

Toezicht op de advocatuur als rechtsstatelijke keten

Waarom de Wet onafhankelijke toezichthouder advocatuur ook klachtbehandeling, rechtsgebiedspecialisatie, dossierintegriteit en toegang tot het recht moet adresseren

Human Rights in Finance.EU (HRIF.EU) | 19 september 2026

Deze analyse bouwt voort op de door HRIF.EU op 18 september 2026 ingediende [consultatiereactie op het voorstel Wet onafhankelijke toezichthouder advocatuur](#). Door de korte resterende reactietijd kon die consultatiereactie slechts de hoofdlijnen bevatten. Dit document werkt de onderliggende analyse uitgebreider uit en verbindt praktijkervaringen, tuchtrechtelijke ontwikkeling, evaluatierapporten en de inmiddels gepubliceerde consultatiereacties tot één samenhangend voorstel voor hervorming.

Waar in deze analyse lopende of recent behandelde zaken worden genoemd, wordt uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen vastgestelde feiten, uitspraken van rechter of tuchtrechter en de eigen ervaring of stelling van HRIF.EU. De bedoeling is niet om via deze publicatie individuele procedures opnieuw te beslissen, maar om aan de hand van concrete ervaringen zichtbaar te maken welke structurele waarborgen een toekomstbestendig stelsel nodig heeft.

Kernboodschap

HRIF.EU ondersteunt de richting naar één landelijke, professionele toezichthouder op de advocatuur. De voorgestelde OTA kan versnippering verminderen, expertise bundelen en het toezicht minder afhankelijk maken van lokale verhoudingen. Maar toezicht op advocaten is slechts één schakel in een bredere rechtsbeschermingsketen. Die keten omvat ook de professionele onafhankelijkheid van de advocaat tegenover zijn cliënt, de volledigheid van het procesdossier, de kwaliteit van klachtbehandeling, de deskundigheid van de tuchtrechter en de mogelijkheid om fouten in een eerdere schakel daadwerkelijk te herstellen.

Juist op die andere schakels blijft het voorstel achter. De klachtbehandeling blijft voorlopig lokaal bij de deken. De regionale organisatie van het tuchtrecht waarborgt niet dat voor een specialistische bestuursrechtelijke klacht ook specialistische bestuursrechtelijke kennis beschikbaar is. Het voorstel adresseert slechts beperkt de invloed van kantoororganisatie op de kernwaarden. En de recente ontwikkeling in de tuchtrechtspraak over de onafhankelijkheid van de advocaat tegenover een machtige overheidscliënt is niet kenbaar als afzonderlijk toezichtsthema uitgewerkt.

De centrale stelling van deze analyse is daarom: hervorm niet alleen de toezichthouder, maar ontwerp de gehele rechtsbeschermingsketen. Deskundigheid hoort in het stelsel te zitten, niet bij toeval bij de klager.

1. Toezicht is geen doel op zichzelf

De memorie van toelichting begint terecht bij de positie van de advocaat in de rechtsstaat. Advocaten dragen bij aan rechtsbescherming en toegang tot de rechter; toezicht is één van de voorzieningen die kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening moeten waarborgen. Het wetsvoorstel zoekt daarbij een balans tussen onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de beroepsgroep en onafhankelijkheid van de advocatuur ten opzichte van de Staat.

Die institutionele balans is noodzakelijk, maar niet voldoende. Vanuit het perspectief van een rechtzoekende is de relevante vraag uiteindelijk niet alleen wie toezicht houdt, maar of het geheel van advocatuur, toezicht, klachtbehandeling en tuchtrecht voldoende waarborgen bevat voor een eerlijk proces en effectieve rechtsbescherming. Een sterk stelsel moet daarom ook kunnen omgaan met informatie-asymmetrie, ingewikkeld onderliggend procesrecht, urgente situaties, kantoorbrede druk en fouten in de klachtketen zelf.

2. Concrete praktijkervaringen: waar kan de keten breken?

HRIF.EU baseert deze analyse mede op ervaringen in procedures op het terrein van financieel bestuursrecht en toezicht. De hieronder genoemde voorbeelden zijn geen verzoek aan de wetgever om de uitkomst van individuele zaken te beoordelen. Ze dienen als praktijkcasussen voor de vraag welke institutionele risico's het nieuwe stelsel moet kunnen opvangen.

