

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw K.T. van Bruggen
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 17 september 2026
dossinummer: 203435
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: consultatie voorstel Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur

Geachte mevrouw Van Bruggen,

Naar aanleiding van uw brief van 10 juli 2026, waarin het wetsvoorstel Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur (OTA) ter consultatie is voorgelegd, deelt de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) hierbij zijn consultatiereactie.

1. Inleiding

De NOvA is de publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor de advocatuur, waarvan de algemene raad het bestuur vormt. Alle advocaten in Nederland vormen gezamenlijk de NOvA. Op 1 januari 2026 telde Nederland 19.046 advocaten en 5.494 advocatenkantoren. De meeste kantoren zijn eenmanskantoren (3.298) en de meeste advocaten (6.337) zijn werkzaam bij kleine advocatenkantoren (met 2-8 advocaten). Samen met de eenmanskantoren vormen deze kleine advocatenkantoren ongeveer de helft van alle advocaten in Nederland. De andere helft is verdeeld tussen middelgrote en grote kantoren.

De algemene raad heeft het wetsvoorstel beoordeeld vanuit zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor een goede beroepsuitoefening, de kwaliteit van de advocatuur, de toegang tot het recht en de bijzondere positie van de advocaat in de rechtsstaat.

Als uitgangspunt voor de consultatie heeft de algemene raad zijn eerdere visies (van 10 maart 2023 en 12 september 2025) genomen. Daarnaast zijn bij de voorbereiding van dit advies interne en externe adviezen betrokken. Het gaat om de analyse van mr. dr. F. de Vries over de institutionele inrichting van de OTA en de adviezen van de wettelijk ingestelde wetgevingsadviescommissies Bestuursrecht en de Wwft van de NOvA over respectievelijk het bestuursrechtelijk kader en de Wwft, WIS, lwt en het EU AML-pakket. Deze adviezen worden als bijlagen bijgevoegd, evenals de reactie van de afdelingen Juridische & Bestuurlijke Zaken en Financiën & Organisatie van de NOvA met wetstechnische aandachtspunten.

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

2. Achtergrond en hoofdlijn van het advies

De oprichting van de OTA heeft een lange voorgeschiedenis. Sinds de invoering van de Wet positie en toezicht advocatuur op 1 januari 2015 is het toezicht op de advocatuur ingrijpend versterkt. In 2020 heeft het WODC dit toezicht geëvalueerd in het rapport *Evaluatie Wet positie en toezicht advocatuur*. Daarin zijn verschillende aanbevelingen gedaan aan deken, algemene raad, wetgever en college van toezicht over de verdere inrichting en uitvoering van het toezicht. De toezichthouders, zijnde de elf lokale deken, hebben zowel individueel als verenigd in het Dekenberaad en daartoe ondersteund door de Landelijke Ondersteuning Toezichthouder Advocatuur (LOTA), de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet in de nadere professionalisering, uniformering en centralisering van het toezicht.

Daarnaast hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die geleid hebben tot het inzicht dat het toezicht op de advocatuur verder versterkt moet worden door de komst van één landelijke organisatie, eerst aangeduid als de LTA en later als de OTA. Over de wijze waarop de OTA vorm gegeven moest worden is veelvuldig discussie gevoerd, waarbij diverse constructies hebben voorgelegen. De visie van de algemene raad hierin is altijd geweest dat het bestuur van de OTA uit advocaten en niet-advocaten dient te bestaan, onafhankelijk gepositioneerd moet worden ten opzichte van de Staat en de andere organen van de NOvA. Aan deze lijn wordt ook in deze consultatie vastgehouden.

De algemene raad onderschrijft het belang van krachtig, deskundig en onafhankelijk toezicht op de advocatuur (onafhankelijk van onder toezichtgestelden, maar ook van de Staat). Goed toezicht draagt bij aan kwaliteit, integriteit en maatschappelijk vertrouwen en is daarmee ook van betekenis voor de toegang tot het recht.

Om de OTA effectief te laten starten, moet de wettelijke inrichting proportioneel, financieel beheersbaar en goed ingebed zijn in de publiekrechtelijke beroepsorganisatie van de NOvA (pbo-NOvA), met voldoende waarborgen voor advocatuurlijke deskundigheid. De algemene raad ondersteunt de hoofdrichting van het wetsvoorstel: de oprichting van één landelijke, onafhankelijke toezichthouder binnen de pbo-NOvA. Hierdoor wordt een belangrijke stap naar onafhankelijk centraal toezicht gezet.

Het wetsvoorstel vraagt echter wel om aanscherping. De algemene raad is van mening dat met name verbeteringen nodig zijn in de governance, onafhankelijkheid, kostenbeheersing en effectiviteit. Voor deze visie vindt de algemene raad steun in de ingewonnen adviezen.

