

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw C. van Bruggen MSc
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum

17 september 2025

Contactpersoon

J.M.E. Smilde

Onderwerp

Voorstel Wet onafhankelijke toezichthouder advocatuur

Geachte mevrouw van Bruggen,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) ontving op 10 juli 2026 uw verzoek tot consultatie over het wetsvoorstel onafhankelijke toezichthouder advocatuur. Hierbij treft u het advies waarbij de WeCo ten behoeve van de leesbaarheid gebruik maakt van enige kernachtige termen. De uitleg daarvan staat in de voetnoot.¹

I. Samenvatting van het voorstel

Doel van het wetsvoorstel is om het interne toezicht op het functioneren van individuele advocaten door de dekens van de diverse orden van advocaten te vervangen door een professionele en frisse blik van buiten.² Uit de stukken blijkt dat die wens met name is ingegeven door de behoefte om ondermijnende financiële criminaliteit, en binnen dit kader overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), te voorkomen.³

Als het aan de wetgever ligt, komt het toezicht te liggen in de handen van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur (OTA), een nieuw bestuursorgaan binnen de boezem van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), maar zonder banden met de nu bestaande bestuursorganen zoals de Algemene Raad en het College van Afgevaardigden.⁴

¹ Voorstel: het voorstel tot vaststelling van de Wet onafhankelijk toezicht die strekt tot wijziging van onder meer de Advocatenwet;

Toelichting: de toelichting op het voorstel;

Beleidskompas: het beleidskompasformulier dat behoort bij het voorstel en de toelichting;

PF2020: het rapport van onderzoeksbureau Pro Facto gedateerd 5 augustus 2020, met een evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur;

PF2025: het rapport van onderzoeksbureau Pro Facto gedateerd juli 2025, met de titel 'Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten'.

² Toelichting, p. 7 en 18.

³ Toelichting, p. 4-6; Beleidskompas, p. 3; PF20, p. V (aanbeveling 9); PF25, p. 14.

⁴ Toelichting, p. 12.

De OTA moet volgens het wetsvoorstel bestaan uit vijf leden; twee advocaten en drie niet-advocaten.⁵ Formeel benoemt de algemene raad de leden van de OTA, maar in de praktijk berust die bevoegdheid bij een afzonderlijke commissie met een bindend adviesrecht.⁶ De commissie bestaat uit drie leden, onder wie de vicevoorzitter van de Raad van State (RvSt) en de bestuursvoorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM).⁷ Een eigen bureau zal de OTA ondersteunen.⁸

Het toezicht van de OTA strekt zich uit tot het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet – dus ook de Verordening op de advocatuur (Voda) en de gedragsregels – de Wwft, de Wwft-BES en de Wet kwaliteit incassodienstverlening (Wki).⁹ Om dit toezicht gestalte te kunnen geven beschikt de OTA over de onderzoeksbevoegdheden als bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), over de bevoegdheid tot het opleggen van lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes aan individuele advocaten, en over de bevoegdheid tot het indienen van zelfstandige tuchtklachten bij de diverse raden van discipline.¹⁰

2. Opzet van dit advies

De kern van het voorstel ligt besloten in onderdeel AG, dat voorziet in een nieuwe afdeling Ib in de Advocatenwet (over de OTA als zodanig), een herziening van artikel 45a van de Advocatenwet (over de inhoud van het toezicht) en de invoering van een nieuw artikel 45aa (over, kort gezegd, het verstrekken van informatie aan en door de OTA). Dit advies beperkt zich tot een beschouwing over die artikelen.

Achtereenvolgens besteedt de WeCo aandacht aan de positie van de advocatuur in de democratische rechtsstaat (paragraaf 3), het gevaar van aantasting van de onafhankelijkheid van individuele advocaten (paragraaf 4) en de onderbouwing van de noodzaak van de maatregel om het toezicht op advocaten te verplaatsen van deks naar de OTA (paragraaf 5). Op basis daarvan formuleert de WeCo enige concrete vragen die naar haar overtuiging nadere bespreking in de toelichting behoeven (paragraaf 6). Hieruit blijkt dat bij de WeCo zorgen bestaan over het risico op misbruik van de OTA, om advocaten monddood te maken, als het openbaar bestuur in handen komt van partijen en personen die de democratische rechtsstaat geen warm hart toedragen.