2.1 Zaakstukken en artikel 8:42 Awb

In een procedure waarin de AFM partij was, ontstond een fundamenteel verschil van inzicht over de op de zaak betrekking hebbende stukken. HRIF.EU heeft in de daaropvolgende tuchtprocedure gesteld dat ondanks een rechterlijke regieaanwijzing een omvangrijke set bestaande zaakstukken niet aan de voorzieningenrechter is verstrekt. In het verzetschrift is erop gewezen dat in een latere procesfase door een andere advocaat namens dezelfde bestuursinstantie wél een omvangrijke inventaris van zaakstukken is ingediend.

De systeemvraag is breder dan de individuele uitkomst. Wie beoordeelt of een advocaat in een bestuursrechtelijke procedure professioneel heeft gehandeld rond zaakstukken, moet begrijpen wat artikel 8:42 Awb verlangt, hoe de actuele jurisprudentie het begrip “op de zaak betrekking hebbende stukken” afbakt, welke rol de procespositie van het bestuursorgaan speelt en hoe een rechterlijke regieaanwijzing doorwerkt. Een algemene toets aan artikel 46 Advocatenwet kan die analyse niet vervangen.

2.2 Informatie-asymmetrie en afbakening van het geschil

In een andere procedure, waarin FIU-Nederland betrokken was, ontstond discussie over de volledigheid van het dossier, de feitelijke voorstelling van zaken en de omvang van het geschil. HRIF.EU heeft daarbij zelf stukken aan de rechtbank verstrekt die volgens haar tot het relevante feitencomplex behoorden en heeft in de tuchtklacht betoogd dat de gekozen procesafbakening ertoe leidde dat een beperktere set informatie bij de rechter terecht kwam.

Hier wordt een tweede mechanisme zichtbaar. Procesmacht bestaat niet alleen uit het al dan niet indienen van één document. Zij kan ook liggen in de manier waarop de rechtsstrijd wordt gedefinieerd. Wie een geschil smaller framt, beïnvloedt mede welke feiten en stukken vervolgens als relevant worden aangemerkt. In dossiers waarin de overheid of een toezichthouder vrijwel alle informatie bezit, kan dat de informatiepositie van burger en rechter ingrijpend beïnvloeden.

2.3 De klachtketen kan zelf een tweede informatietrechter worden

De derde ervaring betreft het tuchtrecht zelf. In een HRIF-klacht waren zes afzonderlijk geformuleerde grieven opgenomen. In een voorzittersbeslissing werden deze samengevat tot twee klachtonderdelen. HRIF.EU heeft in verzet gesteld dat daardoor onder meer het verwijt over de rechterlijke regieaanwijzing, het structureel ontbreken van zaakstukken en een communicatiestop niet zelfstandig kenbaar zijn beoordeeld.

Ook hier gaat het om een bredere systeemvraag: wat gebeurt er wanneer een onderliggend geschil eerst procesrechtelijk wordt versmald en vervolgens de daarover ingediende tuchtklacht opnieuw wordt geherformuleerd? Dan kan een dubbele trechter ontstaan: van feitencomplex naar procesdossier, van procesdossier naar klacht, en van klacht naar kennelijkheidsbeslissing.

2.4 Zittingservaring 18 september 2026: deskundigheid is geen vanzelfsprekendheid

Tijdens een mondelinge behandeling bij een Raad van Discipline op 18 september 2026 heeft HRIF.EU ervaren dat het nodig was uitvoerig uiteen te zetten waarom artikel 8:42 Awb en de actuele bestuursrechtelijke zaakstukkenjurisprudentie relevant zijn voor de beoordeling van het handelen van de advocaat. Op het moment van schrijven is hierover nog geen schriftelijke beslissing beschikbaar. HRIF.EU trekt daarom geen conclusie over de uitkomst van die individuele zaak.

De ervaring legt wel een structurele ontwerp-vraag bloot: waarborgt een geografisch georganiseerd tuchtsysteem dat in een gespecialiseerde bestuursrechtelijke klacht voldoende bestuursrechtelijke expertise aan tafel zit? Als een klager eerst de lokale klachtbehandelaar en daarna het tuchtcollege moet opleiden in het onderliggende rechtsgebied, wordt institutionele deskundigheid feitelijk op de klager afgewenteld.

Een procedure kan formeel toegankelijk zijn zonder verplichte advocaat, maar materieel toch moeilijk toegankelijk worden wanneer de klager eerst de klachtbehandelaar en de tuchtrechter het relevante specialistische recht moet uitleggen.