3. Samenvatting van de belangrijkste punten

- Zorg voor een duidelijke governance met helder belegde rollen en bevoegdheden.
- Richt een volwaardige raad van toezicht in die het bestuur van de OTA zal benoemen en ontslaan.
- Verklein de omvang van het OTA-bestuur.
- Laat de voorgestelde benoemingsadviescommissie (BAC) voor de bestuurders van de OTA vervallen en geef de onafhankelijke raad van toezicht de bevoegdheden bestuurders te benoemen en te ontslaan. Voor de eerste benoeming van de leden van deze raad kan de BAC een rol spelen.

- Maak het toezichtinstrumentarium effectief en proportioneel, inclusief beleidsregels en lichtere interventies.
- Onderbouw kosten en governance-last concreet en introduceer een meerjarig kostenkader.
- Verduidelijk geheimhouding, verschoningsrecht, informatiebeveiliging en gegevensuitwisseling.
- Neem ook het (advocaten)kantoor als normadressaat in de wet op.
- Verduidelijk rechtspositionele regelingen binnen de pbo-NOvA.
- Besteed aandacht aan een geruisloze transitie, inclusief overdracht en behoud van expertise, personele gevolgen en positie van lokale bureaus bij de oprichting van de OTA.

4. Institutionele inrichting en governance

4.1 Onafhankelijkheid, rollen en bevoegdheden

Het wetsvoorstel positioneert de OTA binnen de pbo-NOvA en bevat waarborgen voor onafhankelijkheid. Hoewel aansluiting is gezocht bij vergelijkbare toezichthouders, vraagt de voorgestelde governance om verduidelijking. De taken en bevoegdheden van het college van toezicht krijgen kenmerken van een raad van toezicht, maar zonder de gebruikelijke taken en bevoegdheden, zoals die met betrekking tot benoeming, ontslag of beoordeling van het OTA-bestuur. Ook de benoeming via de BAC en ontslag op voordracht van de algemene raad door het Hof van Discipline vragen om herbezinning. De algemene raad acht het niet passend dat hij bevoegdheden krijgt ten aanzien van benoeming, schorsing en ontslag van de bestuurders van de OTA, omdat daarmee de indruk kan ontstaan dat de OTA toch niet geheel onafhankelijk is van degenen op wie hij toezicht houdt en hun bestuurders. En met de (doorlopende) rol van de BAC waarin het wetsvoorstel thans voorziet, kan de perceptie ontstaan dat de Staat toch, al is het indirect door de benoemingsconstructie via de BAC, invloed kan uitoefenen op de samenstelling van het bestuur van de OTA. De algemene raad meent dat elke schijn hiertoe vermeden moet worden.

4.2 College van Toezicht in huidige vorm verdwijnt; een raad van toezicht wordt ingericht met wettelijke taken en bevoegdheden

De rol van het college van toezicht is in het wetsvoorstel onvoldoende scherp afgebakend. Het college krijgt taken die op intern toezicht wijzen, zoals publieke rapportage over het functioneren van de OTA, beoordeling van risicobeheersing en goedkeuring van begroting en jaarrekening. Tegelijk ontbreekt een duidelijke rol bij benoeming, herbenoeming, beoordeling en ontslag van OTA bestuurders.

De algemene raad onderschrijft de governance zoals voorgesteld door mr. dr. F. de Vries: richt een volwaardige raad van toezicht op met een duidelijke interne toezichtrol. Deze raad van toezicht krijgt dan wettelijke taken en verantwoordelijkheden voor benoeming, beoordeling en ontslag van de OTA-bestuurders. Ook zal deze onafhankelijke raad toezicht houden op begroting, jaarrekening, meerjarenbeleid en publieke verantwoording. Een en ander op de wijze beschreven onder punt

4.4. van deze reactie. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de OTA versterkt en worden de bestuurlijke verantwoordelijkheden scherper belegd.

Zolang de klachtbehandeling bij de dekens berust zal het bestaande college van toezicht zijn huidige taken met betrekking tot het toezicht op de klachtbehandeling behouden. Voor het overige ziet de algemene raad, naast de raad van toezicht, in het nieuwe stelsel geen rol meer voor een college van toezicht. De blik van buiten wordt voldoende geborgd door instelling van een raad van toezicht (waarin ook niet-advocaten zitting kunnen hebben) en de niet-advocaat bestuurders in het bestuur van de OTA.

