

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid
mr. A.C.L. Rutte
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Den Haag, 12 september 2025
dossier 203435
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Inrichting toezicht en klachtbehandeling advocatuur

Geachte heer Rutte,

In deze brief zet de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna "NOvA") zijn visie uiteen op de toekomst van het toezicht op de advocatuur en op de behandeling van klachten die tegen advocaten worden ingediend.

De algemene raad is gekomen tot een breed gedragen visie, na wetenschappelijk onderzoek en na overleg en afstemming met de relevante stakeholders binnen de NOvA en met de huidige toezichthouders. Daarbij heeft de algemene raad de ontwikkelingen in de parlementaire geschiedenis van dit dossier in acht genomen.

Deze breed gedragen visie kent 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.

In deze brief zullen wij de relevante ontwikkelingen en inzichten met betrekking tot het toezicht en de klachtbehandeling uiteenzetten en hoe de algemene raad tot voornoemde visie is gekomen.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Ontwikkelingen en inzichten

Met uw ambtsvoorganger is afgesproken dat de algemene raad zijn visie uiterlijk op 15 september 2025 aan hem kenbaar zou maken. De aanleiding voor die afspraak was de aangenomen motie van het Kamerlid Ellian die de regering oproept het klachtonderzoek (naast het toezicht) onder te brengen bij de OTA¹. Hierdoor is het voorgenomen consultatie- en wetgevingstraject gepauzeerd in afwachting van nader onderzoek naar de consequenties en gevolgen van deze motie. De voormalig staatssecretaris Struycken heeft daarover bij brieven van 9 september 2024 en 17 februari 2025 het vervolgetraject uiteengezet.²

In januari 2025 heeft de algemene raad aan prof. dr. H.B. Winter (RUG) van 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. Een kopie van dit advies *“Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten”*, wordt als bijlage 1 bij deze brief gevoegd.

Uit het rapport van Pro Facto volgt onder meer dat er historisch gezien sprake is geweest van een steeds verdergaande ontvlechting van toezicht en tuchtrechtspraak (inclusief klachtbehandeling) en dat het doel en de functie van het klachtrecht wezenlijk anders is dan van het toezicht. Ook de functie van klachtbehandelaar vraagt om andere expertises, competenties en vaardigheden dan de functie van toezichthouder. Tevens wordt vastgesteld dat toezicht en klachtbehandeling inhoudelijk niet veel raakvlakken hebben en zeer te onderscheiden activiteiten zijn. Er wordt geen noodzaak gezien zowel toezicht als de klachtbehandeling in één organisatie onder te brengen; het kan zelfs leiden tot verzwakking van het toezicht wanneer beide wel binnen dezelfde organisatie worden ondergebracht. Wel is het van belang dat relevante signalen uit de klachtbehandeling bij de toezichthouder komen.

Mede op basis van het Pro Facto rapport heeft de algemene raad gesprekken gevoerd met de relevante stakeholders, te weten het college van toezicht, de raad van advies, het college van afgevaardigden, het dagelijks bestuur van het dekenberaad en alle dekens van de lokale orden (hierna: “de dekens”). Het rapport van Pro Facto is daarbij op voorhand gedeeld met alle gesprekspartners.

Het doel van deze gesprekken was allereerst om van alle stakeholders te vernemen welke visie zij, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden, hebben op (goed) toezicht en op de toekomst van het toezicht en de klachtbehandeling. Tevens is met hen de voorlopige visie van de algemene raad gedeeld, waarbij uit de nadien gevoerde gesprekken is gebleken dat alle stakeholders deze visie steunen.

Enkele belangrijke inzichten die daarnaast door stakeholders zijn meegegeven zijn onder andere de noodzaak tot een spoedige oprichting van de OTA, de noodzaak van het moderniseren van het klachtrecht voordat het klachtrecht definitief (centraal) wordt belegd, het behoud van de huidige

¹ Vergaderjaar 2023–2024, Kamerstukken II, 29 279, nr. 856, aangenomen op 18 juni 2025.

² [Rechtsbijstand | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) en [Rechtsstaat en Rechtsorde | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

expertise op de ordebureaus en arbeidsperspectief voor de medewerkers en beheersbaarheid van de kosten.