3. Van concrete voorvallen naar structurele mechanismen

De hiervoor beschreven ervaringen wijzen op meerdere mechanismen die voor de inrichting van toezicht en klachtrecht relevanter zijn dan de vraag in welk arrondissement een advocaat kantoor houdt.

- Informatie-asymmetrie: een overheidsorganisatie, toezichthouder of grote instelling beschikt over stukken en kennis die de wederpartij niet heeft en soms niet eens kan kennen.
- Dossiermacht: de partij met feitelijke toegang tot het dossier heeft in de praktijk grote invloed op wat de rechter te zien krijgt.
- Framingmacht: de gekozen afbakening van het geschil beïnvloedt welke feiten, stukken en rechtsvragen als relevant worden beschouwd.
- Deskundigheidsasymmetrie: de klager kan specialistische kennis van het onderliggende rechtsgebied nodig hebben om een tuchtrechtelijk verwijt überhaupt begrijpelijk te maken.
- Dubbele point of failure: eerst kan de dekenale klachtvoorfase tekortschieten; vervolgens kan dezelfde specialistische lacune bij de tuchtrechter terugkeren.
- Herstelprobleem: een snelle kennelijkheidsafdoening is efficiënt, maar wordt kwetsbaar wanneer essentiële onderdelen, stukken of actuele normen niet kenbaar zijn meegewogen.

Deze mechanismen vragen om een ontwerp dat niet uitsluitend is gebaseerd op geografische nabijheid en algemene tuchtrechtelijke ervaring. De inhoud van het onderliggende rechtsgebied moet mede bepalend zijn voor de toedeling en behandeling van een klacht.

4. De les van de kinderopvangtoeslagaffaire: een rechter kan niet corrigeren wat hem niet bereikt

De kinderopvangtoeslagaffaire behoort niet als retorische vergelijking met iedere hedendaagse bestuursrechtelijke zaak te worden gebruikt. De relevante les is institutioneler. Rechtsbescherming kan structureel falen wanneer informatie-asymmetrie, sterke overheidsmacht en onvoldoende correctiemechanismen zich opstapelen. Een rechter kan alleen toetsen op basis van de informatie en rechtsvragen die hem bereiken.

Daarom is de gedachte dat de rechter of de wederpartij een fout “wel zal corrigeren” geen toereikend systeemprincipe. Als een document niet wordt overgelegd, weet een rechter niet altijd dat het ontbreekt. Als het feitencomplex te beperkt wordt gepresenteerd, kan ook de juridische beoordeling binnen die contouren blijven. En wanneer de burger zelf niet over het materiaal beschikt, kan van hem niet worden verlangd dat hij een onbekende lacune bewijst.

Rechtsbescherming moet niet zijn ontworpen op de fictie van volledige rechterlijke correctie. Iedere professionele actor moet zijn eigen institutionele verantwoordelijkheid dragen.

5. Onafhankelijkheid van de advocaat tegenover de eigen cliënt

Een belangrijke ontwikkeling is de uitspraak van het Hof van Discipline van 12 december 2025 (ECLI:NL:TAHVD:2025:259). HRIF.EU heeft die uitspraak in recente tuchtprocedures aangevoerd als normatieve verduidelijking: juist wanneer een advocaat optreedt voor een overheidsorganisatie met verstrekken bevoegdheden, past een onafhankelijke en kritische houding. De advocaat heeft een eigen professionele verantwoordelijkheid en kan zich niet zonder meer verschuilen achter de opvatting van zijn cliënt.

Deze lijn sluit aan bij het rapport Bescherming van kernwaarden van mei 2026. Dat rapport benadrukt dat de advocaat onafhankelijk moet zijn van onder meer zijn cliënt, de overheid en de rechter, maar ook voldoende afstand moet bewaren tot de zaak. Dat een advocaat instructies van zijn cliënt ontvangt, betekent niet dat hij zonder meer gehouden is alles te doen wat die cliënt verlangt; vereenzelving met de cliënt verdraagt zich niet met de kernwaarde onafhankelijkheid.

Het wetsvoorstel gebruikt het begrip onafhankelijkheid vooral in twee andere betekenissen: de onafhankelijkheid van de OTA ten opzichte van de beroepsgroep en de onafhankelijkheid van de advocatuur ten opzichte van de Staat. Dat zijn legitieme zorgen. Maar een derde onafhankelijkheidsrelatie verdient veel explicietere aandacht: de onafhankelijkheid van de individuele advocaat tegenover een machtige cliënt, waaronder een bestuursorgaan dat zelf over het dossier en de feitelijke informatie beschikt.