4.3 Samenstelling en omvang van het OTA-bestuur

Het wetsvoorstel voorziet in een vijfhoofdig bestuur, waarvan drie leden, onder wie de voorzitter, geen advocaat zijn of gedurende de voorafgaande drie jaar geen advocaat zijn geweest. De algemene raad is van mening dat een dergelijke omvang van een bestuur niet in verhouding staat tot het aantal onder toezichtgestelden en evenmin met andere toezichthouders. Volstaan kan worden met een bestuur dat bestaat uit drie leden. Dat is voldoende, ook in vergelijking met andere toezichthouders waaronder de BFT, ACM, AFM, DNB, Nederlandse Zorgautoriteit, Nederlandse Emissieautoriteit en het Commissariaat voor de Media.

De algemene raad onderkent dat externe deskundigheid, objectiviteit en maatschappelijke oriëntatie van groot belang zijn voor een gezaghebbende OTA. Niet-advocaten kunnen daarin een waardevolle bijdrage leveren. Maar toezicht op advocaten vergt daarnaast ook diepgaande kennis van kernwaarden, beroepsethiek, procespraktijk, onafhankelijkheid, partijdigheid, beroepsgeheim en verschoningsrecht. Advocatuurlijke expertise is dan ook van wezenlijk belang bij de samenstelling van het bestuur. Voor (ten minste) één bestuurslid zal moeten gelden dat dit een advocaat is. Voor (ten hoogste) twee bestuurders kan de beperking die het wetsvoorstel oplegt - namelijk dat zij in drie voorafgaande jaren geen advocaat zijn geweest - blijven gelden. Voor het advocaat lid geldt de vrijstelling zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, maar deze dient te worden aangevuld met de bepaling dat dit lid zijn verbondenheid aan zijn kantoor opgeeft.

4.4 Benoeming en ontslag

Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat leden van het OTA-bestuur voorgedragen worden door een BAC en na een enkelvoudige voordracht benoemd worden door de algemene raad. De algemene raad onderschrijft het belang van een onafhankelijke en gezaghebbende benoemingsprocedure voor het bestuur van de OTA. De voorgestelde bindende enkelvoudige voordracht voorkomt beïnvloeding door overheid of beroepsgroep, maar laat de algemene raad formeel benoemen zonder feitelijke keuzevrijheid. Daarnaast geeft het wetsvoorstel de algemene raad de bevoegdheid een bestuurder voor te dragen voor ontslag bij het Hof van Discipline. Dat maakt de bestuurlijke verantwoordelijkheid onduidelijk. Dat het Hof van Discipline de bevoegdheid zou krijgen een OTA bestuurder te ontslaan ligt niet voor de hand, omdat de onafhankelijke tuchtrechter daarmee, zeker ook gelet op het open ontslagcriterium zoals dat nu wordt voorgesteld, in wezen een bestuurlijke afweging moet maken, die zich lastig laat verenigen met zijn hoedanigheid van onafhankelijk (tucht)rechter.

Indien wordt gekozen voor een volwaardige raad van toezicht, kan de voorgestelde BAC voor het OTA-bestuur vervallen, omdat benoeming en ontslag van OTA-bestuurders bij deze raad worden belegd. Denkbaar is een model waarin een onafhankelijke benoemingsadviescommissie, die (anders dan de samenstelling die het wetsvoorstel thans voor ogen heeft) is samengesteld met de

grootst mogelijke afstand van de overheid, kandidaten voor deze raad van toezicht voordraagt voor de benoeming bij de start van de raad van toezicht en daarna kan worden opgeheven omdat de raad van toezicht zijn leden vervolgens zelf kiest.

5. Effectief en proportioneel toezichtinstrumentarium

De OTA neemt de huidige toezichtbevoegdheden van de lokale dekens over. Voor effectief toekomstbestendig toezicht is echter van belang dat de OTA beschikt over een voldoende breed en proportioneel instrumentarium. De bevoegdheid van de OTA om beleidsregels vast te stellen dient te worden beperkt tot de wijze waarop hij toezicht houdt.

Daarnaast is het wenselijk dat de OTA niet uitsluitend kan optreden met zware formele instrumenten, maar ook beschikt over lichtere en informele interventiemogelijkheden (zoals normoverdragend gesprek, verscherpt toezicht, aanwijzingsbevoegdheid en toezeggingsbesluit). Een risicogestuurde toezichthouder moet kunnen differentiëren naar ernst, verwijtbaarheid, omvang van risico's en bereidheid tot herstel, waarbij de onafhankelijke praktijkuitoefening van de advocaat steeds dient te zijn gewaarborgd.

6. Kosten en meerjarig kostenkader

De voorgestelde toezichtkolom is te omvangrijk: een vijfhoofdig OTA-bestuur, een eigen bureau met directeur, toezichthouders en ondersteuning en een college van toezicht met drie kroonleden. Niet valt in te zien dat een dergelijke omvang noodzakelijk en proportioneel is, gelet op de kosten van deze inrichting in verhouding tot het aantal onder toezicht gestelden en in vergelijking met andere toezichthouders.