3. Advocaten en de democratische rechtsstaat

Terecht staat in het wetsvoorstel dat advocaten binnen de democratische rechtsstaat een onmisbare rol vervullen.¹¹ Advocaten hebben onder andere een belangrijke verantwoordelijkheid bij het begrenzen van overheidsoptreden.¹² Zij worden geacht om namens hun cliënten toe te zien op respectering van het legaliteitsvereiste, grondrechten en

⁵ Art. 36g, tweede lid, van het voorstel. Zie ook toelichting, p. 12 en 29.

⁶ Art. 36g, derde lid, van het voorstel (rol van de algemene raad) en art. 36g, vierde lid, van het voorstel (rol van de adviescommissie).

⁷ Art. 36g, vijfde lid, van het voorstel.

⁸ Art. 36k van het voorstel. Zie ook toelichting, p. 14.

⁹ Toelichting, p. 15.

¹⁰ Toelichting, p. 15-16.

¹¹ Toelichting, p. 1.

¹² Toelichting, p. 6 en 9.

algemene rechtsbeginselen. Die verantwoordelijkheid brengt logischerwijs mee dat de invloed van de overheid (Staat der Nederlanden) op het functioneren van advocaten tot een minimum moet worden beperkt. Die notie komt onder meer tot uitdrukking in artikel 30, eerste lid, van de Advocatenwet: besluiten van dekenen en het college van toezicht – en de OTA¹³ – kunnen niet bij Koninklijk Besluit worden vernietigd, teneinde politieke inmenging in het werk van advocaten te voorkomen.

Bezien vanuit de zojuist geschetste invalshoek kan vervanging van intern toezicht op advocaten (de dekenen) door een extern orgaan waarvan ministers de samenstelling mede bepalen (OTA) leiden tot gefronste wenkbrauwen bij personen en instanties die het gedrag van de Staat kritisch volgen en die gerechtelijke procedures met behulp van advocaten voeren. Er bestaat namelijk een kans dat een advocaat die de Staat het juridische vuur aan de schenen legt, onderwerp wordt van een onderzoek door een instantie die – via benoeming van de leden – in ieder geval enigszins met de Staat is verbonden. Desondanks stelt de wetgever dat het voorstel ‘in termen van brede welvaart bijdraagt aan het institutionele vertrouwen en de kwaliteit van de rechtsstaat’.¹⁴ De WeCo mist niet alleen een uitleg van wat wordt bedoeld met het ‘in termen van brede welvaart’ bijdragen aan vertrouwen en de kwaliteit van de rechtsstaat. De WeCo mist ook een deugdelijke onderbouwing van die stelling en adviseert de wetgever daarop in de toelichting nader in te gaan.

4. Aantasting van onafhankelijkheid van advocaten

De WeCo ziet drie factoren waardoor de onafhankelijkheid van advocaten – jegens de Staat – in het gedrang kan komen.

Ten eerste: Het toezicht van de OTA en de hierop betrekking hebbende sanctiemogelijkheden beperken zich niet tot naleving van de Wwft – volgens de toelichting en de hieraan ten grondslag liggende documenten de directe aanleiding tot het voorstel – maar ook tot de gehele Advocatenwet, de Voda en de gedragsregels. De OTA kan zich dus ook gaan bezighouden met handelingen van advocaten die niets te maken hebben met financiële transacties en dergelijke. Sterker, de OTA heeft juridische mogelijkheden om de communicatie tussen advocaten en hun cliënten te beïnvloeden met behulp van maatregelen die het functioneren van de advocaat bemoeilijken.

Ten tweede: De meerderheid van de OTA kan bestaan uit leden die (a) geen enkele affiniteit met de advocatuur hebben en (b) opereren in een sterk politiek getinte omgeving. Drie van de vijf leden zijn geen advocaat en worden – zo suggereert de toelichting – slechts geselecteerd op basis van hun kennis van en/of ervaring met toezicht. Ook de leden van de benoemings(advies)commissie – in ieder geval de vicevoorzitter van de RvSt en de bestuursvoorzitter van de AFM – hebben hun benoeming niet te danken aan kennis van en/of ervaring met de advocatuur. Daarom verbaast het de WeCo dat de rol van de vicevoorzitter en de bestuursvoorzitter in de commissie op geen enkele wijze is toegelicht. Naar de mening

¹³ Art. 30, eerste lid, van het voorstel.