HRIF.EU beveelt daarom aan om in de memorie van toelichting en het toekomstige toezichtbeleid expliciet te maken dat toezicht op de kernwaarde onafhankelijkheid óók ziet op professionele distantie tegenover de cliënt, met bijzondere aandacht voor procedures waarin publieke organisaties met grote informatie- of dwangbevoegdheden partij zijn.

6. Wat het wetsvoorstel goed doet — en waar het te vroeg stopt

De keuze voor één landelijke OTA adresseert reële tekortkomingen van het huidige stelsel. Centralisering kan expertise bundelen, uniformiteit vergroten en lokale verklefing verminderen. De OTA krijgt een eigen bureau, toezichtbevoegdheden uit de Awb, mogelijkheden voor bestuurlijke sancties, een zelfstandig klachtrecht en de bevoegdheid om ordemaatregelen te verzoeken. Ook wordt de geheimhoudingsproblematiek opgelost door de toezichthouder toegang te geven tot relevante cliëntinformatie onder een afgeleide geheimhoudingsplicht.

Maar de reikwijdte van de hervorming is smaller dan de rechtsstatelijke opgave. De toezichttaak van de elf dekens verdwijnt, terwijl de klachtbehandeling voorlopig bij de lokale dekens blijft. Het Beleidskompas zegt daar zelfs expliciet bij dat er voor burgers in de klachtbehandeling vooralsnog niets verandert. Juist vanuit het perspectief van een burger die klaagt over dossierintegriteit, specialistisch procesrecht of professionele onafhankelijkheid is dat geen neutrale constatering, maar een aanwijzing dat een wezenlijke schakel voorlopig buiten de hervorming blijft.

Daarbij hoeft de conclusie niet te zijn dat klachtbehandeling en toezicht in één orgaan moeten worden samengevoegd. Proactief toezicht en reactieve klachtbehandeling hebben verschillende doelen en kunnen om functionele scheiding vragen. Maar functionele scheiding is iets anders dan het ongemoeid laten van een reeds bekende zwakke schakel. Een landelijke, zelfstandige klachtorganisatie kan juist naast de OTA worden geplaatst, met duidelijke wettelijke informatie-uitwisseling en extern systeemtoezicht.

7. De externe rapporten bevestigen een bredere hervormingsopgave

7.1 WODC/Pro Facto 2020: verschillen in klachtbehandeling en beperkte inhoudelijke dossierbeoordeling

De evaluatie van de Wet positie en toezicht advocatuur uit 2020 constateerde al dat de omgang met klachten en de intensiteit van onderzoek tussen dekens uiteenliepen. Ook werd vastgesteld dat dossieronderzoek tijdens kantoorbezoeken sterk was gericht op structuur en organisatie van dossiers en nauwelijks op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening. De onderzoekers koppelden daaraan aanbevelingen over uniformering, verbetering van dossieronderzoek en betere verantwoording over daadwerkelijke effecten van toezicht.

Voor HRIF is dit belangrijk omdat de huidige hervorming de versnippering van toezicht wel oplost, maar de regionale klachtstructuur grotendeels laat bestaan. Een probleem dat in 2020 al zichtbaar was, wordt daarmee niet automatisch opgelost door alleen de toezichthouder te centraliseren.

7.2 Commissie Bescherming Kernwaarden 2026: vier pijlers, niet één

De Commissie Bescherming Kernwaarden beschrijft in 2026 een nieuw basisstelsel met vier onderdelen: gemoderniseerd klacht- en tuchtrecht, proactief toezicht op individuele advocaten door de OTA, extern kantoortoezicht op grote kantoren en onafhankelijk intern toezicht binnen grote kantoren. Daarmee maakt de commissie duidelijk dat individuele toezichtbevoegdheden slechts één onderdeel zijn van een robuust beschermingsstelsel.

Het huidige wetsvoorstel realiseert vooral de tweede pijler. De modernisering van klacht- en tuchtrecht wordt naar een later traject verschoven, terwijl kantoortoezicht en structurele governance-eisen voor grote kantoren in het wetsvoorstel niet als volwaardig onderdeel worden uitgewerkt. Dat is des te opvallender omdat ook de NOvA in haar consultatiereactie inmiddels adviseert om het kantoor als normadressaat in de wet op te nemen.