Door te kiezen voor een dergelijke omvang van de toezichtkolom zijn substantiële kostenstijgingen te verwachten. Omdat uitgangspunt is dat de beroepsgroep zelf de kosten van het toezicht draagt, raken deze kostenstijgingen alle advocaten. Vooral kleine kantoren, veelal de sociale advocatuur, zullen hierdoor zwaarder belast worden met mogelijke gevolgen voor de toegankelijkheid van rechtsbijstand, voor met name de lagere inkomens. Dit klemmt des te meer, nu in het wetsvoorstel geen mogelijkheid voor tussentijdse kostenbeheersing is opgenomen. De algemene raad adviseert daarom een meerjarig kostenkader op te nemen, naar voorbeeld van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019, inclusief stakeholderspanels, waar in elk geval advocaten aan deelnemen. Ook zijn waarborgen nodig om kostenstijgingen toetsbaar te maken en te voorkomen dat intensivering van toezicht automatisch tot hogere kosten leidt. Een stijging (bovenop indexering voor inflatie) zou alleen mogelijk moeten zijn bij uitbreiding van wettelijke toezichttaken. Anders dan nu in de memorie van toelichting staat genoemd, kan intensivering van toezicht op zichzelf geen toename van de begroting rechtvaardigen.

Borg daarnaast dat de algemene raad en het college van afgevaardigden tijdig inzicht krijgen in de begroting, tussentijdse overschrijdingen en de meerjarenramingen.

7. Geheimhouding, verschoningsrecht en informatiebeveiliging

De OTA zal toegang krijgen tot zeer gevoelige informatie, waaronder cliëntinformatie en toezichtdossiers. De algemene raad acht het daarom noodzakelijk dat de geheimhoudingsplicht en het zelfstandig verschoningsrecht van de OTA, haar bestuurders, medewerkers en feitelijke toezichthouders expliciet wettelijk worden geborgd. Daarbij moet worden aangesloten bij de

bijzondere positie van de advocaat en bij de recente lijn in de rechtspraak over het verschoningsrecht van toezichthouders op de advocatuur.

Ook informatiebeveiliging, bewaartermijnen, interne autorisaties, externe toetsing en vernietiging van gegevens moeten niet volledig aan latere praktijkvorming worden overgelaten. De wet of ten minste de memorie van toelichting moet minimumwaarborgen bevatten. Verder moet worden verduidelijkt onder welke voorwaarden informatie kan worden gedeeld met andere toezichthouders, opsporingsinstanties, het college van toezicht, dekens en lokale raden van orde, zonder dat vertrouwelijkheid en verschoningsrecht worden uitgehold. Ook moet worden verduidelijkt dat de dekens wat betreft de hen resterende taken het verschoningsrecht behouden. Het verdient aanbeveling daarvoor een wettelijke waarborg te treffen.

8. Normadressaat: advocaat en kantoor

De algemene raad acht het van belang dat niet alleen de individuele advocaat, maar ook het kantoor als normadressaat in de wet wordt opgenomen. In steeds meer praktijken wordt de borging van kwaliteit, integriteit, onafhankelijkheid, informatiebeveiliging en naleving van Wwft- en sanctieregels mede bepaald door kantoororganisatie, governance, ICT, financiering en interne compliance.

Een kantoorgerichte norm kan bijdragen aan effectief toezicht, mits zij zorgvuldig wordt afgebakend en proportioneel wordt toegepast. Denkbaar is een norm die de kantoorleiding verplicht tot een integere en beheerste bedrijfsvoering en het voeren van een beleid dat waarborgt dat de kernwaarden, de Advocatenwet, de verordeningen van de NOvA en relevante integriteitswetgeving worden nageleefd. Verdere uitwerking kan plaatsvinden in lagere regelgeving.

9. Rechtspositionele regelingen binnen de pbo-NOvA

Het wetsvoorstel bepaalt dat de OTA wordt ondersteund door een eigen bureau. De OTA benoemt en ontslaat de medewerkers van dit bureau; zij zijn voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd aan de OTA.

Het wetsvoorstel bepaalt echter in artikel 33 dat bij of krachtens een verordening als bedoeld in artikel 28 algemene regels van rechtspositionele aard kunnen worden gesteld voor de medewerkers van het bureau van de OTA (artikel 36 bepaalt dit voor de medewerkers van het bureau van de NOvA). Artikel 28 betreft verordeningen die het college van afgevaardigden vaststelt. Omdat artikel 28, vijfde lid, voor deze rechtspositionele regels geen uitzondering maakt, lijkt het college van afgevaardigden daarmee invloed te krijgen op de rechtspositie van medewerkers van de OTA en de NOvA.