Visie

De algemene raad hecht aan de nadere ontwikkeling van het onafhankelijke toezicht op de advocatuur, waarvoor voortvarend een krachtige toezichthouder moet worden opgericht. Daarbij is modernisering van het klachtonderzoek noodzakelijk alvorens wordt besloten waar het klachtonderzoek wordt belegd. De algemene raad ziet dat als volgt.

Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur

Om de reeds door de deken (in hun hoedanigheid van toezichthouder) ingezette professionalisering, uniformering en centralisering van het toezicht door te zetten acht de algemene raad het noodzakelijk dat de OTA op korte termijn wordt opgericht. De OTA - als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht - wordt daarmee verantwoordelijk voor het toezicht op alle in Nederland ingeschreven advocaten.

“Toezicht” wordt dan opgevat als het controleren van de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet (waaronder de kernwaarden van de advocatuur), de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en de Wet kwaliteit incassadienstverlening.³ De OTA krijgt in het kader van zijn toezichthoudende taak de bevoegdheid klachten tegen advocaten in te dienen (vergelijkbaar met het huidige ‘dekenbezwaar’), alsmede verzoeken te doen tot schorsing van of het treffen van voorlopige voorzieningen tegen advocaten op grond van de Advocatenwet. Het toezicht wordt centraal, onafhankelijk en uniform ingericht en gedepersonaliseerd van de persoon van de deken. De OTA dient te beschikken over expertise op alle voor het toezicht op de advocatuur relevante deelgebieden en over doorzettingmacht. Daarbij is behoud van deskundigheid en ervaring op het terrein van toezicht op de advocatuur essentieel.

In de motie van Kamerlid Ellian werd verzocht om, in het kader van de versterking en hervorming van het toezicht, niet alleen het toezicht als hierboven omschreven maar ook het onderzoek naar klachten over advocaten (hierna: “het klachtonderzoek”) onder te brengen bij de OTA. De algemene raad deelt de daarin besloten opvatting dat voor goed toezicht noodzakelijk is, dat de toezichthouder beschikt over de relevante signalen die uit klachtonderzoek kunnen voortkomen. Daarin kan worden voorzien door bij de oprichting van de OTA een wettelijke grondslag te creëren voor het delen van die gegevens met de OTA. Daarmee ontvangt de toezichthouder dan alle uit het klachtonderzoek afkomstige informatie die voor het toezicht relevant is. Tevens is voorstelbaar dat het klachtrecht op termijn wordt ondergebracht bij de OTA.

Klachtonderzoek

In 2023 hebben (de bureaus van) de elf lokale deken 2.181 ingediende klachten afgehandeld. De daarbij horende werklast is immens. Het huidige klachtrecht kent een aantal serieuze knelpunten en het leidt te vaak en te veel tot de indiening van (evident) ongegronde klachten of niet-ontvankelijke klachten, waaraan vanwege de huidige systematiek en regelgeving wel veel werk moet worden besteed.

³ Toezicht: kamerstuk II 2009/10, 32123 VI nr. 87

Het huidige klachtrecht kent een flink aantal knelpunten, waarvan enkele hier worden genoemd:

- de mogelijkheid van 'trage' ontbreekt (op dit moment moeten ingevolge de wettelijke regeling alle klachten onderzocht worden en dat gebeurt allemaal in dezelfde werkstroom);
- het gevolg is dat veel klachten uiteindelijk ongegrond of niet ontvankelijk worden verklaard (dit verstopt het systeem doordat deze klachten niet al in een vroegtijdig stadium (kennelijk) ongegrond of niet ontvankelijk kunnen worden verklaard);
- klachten kunnen niet niet-ontvankelijk worden verklaard als het griffierecht niet of niet tijdig is voldaan, waarvan sprake was bij 21% van de in 2023 behandelde klachten; ook dit verstopt het systeem; en
- het klachtenonderzoek is 'gepersonaliseerd', hetgeen er veelvuldig toe leidt dat vooral 'veelklagers' vervolgens klachten indienen tegen de persoon die de klacht behandelt - de deken - over de wijze van klachtonderzoek en klachtbehandeling (welke klachten na behandeling door de raad van discipline in een ander arrondissement dan dat van de deken in het overgrote deel van de gevallen ongegrond of niet ontvankelijk worden verklaard).

Daarmee brengt het klachtonderzoek een zeer grote werklast met zich en vormt het een dusdanige belasting dat directe onderbrenging bij de OTA in de visie van de algemene raad zal leiden tot een onvoldoende effectieve toezichthouder die de noodzakelijke nadere professionalisering, uniformering en centralisering van het toezicht niet goed zal kunnen uitoefenen.

