen een jaar wordt afgerond, kan definitief worden besloten waar de klachtbehandeling wordt ondergebracht.
- Hangende de herziening van het toezicht blijft het klachtonderzoek en de klachtbehandeling belegd bij de dekens.
- Voor de uitwisseling van informatie uit klachtonderzoek tussen dekens en de OTA dient bij de invoering van de OTA een wettelijke basis te worden gecreëerd.

Het advies van de AR is breed gedragen en hierover heeft afstemming plaatsgevonden met de huidige toezichthouders. Volgens de AR kan met dit advies de basis worden gelegd voor een nieuw toezichtsmodel en een model voor klachtbehandeling: een model waarin toezicht en klacht onafhankelijk, gecentraliseerd, geüniformeerd en toekomstbestendig kunnen worden gepositioneerd.

Vervolg wetstraject toezicht advocatuur

Er ligt al een conceptwetsvoorstel op basis van de contouren zoals aangegeven in de brieven van de voormalig Minister voor Rechtsbescherming van 26 september 2022 en 29 juni 2023. Het wetsvoorstel bevat de wijzigingen die samenhangen met de introductie van een nieuw, landelijk orgaan binnen de Nederlandse orde van advocaten dat wordt belast met het toezicht op de advocatuur (de Onafhankelijk Toezichthouder Advocatuur, kortweg 'OTA'). Daarnaast bevat het voorstel enkele andere, voornamelijk technische, wijzigingen.

Nu het rapport van Pro Facto is gepubliceerd en de NOvA haar advies heeft gedeeld, kan worden bepaald hoe het wetstraject wordt voortgezet. Er bestaan in dat kader meerdere opties, die hieronder zullen worden uiteengezet. U wordt geadviseerd voor optie 1 te kiezen.

Optie 1 (voorkeursoptie)

De voorkeursoptie is in lijn met het voorstel van de NOvA. U wordt geadviseerd het wetsvoorstel verder in procedure te brengen in lijn met het voorstel van de NOvA. Dit betekent concreet dat het wetstraject waarmee de OTA wordt geïntroduceerd voortvarend wordt voortgezet zonder (het voorstel tot) de modernisering van het klachtrecht door de NOvA af te wachten. Het klachtrecht is zowel geregeld in de Advocatenwet als in de Verordening op de advocatuur. Bij het voorstel zal duidelijk moeten worden of voor de modernisering aanpassing van wetgeving nodig is.

Gelet op het belang voor en de bijzondere positie van de advocatuur binnen onze rechtsstaat, is een sterk, uniform en gecentraliseerd toezichtstelsel van belang. Door voor deze optie te kiezen kan er voortvarend aan de slag worden gegaan met het wetsvoorstel om de OTA op te richten langs de lijnen zoals vermeld in de brief van de voormalig Minister voor Rechtsbescherming van 29 juni 2023. Hiermee wordt het toezicht op de advocatuur versterkt. Voor de oprichting van de OTA is een breed draagvlak binnen de NOvA en haar organen, zo blijkt uit de brief van de NOvA van 12 september 2025, en is ook bevestigd in uw gesprek met algemeen deken Jeroen Soeteman van 9 oktober 2025.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536

Dit betekent het volgende:

- Het wetsvoorstel regelt de oprichting en de start van de OTA, maar nog geen modernisering en stroomlijning van het klachtrecht;
- Het wetsvoorstel bevat een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van informatie uit klachtonderzoek tussen de lokale deken en de OTA en vice versa;
- De NOvA zal worden verzocht het komende jaar met een voorstel te komen hoe het klachtrecht in te richten en te moderniseren;
- Er wordt nog geen definitief besluit genomen ten aanzien van de opvolging van de motie Ellian. Mede aan de hand van het voorstel van de NOvA over de inrichting van het klachtrecht, zal definitief hierover worden besloten.

Planning

Naar verwachting kan het wetsvoorstel aan het einde van het eerste kwartaal van 2026 in consultatie worden gebracht. Afhankelijk van het verdere verloop van de procedure, kan het wetsvoorstel eind 2026 of begin 2027 ingediend worden bij de Tweede Kamer.

Optie 2

Er kan worden gekozen om te wachten met het voortzetten van het wetstraject voor de oprichting van de OTA, en de NOvA te verzoeken het klachtrecht te moderniseren en met een voorstel voor de inrichting van de klachtbehandeling te komen. De NOvA geeft echter aan dat zij hiervoor (zeker) een jaar de tijd nodig heeft.