De algemene raad vindt het van belang dat in het wetsvoorstel wordt opgenomen dat uitsluitend de OTA bevoegd is ten aanzien van de rechtspositie van haar medewerkers en de NOvA ten aanzien van die van haar medewerkers. In de memorie van toelichting kan worden opgenomen dat de besturen van de NOvA en de OTA gezamenlijk een rechtspositiereglement opstellen, waarbij voor de OTA uitsluitend afwijkingen gelden die voortvloeien uit haar onafhankelijke taak.

Anders dan nu wordt voorgesteld strekt deze bevoegdheid zich niet uit tot medewerkers van de lokale bureaus van de orden. Zij zijn niet in dienst van de pbo-NOvA en maken daar ook geen onderdeel van uit.

10. Klachtrecht, lokale inbedding en transitie

De algemene raad onderschrijft de keuze om de OTA voortvarend op te richten, terwijl de klachtbehandeling voorlopig bij de lokale dekens blijft. Dit is ook in lijn met de visie die de algemene raad bij brief van 12 september 2025 aan voormalig staatssecretaris Rutte over de inrichting van het toezicht en de klachtbehandeling advocatuur heeft verwoord en die in de brief van 19 december 2025 ook door de staatssecretaris is gevolgd.

De modernisering en positionering van het klachtrecht volgen een afzonderlijk en zorgvuldig traject. Het is de wens van de dekens om in deze consultatie diverse gesignaleerde knelpunten van het klachtrecht mee te nemen. De algemene raad begrijpt deze wens vanuit de toegenomen werkdruk, veroorzaakt door het aantal klachten en bestaande lacunes in de huidige wetgeving. Aangezien de gevraagde aanpassingen ten aanzien van het klachtrecht zouden leiden tot een fundamentele stelselwijziging, terwijl de visievorming met betrekking tot de inrichting en positionering van het klachtrecht nog niet is afgerond, bestaat er een reëel risico dat de oprichting van de OTA vertraagd wordt als nu al (deels) wordt vooruitgelopen op de algehele modernisering en positionering van het klachtrecht. De algemene raad acht het daarom niet opportuun om in deze consultatiereactie de modernisering en stroomlijning van het klachtrecht te betrekken. De algemene raad zal, zoals eerder aangekondigd, voor het einde van dit jaar zijn visie presenteren over de modernisering en stroomlijning van het klachtrecht.

Zolang de dekens klachten behandelen en lokale orden wettelijke taken behouden, moet wettelijk helder worden geregeld welke informatie tussen OTA, dekens en lokale raden wordt uitgewisseld, op welk moment, met welke waarborgen en met welk doel. De algemene raad vraagt daarnaast aandacht voor een geruisloze transitie, inclusief overdracht en behoud van expertise, personele gevolgen en de positie van lokale bureaus met behoud van lokale kennis en signaalfunctie. Daarnaast wijst de algemene raad erop dat de kennis en ervaring die thans beschikbaar is bij de LOTA en bij de medewerkers die ten behoeve van het toezicht werkzaam zijn op de lokale orbureaus zoveel als mogelijk geborgd moet blijven voor het toekomstige toezicht dat door de OTA zal worden uitgeoefend.

11. Wwft, WIS, lwt en EU AML-pakket

De algemene raad vraagt bijzondere aandacht voor de samenloop met de Wwft, de Wet internationale sanctiemaatregelen (WIS), de toekomstige Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (lwt) en het EU AML-pakket. De OTA moet bij inwerkingtreding van nieuwe regelgeving onmiskenbaar als bevoegde toezichthouder kunnen optreden. Onvoldoende ingevulde samenloopbepalingen kunnen leiden tot rechtsonzekerheid of een lacune in toezichtbevoegdheden.

De algemene raad adviseert daarom de samenloopbepalingen tijdig en concreet uit te werken en de bevoegdheid van de OTA om beleidsregels vast te stellen expliciet te plaatsen binnen de kaders van de Wwft, WIS, lwt en het EU AML-pakket. Daarbij moet ook aandacht bestaan voor de overdracht van Wwft-toezichtsexpertise van lokale dekens naar de OTA en voor een realistische overgangsperiode.

12. Wetstechnische aandachtspunten

Naast de bestuurlijke punten vraagt de algemene raad aandacht voor enkele wetgevingstechnische aspecten, alsmede voor enkele redactionele suggesties (zoals benoemd in

bijgevoegde reactie van de afdelingen Juridische & Bestuurlijke Zaken en Financiën & Organisatie van de NOvA). De algemene raad verzoekt deze punten in overleg met de NOvA te beoordelen en, waar nodig, te verwerken in de wettekst en memorie van toelichting.

13. Conclusie

De algemene raad steunt de oprichting van een onafhankelijke, deskundige en landelijk werkende toezichthouder advocatuur binnen de pbo-NOvA. Een zorgvuldig wettelijk kader stelt de OTA in staat bij te dragen aan kwaliteit, integriteit, vertrouwen en effectieve naleving.