7.3 Amsterdamse orde: zonder uitgekristalliseerde klachtvisie is de hervorming niet compleet

De raad van de Amsterdamse orde van advocaten formuleert in zijn consultatiereactie scherp dat herziening van het toezicht zonder uitgekristalliseerde visie op de klachtbehandeling niet geloofwaardig is. De raad wijst erop dat klachten belangrijke toezichtsignalen bevatten en dat ontvlechting zonder goed ontwerp kan leiden tot informatieverlies en dubbel werk. Daarnaast benadrukt de Amsterdamse raad het belang van specialistische expertise binnen de lokale orde, waaronder bestuursrecht, strafrecht en sociaal recht.

HRIF trekt daaruit niet de conclusie dat lokale klachtbehandeling behouden moet blijven. Integendeel: als specialistische kennis noodzakelijk is, ligt het voor de hand die kennis landelijk en structureel te organiseren in plaats van afhankelijk te maken van de toevallige samenstelling van een regionale raad.

7.4 NOvA: kantoor als normadressaat en afzonderlijk traject voor klachtrecht

De algemene raad van de NOvA adviseert in de consultatie om naast de individuele advocaat ook het advocatenkantoor als normadressaat op te nemen, omdat kwaliteit, integriteit en onafhankelijkheid mede worden bepaald door governance, ICT, financiering, informatiebeveiliging en interne compliance. Dat ondersteunt de gedachte dat professioneel gedrag niet los kan worden gezien van de institutionele context waarin een advocaat werkt.

Tegelijk kiest de algemene raad ervoor om de modernisering van het klachtrecht in een afzonderlijk traject uit te werken, onder meer om de start van de OTA niet te vertragen. HRIF begrijpt die uitvoeringslogica, maar vindt dat de huidige wet dan ten minste een expliciete brug naar het nieuwe klachtstelsel moet bevatten: behoud van onafhankelijk systeemtoezicht gedurende de overgang, een duidelijke wettelijke opdracht tot modernisering en een concrete termijn waarbinnen de nieuwe klachtarchitectuur aan de wetgever wordt voorgelegd.

7.5 Publieke discussie over de blik van buiten

Onderzoeksjournalistiek van Follow the Money heeft in eerdere fasen van de hervorming gewezen op risico's van professionele nabijheid, beperkte externe inbreng en de invloed van de beroepsgroep op de vormgeving van het eigen toezicht. Het huidige wetsvoorstel komt aan een deel van die kritiek tegemoet: het bestuur van de OTA bestaat in meerderheid uit niet-advocaten en krijgt een eigen bureau. Dat verdient erkenning. Tegelijk blijft de bredere vraag relevant of onafhankelijkheid voldoende is geborgd in benoeming, governance, informatiepositie en institutionele afstand.

8. Waarom een landelijke klachtorganisatie met specialistische kamers logischer is

De huidige klacht- en tuchtstructuur is geografisch georganiseerd. Dat is historisch verklaarbaar, maar inhoudelijk niet vanzelfsprekend. Het gedrag van een advocaat wordt niet juridisch anders doordat hij in Amsterdam, Arnhem of Den Haag kantoor houdt. De relevante juridische context wordt vooral bepaald door het rechtsgebied waarin hij optreedt.

Voor een klacht over de behandeling van zaakstukken in een bestuursrechtelijke procedure is bestuursrechtelijke expertise nodig. Voor een klacht over strafvorderlijke waarborgen is strafrechtelijke expertise nodig. Voor complexe civiele procesvoering, familierecht of insolventierecht geldt hetzelfde. Regionale generalistische bezetting maakt de aanwezigheid van die kennis te afhankelijk van toeval.

HRIF.EU stelt daarom een landelijke, onafhankelijke klachtorganisatie voor die functioneel is gescheiden van de OTA, maar onder onafhankelijk systeemtoezicht staat en wettelijk geregelde signalen aan de OTA kan doorgeven. Die organisatie kan bestaan uit een centrale intake en ten minste drie specialistische hoofdkamers: bestuursrecht, civiel recht en strafrecht. Binnen die kamers kunnen specialistische pools bestaan voor bijvoorbeeld financieel toezicht, migratierecht, sociaal zekerheidsrecht, familierecht, sanctierecht en andere domeinen waarin bijzondere procesregels of informatieverhoudingen gelden.