¹⁴ Beleidskompas, p. 4.

van de WeCo bestaat voor zo'n toelichting extra reden, omdat ministers in roerige tijden zowel de RvSt als de AFM onder druk kunnen zetten. De politieke ontwikkelingen in onder meer Polen en Hongarije tijdens de afgelopen decennia hebben pijnlijk duidelijk gemaakt wat er met instituties zoals de rechterlijke macht en de advocatuur kan gebeuren als – democratisch gekozen – populistische en antidemocratische politici het voor het zeggen krijgen.

Ten derde: Dekens moeten aan de OTA informatie verstrekken over individuele advocaten als 'dit van belang kan zijn voor het uitoefenen van toezicht of indien op andere wijze van bezwaren tegen een advocaat is gebleken'.¹⁵ Bovendien kunnen dekens en de OTA 'over en weer bij elkaar navraag doen naar een advocaat'.¹⁶ Nergens wordt duidelijk wat de OTA mag verstaan onder 'bezwaren tegen een advocaat' en waaruit 'navraag' kan bestaan. Wat de WeCo niet geruststelt is dat, volgens de begeleidende stukken, de OTA in dit opzicht beschikt over een grote vrijheid – bij het vormgeven van het toezicht, het stellen van prioriteiten en het bepalen van de ondersteuning – en aan de hand van 'signalen' een handhavingsonderzoek kan starten.¹⁷

De hierboven genoemde factoren in onderlinge samenhang bezien geven de WeCo een ongerust gevoel, denkend over situaties waarin het voortbestaan van een stabiele en gezonder democratische rechtsstaat onder druk staat. Juist als het van groot belang is dat de advocatuur gevrijwaard blijft van politiek gemotiveerde inmenging, wordt zulke inmenging reëel.

5. Onderbouwing doel en noodzaak

Volgens de toelichting en de hieraan ten grondslag liggende stukken is het doel van dit wetsvoorstel om ondermijnende financiële criminaliteit, en binnen dit kader overtreding van de Wwft te voorkomen.¹⁸ Er wordt gesproken over 'misstanden'¹⁹, 'klachten'²⁰, 'zorg over de schijn van belangenverstrengeling' bij dekens²¹ en 'governance'²². Daarmee ontstaat bij buitenstaanders waarschijnlijk de indruk dat er binnen de advocatuur veel misgaat. Die indruk wordt verstrekt door de opmerking dat 'met name in de governancestructuur en de inrichting van het toezichtstelsel tekortkomingen [zijn] geconstateerd' en dat 'verdere verbeteringen mogelijk en noodzakelijk [zijn] om de toezichtskolom binnen de NOvA scherper af te bakenen en het toezicht door de dekens en het college van toezicht beter en onafhankelijker te positioneren'.²³ Dat is stevige taal die vraagt om een gedegen onderbouwing – en die heeft de WeCo tot nu toe niet aangetroffen.

¹⁵ Art. 45aa, eerste lid, van het voorstel. Zie ook toelichting, p. 16 en 33.

¹⁶ Art. 45aa, derde lid, van het voorstel. Zie ook toelichting, p. 16 en 33.

¹⁷ Toelichting, p. 14 (vrijheid); Beleidskompas, p. 5 (signalen).

¹⁸ Zie par. 2 van dit advies en de daar aangehaalde bronnen.

¹⁹ Toelichting, p. 3.

²⁰ PF25, p. 33.

²¹ PF25, p. 16.

²² PF20, p. III.

²³ PF25, p. 15. Vgl. ook Beleidskompas, p. 3.

Verder streeft de wetgever met het voorstel naar meer uniformiteit bij het uitoefenen van toezicht op naleving van de Wwft binnen de advocatuur.²⁴ Onduidelijk blijft welke verschillen tussen de diverse orden bestaan, hoe groot die verschillen zijn, en of de verschillen leiden tot problemen in de sfeer van ondermijnende criminaliteit.

Daarnaast wil het voorstel bijdragen aan vergroting van de legitimiteit van het toezicht op het functioneren van de advocatuur.²⁵ Of en zo ja, waarom die legitimiteit momenteel onder druk staat, wordt in de stukken niet duidelijk. Met andere woorden: de WeCo mist een stevige onderbouwing van dit voorstel.