Om daartoe te komen dient het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de genoemde punten te worden aangepast. Bijzondere aandacht is nodig voor de inrichting van de governance, de rol van het college van toezicht, de omvang, benoeming en ontslag van het OTA-bestuur, de kostenbeheersing, geheimhouding en verschoningsrecht, effectieve toezichtbevoegdheden en het kantoor als normadressaat. Met de aanpassingen zoals in deze brief voorgesteld kan de OTA voortvarend van start gaan, met behoud van de bijzondere positie van de advocatuur, de onafhankelijkheid van de advocaat en de toegankelijkheid van het recht.

De algemene raad is te allen tijde bereid een toelichting te geven op voorgaande en gaat graag met u in gesprek voordat het definitieve wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

Hoogachtend,
namens de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten,



Sanne van Oers,
algemeen deken



Jeroen Soeteman,
algemeen deken

Bijlagen:

- Bijlage 1 - Analyse mr. dr. F. de Vries
- Bijlage 2 - Advies van de wetgevingsadviescommissie Bestuursrecht van de NOvA
- Bijlage 3 - Advies van de wetgevingsadviescommissie Wwft van de NOvA
- Bijlage 4 - Reactie van de afdelingen Juridische & Bestuurlijke Zaken en Financiën & Organisatie van de NOvA

BIJLAGE 1

Aan: de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten

Van: mr. dr. F. (Femke) de Vries

Betreft: analyse van het wetsvoorstel Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur

25 augustus 2026

1. Inleiding

U heeft mij gevraagd een analyse te maken van de mogelijke aandachtspunten bij het wetsvoorstel Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur. In deze notitie bespreek ik de voorgestelde wijzigingen en mogelijke aandachtspunten ten aanzien van de oprichting en inrichting van de onafhankelijk toezichthouder (OTA). Ik benoem ook waar de voorstellen passen binnen de huidige praktijk van toezicht en de institutionele en operationele inrichting van andere toezichthouders.

Het is belangrijk om op te merken dat het wetsvoorstel met name ziet op de oprichting en institutionele inrichting van de OTA. De huidige toezichtbevoegdheden van de deken worden belegd bij de OTA. Het wetsvoorstel voorziet niet in *nieuwe* toezichtbevoegdheden voor de OTA. Voor het beoordelen van de (toekomstige) effectiviteit van de toezichthouder is het echter belangrijk om (ook) te kijken of de nieuwe OTA als toezichthouder wordt aangewezen voor alle relevante wettelijke verplichtingen én of de toezichthouder in dat kader beschikt over voldoende wettelijke bevoegdheden inclusief een voldoende effectief toezichtinstrumentarium. Het wetsvoorstel bevat een verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee wordt een algemeen kader gegeven voor het handelen van de toezichthouder maar worden hem nog niet alle noodzakelijke specifieke (handhavings-) bevoegdheden toegekend. (zie ook *paragraaf 2.5 over toezichtinstrumentarium hierna*)

Het wetsvoorstel neemt een aantal basisprincipes als uitgangspunt: Bevoegdheid, Onafhankelijkheid, Transparantie, Effectiviteit en Verantwoordelijkheid. De zogeheten 'LITER'-principes van prof. mr. A. Ottow hebben voor deze uitgangspunten model gestaan en kunnen worden beschouwd als goede uitgangspunten voor de inrichting en het functioneren van een onafhankelijk toezichthouder.¹ Daarbij is aangetekend dat aan

¹ Ottow baseerde de LITER principes op onderzoek naar het werk van mededingingsautoriteiten in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. LITER staat voor Legality, Independence, Transparency, Effectiveness and Responsibility. De Nederlandse overheid hanteert zelf in de Kaderstellende Visie op

deze principes in de MvT beperkt nader invulling wordt gegeven. De principes zouden als uitgangspunt moeten gelden voor de taakuitoefening en beleidsvorming door de toezichthouder. Daarnaast zou in de MvT kunnen worden opgenomen dat ze als uitgangspunt dienen voor de periodieke evaluatie van het toezicht waarin het wetsvoorstel voorziet.

Mijn analyse gaat in op de volgende onderwerpen:

1. Onafhankelijkheid, rollen en verantwoordelijkheden OTA en CvT nieuwe stijl, omvang van bestuur
2. Proces rondom werkprogramma, bekostiging en verantwoording
3. Mandaat, toezichtbevoegdheden en beleidsregels
4. Normadressaat niet uitsluitend individuele advocaat
5. Rechtspositieregeling
6. Geheimhouding en informatieuitwisseling

2.1 Onafhankelijkheid toezichthouder, rollen en verantwoordelijkheden OTA en CvT nieuwe stijl, omvang bestuur

In de aanloop van het wetsvoorstel is veel discussie geweest over de positionering van de OTA. De wetgever kiest er nu voor om de OTA binnen de NOvA te positioneren als apart orgaan en waarborgen te treffen om de onafhankelijkheid ten opzichte van de advocatuur als onder toezicht staande sector te borgen. In deze analyse ga ik gezien de keuze van de wetgever niet in op de voor- en nadelen van dit model ten opzichte van alternatieven zoals het creëren van een zelfstandig bestuursorgaan op afstand van de beroepsgroep.