Een dergelijk model combineert de voordelen van centralisering met het inzicht van Pro Facto dat proactief toezicht en reactieve klachtbehandeling verschillende functies zijn. Het voorkomt bovendien dat de burger voor specialistische beoordeling afhankelijk blijft van de toevallige lokale samenstelling.

Voorstel in één zin: organiseer klachtbehandeling naar rechtsgebied en deskundigheid, niet primair naar arrondissement.

9. Effectieve toegang tot recht: formele toegankelijkheid is niet genoeg

Een burger kan formeel zonder advocaat een tuchtklacht indienen. Dat is een belangrijk uitgangspunt. Maar formele toegang is niet hetzelfde als effectieve toegang. HRIF.EU heeft in eigen procedures ervaren dat de aanwezigheid van professionele rechtsbijstand grote invloed kan hebben op de manier waarop complexe juridische punten worden begrepen en behandeld. Die ervaring verdient geen generalisatie tot iedere zaak, maar wel een institutionele reactie.

Een systeem dat zonder verplichte procesvertegenwoordiging toegankelijk wil zijn, moet zélf voldoende juridische deskundigheid organiseren. Anders ontstaat een verborgen toegangseis: de klager moet feitelijk advocaatsniveau hebben om de klachtbehandelaar of tuchtrechter eerst het onderliggende procesrecht uit te leggen.

Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt, voor zover Unierecht toepasselijk is, een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. HRIF.EU stelt niet dat iedere advocatentuchtklacht rechtstreeks onder artikel 47 valt. Wel behoort effectieve toegang tot rechtsbescherming een expliciete ontwerpwaarde te zijn van het nieuwe stelsel, juist waar tuchtrecht mede het vertrouwen in de goede rechtsbedeling beschermt.

Daarom verdient het aanbeveling om in het nieuwe klachtrecht een verplicht moment van domeintoetsing op te nemen: voordat een klacht wordt afgedaan, moet zijn vastgesteld welk materieel en procesrechtelijk kader de gestelde gedraging beheerst en welke expertise voor een betrouwbare beoordeling nodig is.

10. Governance van de OTA: onafhankelijk van beroepsgroep én Staat, maar ook van structurele procespartijen

De discussie over governance wordt vaak gepresenteerd als een keuze tussen onafhankelijkheid van de beroepsgroep en onafhankelijkheid van de Staat. HRIF.EU vindt dat een te smalle tegenstelling. De relevante vraag is hoe wordt voorkomen dat welk machtscentrum dan ook — beroepsorganisatie, Staat, groot kantoor of machtige cliënt — disproportionele invloed krijgt op de toezichthouder.

In het voorgestelde benoemingsmodel krijgt de bestuursvoorzitter van de AFM een formele rol in de benoemingsadviescommissie. De Amsterdamse orde heeft daartegen al bezwaren geuit vanuit de afstand tot de Staat. HRIF voegt daaraan een ander institutioneel argument toe. Een bestuursorgaan dat zelf geregeld procespartij is in bestuursrechtelijke geschillen kan onderwerp zijn van procedures waarin ook het optreden van zijn advocaten ter discussie wordt gesteld. Ongeacht de persoonlijke integriteit van de betrokken functionaris is het dan wenselijk voldoende afstand te bewaren tussen die procesrol en een formele rol in de benoeming of governance van de advocatentoezichthouder.

HRIF.EU beveelt daarom aan geen formele benoemings- of governancerol toe te kennen aan bestuursorganen die structureel als procespartij optreden in rechtsgebieden waar advocatuurlijke procesvoering onderwerp van toezicht kan zijn. Hetzelfde beginsel geldt indien andere financiële toezichthouders, zoals DNB, voor een vergelijkbare rol zouden worden overwogen. Vertegenwoordiging van rechtzoekenden, rechtswetenschap en onafhankelijke toezichtsexpertise ligt vanuit legitimiteit meer voor de hand.

11. Kantoortoezicht: individuele onafhankelijkheid vereist institutionele voorwaarden

De uitspraak van het Hof van Discipline legt verantwoordelijkheid bij de individuele advocaat. Maar een individuele advocaat opereert niet in een vacuüm. Zeker bij grote kantoren kunnen omzetsdruk, belangrijke cliënten, interne besluitvorming, compliance, documentmanagement en kantoorbrede strategie invloed hebben op de ruimte om onafhankelijk te handelen.