Na oplevering van het voorstel van de NOvA zullen vervolgens eerst de benodigde stappen moeten worden gezet zoals het schrijven van een beleidsreactie, en, indien beleidsmatig gewenst, een wetswijziging die vervolgens zal moeten worden voorbereid. Afhankelijk van de omvang van de voorgestelde wijziging zal er op zijn vroegst in de loop van 2027 een conceptwetsvoorstel gereed zijn ten aanzien van klachtbehandeling.

Een scenario waarbij met de verdere behandeling van het wetsvoorstel gewacht wordt op het voorstel voor stroomlijning en modernisering van klachtbehandeling zal dus veel vertraging opleveren. Deze optie heeft daarom niet de voorkeur.

Optie 3

Een derde optie is om nu al een keuze te maken over de inrichting van het klachtrecht. Er kan voor worden gekozen om verder te gaan met het wetsvoorstel zoals geschetst in de brief van 29 juni 2023 (oprichting OTA met een

klachtmeldpunt) of voor één van de modaliteiten zoals weergegeven in het Pro Facto-rapport.

Het maken van een keuze voor de inrichting van het klachtrecht, nu de NOvA te kennen heeft gegeven het klachtrecht eerst te willen moderniseren, zal waarschijnlijk weinig draagvlak vinden binnen de NOvA en diens achterban. Daarom heeft deze optie ook niet de voorkeur.

4.1. Politieke context

In het tweeminutendebat van 12 juni 2024 zijn twee moties ingediend over de versterking van het toezicht op de advocatuur:

- De motie van het lid Ellian (VVD) houdt in dat het toezicht op de advocatuur en de tuchtklachtafhandeling op grond van artikel 46c Advocatenwet in één hand blijven liggen.⁷
- De motie van het lid Lahlah (GL-PvdA) ziet op een evaluatie van de nieuwe toezichthouder advocatuur na drie jaar.⁸

De motie Ellian om toezicht en tuchtklachtbehandeling in één organisatie te beleggen is destijds met een ruime Kamermeerderheid aangenomen (114 stemmen vóór).

4.2. Financiële overwegingen

De versterking van het toezicht op de advocatuur heeft geen structurele financiële consequenties voor de Staat. De advocatuur betaalt haar eigen toezicht. Het toezicht wordt nu nog voornamelijk lokaal bekostigd en voor een klein deel via de begroting van de NOvA. Met de komst van de OTA zal het toezicht via de NOvA worden bekostigd. Tegelijkertijd is de verwachting dat de kosten van de lokale orden zullen dalen omdat de toezichttaak daar komt te vervallen. Het is echter nog niet bekend wat de financiële consequenties zijn voor de advocatuur.

Voor de oprichting van de OTA zijn binnen het budget van Directie Rechtsbestel incidentele middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn onder meer bedoeld om de kwartiermaker te financieren die aan de slag zal gaan met het daadwerkelijk opzetten van de OTA.

4.3. Juridische overwegingen

Het wetsvoorstel houdt een wijziging in van de Advocatenwet, de Wet positie en toezicht advocatuur, de Wet Kwaliteit Incassodienstverlening, de Wet open overheid, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES en diverse aanpassingen van overwegend wetstechnische aard.

Het wetsvoorstel ligt voor een groot deel al in concept klaar. Wel moet nog een grondslag worden gecreëerd op basis waarvan de lokale dekens informatie kunnen uitwisselen met de OTA en vice versa.

Voordat het wetsvoorstel in consultatie kan gaan moet er nog een data protection impact assessment (DPIA) worden gedaan. Deze is al in gang gezet, maar moet nog gefinaliseerd worden. Tot slot dient nog het een en ander te worden afgerond, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpassing van de bijlage bij de Wet open overheid.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 856.

⁸ Kamerstukken 2022/23, 29279, nr. 863.

4.4. Krachtenveld

Binnen de NOVA is brede steun voor oprichting OTA.

4.5. Uitvoering

Voor de oprichting van de OTA zal een kwartiermaker worden geworven om de organisatie op te zetten. Het is van belang de kwartiermaker al te werven voordat het wetstraject volledig is doorlopen, idealiter al vóór indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, zodat na inwerkingtreding de OTA snel kan worden opgericht en aan de slag kan. De transitie van het huidige toezichtmodel naar de OTA heeft grote impact op de mensen die betrokken zijn in het huidige toezichtsmodel en moet daarom zorgvuldig en voortvarend worden aangepakt.

4.6. Communicatie

Als u akkoord bent met het voorgestelde scenario zal dit in een Kamerbrief met de Tweede Kamer worden gecommuniceerd.

4.7. Afstemming

Deze nota en de Kamerbrief zijn afgestemd met DWJZ.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Toegang Rechtsbestel

Datum
2 december 2025

Onze referentie
6943536