De waarborgen voor onafhankelijkheid van de OTA in het wetsvoorstel zien onder meer op het proces van benoeming van bestuurders, het feit dat de OTA zelfstandig kan beschikken over een eigen budget, zelf de rechtspositie van medewerkers van het kantoor kan bepalen, kan beschikken over een eigen toezichtinstrumentarium en de bevoegdheid om beleidsregels te stellen over de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend. De MvT bij het wetsvoorstel noemt verder dat het aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur is om te bepalen *welke inhoud aan het toezicht wordt gegeven, hoe het toezicht op de advocatuur wordt vormgegeven, welke prioriteiten worden gesteld en welke ondersteuning daarbij noodzakelijk is*. Het bestuur van de OTA kan zelfstandig beslissen en beschikken over personeel, financiën, huisvesting en ICT. Het bestuur krijgt een bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten.

Toezicht (2005) de uitgangspunten: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

De waarborgen zijn merendeels in lijn met de wijze waarop onafhankelijkheid van andere toezichthouders is gewaarborgd.² Belangrijke uitzondering daarop is echter de wijze waarop het proces van ontslag van bestuurders is geregeld.

Schorsing en ontslag van de bestuursleden van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur vindt plaats door het hof van discipline *op verzoek van de algemene raad*, gehoord de benoemingsadviescommissie (artikel 36i), op gronden die vergelijkbaar zijn met het nu voor de kroonleden van het college van toezicht geldende artikel 45c Advocatenwet.

Het feit dat ontslag van leden van de OTA kan plaatsvinden op verzoek van de Algemene Raad (AR) strookt *niet* met een onafhankelijke positionering van de OTA ten opzichte van de beroepsgroep. De opgenomen waarborgen zoals het horen van de benoemingsadviescommissie, doen daar niet aan af. Feit blijft dat de AR invloed kan uitoefenen op de positie van de leden van het bestuur van de onafhankelijke toezichthouder. Bovendien zijn de gronden op basis waarvan ontslag kan worden gevraagd niet gesloten maar open waaronder: *ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen*. Deze bepaling is zodanig open dat beoordelingsruimte voor de AR ontstaat om het ontslag van een bestuurder te verzoeken, waarmee in elk geval de schijn kan ontstaan dat ontslag wordt verzocht van een bestuurder vanwege onvrede over de wijze waarop toezicht wordt gehouden.

Overigens speelt eenzelfde probleem bij de benoeming van de leden van *het CvT*. Ook hier is op basis van het (gewijzigde) artikel 36a nog steeds voorzien in een rol van de AR en van het college van afgevaardigheden. Gezien de belangrijke rol van het (nieuwe) CvT om toe te zien op de onafhankelijke taakuitoefening van de OTA ligt het niet voor de hand dat de AR en/of het college van afgevaardigheden een rol krijgen bij benoeming van leden van het CvT. Hier zou ten minste ook moeten worden voorzien in een bindende voordracht van een benoemingsadviescommissie.

Over de onafhankelijke positie van de OTA kan verder nog het volgende worden opgemerkt:

- Het toezichtinstrumentarium van de OTA is in het huidige voorstel beperkt. Het aantal bepalingen waarvoor de OTA een formele sanctie (bestuurlijke boete of last onder dwangsom) kan opleggen is beperkt en er is niet voorzien in het toekennen van het bredere toezichtinstrumentarium waarover andere toezichthouders beschikken.³ Om proportioneel, onafhankelijk en effectief

² Waarbij is aangetekend dat andere toezichthouders juridisch op afstand zijn geplaatst van de onder toezicht staande partijen.

³ Artikel 9b lid 7, 9c lid 2, 28 lid 2 a-d.

toezicht te kunnen houden is het belangrijk dat de OTA beschikt over een voldoende toezichtinstrumentarium. Dit punt is verder uitgewerkt in paragraaf 2.5.