De algemene raad komt dan ook tot de conclusie dat de klachtbehandeling eerst moet worden gemoderniseerd. Er ontstaat zo na de modernisering een evenwichtiger, efficiënter en effectiever systeem van klachtbehandeling, waardoor de tuchtspraak ook effectiever zal worden en nog richtinggevend wordt voor advocaten. Tegelijkertijd zullen rechtzoekenden eerder de door hen gewenste genoegdoening vinden voor hun klacht.

De modernisering van het klachtrecht moet binnen afzienbare tijd plaatsvinden teneinde 'de tussenfase' zo kort mogelijk te houden. In die 'tussenfase' blijft het klachtonderzoek belegd bij de deken, zoals nu het geval is. De algemene raad is er (in afwijking van de contourenbrieven van de voormalig minister Weerwind) geen voorstander van, hangende de modernisering van het klachtrecht, een 'klachtenportaal' in te richten bij de OTA, omdat dit in wezen dezelfde bezwaren kent als het nu onderbrengen van de klachtbehandeling bij de OTA. In 'de tussenfase' is het wel van belang dat de noodzakelijke signaal-uitwisseling en afstemming tussen deken en de OTA wettelijk wordt vastgelegd, zoals voorzien in de contourenbrief van minister Weerwind van 29 juni 2023.

De algemene raad meent dat de aanpak die hij voorstelt belangrijke voordelen heeft. De OTA kan snel van start gaan en zich richten op (preventief en risicogestuurd) toezicht en wordt bij aanvang niet belast met de huidige bulk aan klachten met de daarbij behorende knelpunten. Daarnaast wordt eerst ervaring opgedaan met de OTA alvorens het klachtrecht opnieuw wordt ingericht.

Intussen zal de algemene raad - vergelijkbaar met de wijze waarop hij het voorgaande traject heeft vormgegeven - het initiatief nemen om met de relevante stakeholders te komen tot voorstellen tot ingrijpende modernisering van het klachtrecht.

Vervolgens zal kunnen worden bepaald hoe en waar de gemoderniseerde klachtbehandeling het beste gepositioneerd kan worden. Dat kan zijn bij een aparte afdeling van de OTA of bij een afzonderlijk klachteninstituut. Ook een combinatie is denkbaar, afhankelijk van de aard van de

klacht. De OTA kan over de uiteindelijke positionering een adviserende stem hebben, in het licht van de ervaringen die dan mogelijk reeds zijn opgedaan.

Bij dit alles is het van groot belang dat de deskundigheid en kwaliteit die nu aanwezig zijn bij de medewerkers van de plaatselijke ordebureaus behouden blijven en dat de medewerkers daartoe een duidelijk perspectief geboden kan worden.

Conclusie

Samengevat is de breed gedragen visie van de algemene raad dat met voortvarendheid een onafhankelijke centrale toezichthouder wordt opgericht in de vorm van de OTA, volgens de lijnen uitgezet in de contourenbrieven van voormalig minister Weerwind 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. Dat 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 besloten worden waar de klachtbehandeling wordt ondergebracht. Hangende herziening blijft het klachtonderzoek en de klachtbehandeling belegd bij de deken. Voor de uitwisseling van informatie uit klachtonderzoek tussen deken en OTA dient bij de invoering van de OTA een wettelijke basis te worden gecreëerd.

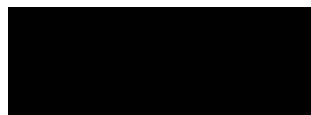
De algemene raad heeft het vertrouwen dat met deze visie de basis kan worden gelegd voor een breed gedragen, evenwichtig en op de advocatuur toegesneden effectief model voor toezicht en klachtbehandeling. Een model waarin toezicht en klacht onafhankelijk, gecentraliseerd, geüniformeerd en toekomstbestendig kunnen worden gepositioneerd en dat tevens recht doet aan de bijzondere positie die de advocatuur in de rechtsstaat inneemt.

Vanzelfsprekend lichten wij het bovenstaande graag in een gesprek toe.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad,
de algemeen deken



S. van Oers



J.W. Soeteman

Bijlage: Pro Facto rapport 8 juli 2025: "Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en Verkenning van inrichtingsmodaliteiten" (inclusief samenvatting);