De Commissie Bescherming Kernwaarden wijst daarom op de beperkingen van een stelsel dat uitsluitend individuele advocaten als normadressaat kent. De commissie adviseert extern kantoortoezicht voor grote kantoren en onafhankelijk intern toezicht. De NOvA sluit daar in haar consultatiereactie bij aan door het kantoor als normadressaat te willen opnemen.

Voor HRIF is dit een logische aanvulling. Als onafhankelijkheid van de advocaat tegenover de cliënt serieus wordt genomen, moet de toezichthouder ook kunnen onderzoeken of kantoorstructuren die onafhankelijkheid ondersteunen of juist onder druk zetten. Dat geldt in het bijzonder waar een kantoor structurele relaties onderhoudt met zeer grote publieke of private cliënten.

12. Een praktisch hervormingsmodel

De hervorming hoeft niet te wachten totdat ieder onderdeel van het stelsel tegelijk perfect is uitgewerkt. Wel moet de wet nu de goede richting en onderlinge verbindingen vastleggen. HRIF.EU stelt daarom een tweesporenmodel voor: de OTA kan voortvarend worden ingevoerd, terwijl tegelijk een wettelijke route naar een gemoderniseerde landelijke klachtorganisatie wordt vastgelegd.

12.1 Wat in of bij het huidige wetsvoorstel kan worden geregeld

1. Leg expliciet vast dat toezicht op de kernwaarde onafhankelijkheid mede ziet op de professionele onafhankelijkheid van de advocaat tegenover zijn cliënt, met bijzondere aandacht voor machtige publieke en institutionele cliënten.
2. Neem het advocatenkantoor, ten minste voor nader te bepalen normen, als normadressaat op of creëer een duidelijke wettelijke grondslag voor gefaseerd kantoortoezicht.

3. Waarborg gedurende de overgangsfase onafhankelijk systeemtoezicht op de kwaliteit van de dekenale klachtbehandeling; voorkom dat het vervallen van het huidige systeemtoezicht een controlelacune creëert.
4. Leg een wettelijke opdracht en termijn vast voor de modernisering van het klachtrecht, zodat “voorlopig bij de deken” niet verandert in een onbepaalde eindtoestand.
5. Maak in de benoemings- en governanceregels expliciet dat structurele procespartijen op voldoende institutionele afstand van de OTA worden gehouden.
6. Neem dossierintegriteit en professionele omgang met wettelijke stukkenplichten op als herkenbaar toezichtsthema, met ruimte voor risicogestuurd toezicht in bestuursrechtelijke en andere informatie-asymmetrische procedures.
7. Werk in de memorie van toelichting uit hoe signalen uit klachtbehandeling, tuchtrecht en kantoortoezicht systematisch worden teruggekoppeld naar het risicogestuurde toezicht van de OTA.

12.2 Wat in de modernisering van het klachtrecht moet worden geregeld

1. Richt één landelijke onafhankelijke klachtorganisatie in, functioneel gescheiden van de OTA maar met wettelijk geregelde informatie-uitwisseling en systeemtoezicht.
2. Werk met specialistische kamers bestuursrecht, civiel recht en strafrecht en met aanvullende domeinpools waar specialistisch materieel of procesrecht dat vereist.
3. Introduceer een verplichte domeintoets: bepaal vóór inhoudelijke afdoening welk rechtsgebied en welke onderliggende procesnormen relevant zijn en welke expertise beschikbaar moet zijn.
4. Creëer een directe spoedroute voor situaties waarin de gestelde gedraging tijdens een lopende procedure onherstelbare processuele schade kan veroorzaken.
5. Creëer een effectieve herstelroute na een kennelijkheidsafdoening wanneer gemotiveerd wordt gesteld dat essentiële klachtpunten, stukken of rechtsnormen niet zijn beoordeeld; denk aan verloffberoep bij het Hof van Discipline.
6. Waarborg dat een herformulering van een klacht niet tot verlies van zelfstandige verwijten kan leiden zonder dat de klager daarover wordt gehoord en zonder gemotiveerde vastlegging van de oorspronkelijke klachtomvang.
7. Ontwerp de procedure daadwerkelijk voor gebruik zonder advocaat: duidelijke procesbegeleiding, actieve identificatie van het relevante rechtskader en begrijpelijke motivering.

13. Conclusie

De Wet onafhankelijke toezichthouder advocatuur is een belangrijke kans om een verouderd en versnipperd toezichtmodel te verbeteren. Maar de hervorming wordt te smal wanneer zij uitsluitend wordt opgevat als een organisatorische verplaatsing van toezicht van elf deken naar één OTA.