Bij gebrek aan inzicht in de precieze aard en omvang van de problemen bij naleving van financiële regelgeving door advocaten, is het moeilijk om vast te stellen waarom dit wetsvoorstel eigenlijk noodzakelijk is. Er bestaan immers al verschillende mogelijkheden om ondermijnende financiële en/of criminele acties van advocaten aan te pakken. Dekens hebben de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen. Het tuchtrecht werkt en in ernstige gevallen kan het strafrecht worden ingezet. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) zijn bestaande bestuursorganen met een uitgebreid ambtelijk apparaat, forse bevoegdheden, een enorme kennis en zeer veel ervaring als het gaat om naleving van de Wwft. Wellicht biedt de bevoegdheid van de DNB tot het indienen van zelfstandige tuchtklachten bij de diverse raden van discipline²⁶ al voldoende soelaas om de, volgens het wetsvoorstel bestaande, tekortkomingen binnen de advocatuur in te dammen. Een heel nieuw bestuursorgaan met een afzonderlijk bureau is dan niet nodig.

Meer uniformiteit bij het houden van toezicht – en/of het treffen van concrete maatregelen – kan worden bereikt met behulp van interne regelgeving. Daarbij kan het gaan om een Algemeen verbindend voorschrift zoals de Voda, maar ook om beleidsregels in de zin van art. 4:81 van de Awb.

6. Concrete vragen

Op basis van het vorenstaande adviseert de WeCo u om in de toelichting:

- concreet in te gaan op de bestaande problemen binnen de advocatuur bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit en de toepassing van de Wwft, en binnen dit kader te objectiveren hoe ernstig deze problemen werkelijk zijn en in welke mate (en in welke arrondissementen) zij in de praktijk voorkomen;
- meer inzicht te bieden in de verschillen wat betreft bestrijding van ondermijnende criminaliteit en toepassing van de Wwft tussen de diverse orden;
- uit te leggen waarom dit wetsvoorstel niet beperkt is tot (verbetering van het) toezicht op de naleving van de Wwft;
- op basis van het vorenstaande nader te motiveren waarom het voorstel noodzakelijk is, door in ieder geval te onderbouwen waarom minder ingrijpende maatregelen dan het oprichten van een geheel nieuw bestuursorgaan niet voldoende zijn bij het beteugelen van

²⁴ Beleidskompas, p. 3 en 6.

²⁵ Toelichting, p. 14.

²⁶ Vgl. art. 45ga van het voorstel; vgl. in dit verband toelichting, p. 34.

ondermijnende criminaliteit en gebrekkig toepassing van de Wwft (zoals het al bestaande toezicht op de naleving van de Wwft ook toepassen op de naleving van die wet door advocatuur);

Subsidiair:

- te motiveren waarom het nodig is dat de meerderheid van de OTA bestaat uit personen die geen advocaat zijn;
- te motiveren waarom een lid van de OTA (blijkbaar) geen kennis van en ervaring met de advocatuur hoeft te hebben;
- aan te geven wat maakt waarom het goed is als/dat de vicevoorzitter van RvSt (een functie met een politieke component) en de bestuursvoorzitter van AFM (geen specifieke kennis van de Wwft) leden van de OTA zijn.

7. Uitleiding

Zoals valt af te leiden uit de brief van 12 september 2025 die als bijlage bij het voorstel en de toelichting is gevoegd, lijkt de algemene raad van de NOvA het wetsvoorstel te steunen.

Ogenschoonlijk heeft ook het dekenberaad geen principiële bezwaren tegen extern toezicht op het functioneren van de advocatuur, afgaande op zijn consultatiereactie van 16 september 2026. Beide documenten geven voedsel aan de gedachte dat zowel de algemene raad als het dekenberaad problemen ervaren bij – het toezicht op de – naleving van de Wwft door advocaten. Dit ontslaat u echter niet van de verplichting om de aard en de omvang van dergelijke problemen op een voor buitenstaanders controleerbare wijze te onderbouwen.

Alles overziend, adviseert de WeCo om niet verder te gaan met dit voorstel en de acties die zijn gericht op de introductie van een OTA en ondersteunend bureau, zolang de hiervoor geformuleerde vragen niet adequaat zijn beantwoord.

De Wetenschappelijke Commissie,



mr.dr. G.K. Schoep
voorzitter