De praktijk laat zien dat goede rechtsbedeling afhankelijk is van een samenhangende keten. De advocaat moet professioneel onafhankelijk kunnen blijven van zijn cliënt. De rechter moet kunnen beschikken over het relevante dossier. Een klacht daarover moet worden onderzocht door een organisatie die het onderliggende rechtsgebied begrijpt. De tuchtrechter moet over passende specialistische kennis beschikken. En wanneer een eerdere schakel aantoonbaar tekortschiet, moet een effectieve herstelroute bestaan.

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft duidelijk gemaakt waarom informatie-asymmetrie en institutionele machtsverschillen niet als randverschijnselen mogen worden behandeld. De uitspraak van het Hof van Discipline van 12 december 2025 onderstreept vervolgens dat professionele onafhankelijkheid ook tegenover een overheidscliënt betekenis heeft. De WODC-evaluatie, de Commissie Bescherming Kernwaarden en de recente consultatiereacties vanuit de advocatuur laten daarnaast zien dat modernisering van klachtbehandeling, specialistische expertise en kantoortoezicht geen perifere onderwerpen zijn.

Een toekomstbestendig stelsel vereist niet alleen een onafhankelijke toezichthouder op advocaten, maar ook onafhankelijke advocaten tegenover hun cliënten, volledige en controleerbare informatie voor de rechter en een onafhankelijke, deskundige en herstelbare klachtketen wanneer daarover twijfel ontstaat.

Geografie is voor die klachtketen geen vanzelfsprekend ordeningsbeginsel. Een bestuursrechtelijke klacht wordt niet civielrechtelijk doordat een advocaat in een ander arrondissement kantoor houdt. Organiseer de inhoudelijke beoordeling daarom primair naar rechtsgebied en deskundigheid. Daarmee kan de hervorming uitgroeien van een wijziging van toezichtstructuur tot een daadwerkelijk rechtsstatelijk herontwerp.

VERANTWOORDING

Deze inhoudelijke positiebepaling heeft plaatsgevonden door met prompting langs de wetsvoorstellen en rapporten rond advocatuur te gaan. De rapporten zijn niet in extenso zelf gelezen, maar de conclusies zijn zo goed mogelijk gevalideerd en getrianguleerd. HRIF.EU heeft verder een eigen analyse gemaakt van de jaarverslagen over klachtbehandeling en de werkwijze/kijkwijze over de 'machinerie' van klachten die naar voren kwam sprong erg in het oog.

Opvallend was dat in 2021 er een [duidelijk besef in het voorwoord van het jaarverslag van Hof en Raden van Discipline](#) was rond de plaats van de advocatuur in de rechtsstaat:

Het advocatentuchtrecht vormt het sluitstuk op de naleving en handhaving van de kernwaarden uit artikel 10a, lid 1 Advocatenwet te weten onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Deze kernwaarden van de advocatuur vormen de sleutel tot het bereiken van goede rechtspleging. Een goede rechtspleging is onmisbaar voor het vertrouwen van de maatschappij in de overheid en daarmee voor het functioneren van de maatschappij. Het belang van de tuchtspraak in deze tijden is daarmee onderstreept. In dit jaarverslag van de vier raden en het hof van discipline wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden van de raden en het hof van discipline in 2021. Dit gebeurt onder meer aan de hand van de cijfermatige ontwikkelingen die in het jaarverslag verder worden toegelicht.

Vanaf 2022 verschuift de rapportage naar een interne gericht beheersing van de klachtmachine. De functie van de advocatuur verdwijnt uit beeld en met name [deze passage](#) laat dat zien.

De raden en het hof proberen met het professionaliseren van hun werkwijze en goede afstemming met de dekenbureaus een efficiënte en eerlijke tuchtprocedure te garanderen die recht doet aan het wezen van het tuchtrecht. Dat is in de eerste plaats het controleren en corrigeren van advocaten en niet in het ruimte bieden aan klagers die daarvoor meer aandacht vragen dan voor een goede toepassing van het tuchtrecht strikt noodzakelijk is.

Vervolgens is langs de klassieke lijnen van aanwijzingen van de regelgeving gekeken naar de aard van de beleidsdiscussie, belangenposities. Daarnaast zijn de eigen ervaringen van HRIF.EU in rechtszaken mét en zonder advocaten, voor consumenten en bedrijven, gewogen bij de analyse van de toegang tot het recht.