- Om een onafhankelijke taakuitoefening van de OTA te waarborgen voorziet het wetsvoorstel in bepalingen over de achtergrond van bestuursleden en van medewerkers (en met name de vraag of zij al of niet afkomstig kunnen zijn uit de advocatuur). Deze bepalingen zouden moeten worden aangescherpt om te voorkomen dat belangenconflicten ontstaan ten aanzien van de twee bestuurders die afkomstig zijn uit de advocatuur (artikel 36 g). Om daadwerkelijk onafhankelijke taakuitoefening te waarborgen is het van belang dat de toezichthouder daarnaast intern beleid maakt over mogelijke belangenconflicten, nevenfuncties, verplichte roulatie en het voorkomen van verkleving. Daarover zou de OTA dan ook periodiek verantwoording moeten afleggen. Dit draagt bij aan (vertrouwen in) de onafhankelijke taakuitoefening van de toezichthouder.

- **Governance – noodzaak tot verduidelijken rollen bestuur en CvT**

In het wetsvoorstel is voorzien in een governance met zowel een *bestuur* van de OTA, een *directeur* van het kantoor als een *College van Toezicht* (CvT). De rol van het nieuwe CvT lijkt op die van een intern toezichthouder (Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen) maar het is niet duidelijk of een dergelijke rol ook is beoogd. Het CvT krijgt namelijk geen rol in benoeming, ontslag en beoordeling van het bestuur van de OTA.

In deze paragraaf ga ik achtereenvolgens in op de rol van het CvT, op onduidelijkheden in de rolverdeling tussen het CvT en het bestuur van de OTA en op de omvang van het bestuur van de OTA. Tussen deze onderwerpen bestaat overigens een nauwe samenhang. Het versterken van de rol van het CvT zorgt voor een helderder governance, draagt bij aan een duidelijke verdeling van taken tussen bestuur van de OTA en CvT en maakt dat het bestuur van de OTA minder omvangrijk hoeft te zijn.

- **Rol van het CvT**

Volgens de MvT zal het vernieuwde CvT zich richten op *het vergroten van de legitimiteit van het toezicht op de advocatuur, het voorkomen dat het toezicht te veel naar binnen is gericht en zorgen voor een permanente “gezondheidscheck” op het toezicht.*

Het CvT krijgt tot taak:

- in het openbaar te rapporteren over het beleid en de algemene gang van zaken van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur, waaronder verslag doen over de

wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie als onafhankelijk toezichthouder advocatuur.

- de begroting en de jaarrekening van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur goed te keuren, gehoord de algemene raad.
- de onafhankelijk toezichthouder advocatuur zal het college van toezicht horen bij het vaststellen van het meerjarenbeleidsplan en het vaststellen van het jaarverslag, waarna de onafhankelijk toezichthouder advocatuur gehouden is in het openbaar te reageren op de bevindingen.
- het college van toezicht zal kijken naar de verantwoording over de opzet, de werking en effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur.

Het CvT heeft daarmee kenmerken van een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen maar het wordt uit de MvT niet duidelijk of met het inrichten van het CvT ook bedoeld is intern toezicht op de OTA in te richten.

Het zou beter zijn daar expliciet over te zijn. Temeer omdat bij een toezichthoudende rol van het CvT ook zou horen dat het bestuur van de OTA verantwoording aflegt aan het CvT. Daarin is nu (niet expliciet) voorzien. Er is wel voorzien dat de OTA in het openbaar op aanbevelingen van het CvT reageert maar het CvT heeft geen bevoegdheden ten aanzien van het bestuur van de OTA (zoals voordracht, benoeming, voordracht voor ontslag, beoordeling).

Het wetsvoorstel kent het CvT een belangrijke rol toe bij het bewaken van de kwaliteit, legitimiteit en onafhankelijkheid van het toezicht (vergelijkbaar met een intern toezichthoudende rol). Tegen die achtergrond is niet goed te begrijpen waarom het CvT geen rol vervult bij de benoeming, herbenoeming of beoordeling van de bestuurders. Die rol wordt neergelegd bij een benoemingsadviescommissie (BAC) die vervolgens een bindende voordracht doet aan de Algemene Raad.⁴

Vanuit governance-oogpunt ligt het voor de hand het CvT verantwoordelijk te maken voor benoemen van bestuurders. Daarmee sluiten verantwoordelijkheden van het CvT (de facto als RvT toezien op functioneren van de OTA) en bevoegdheden beter op elkaar aan.

⁴ Het bestuur van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur zal worden benoemd door de algemene raad, na een bindende enkelvoudige voordracht door een benoemingsadviescommissie bestaande uit de vice-voorzitter van de RvS, een vertegenwoordiger vanuit de advocatuur de voorzitter van de AFM. Overigens valt nog op dat in het huidige voorstel is voorzien in een bindende voordracht van de benoemingsadviescommissie gehoord het college van toezicht. Het zou in een constructie met een benoemingsadviescommissie ten minste voor de hand liggen dat in een situatie waarin de OTA al bestaat (bijvoorbeeld straks bij herbenoeming of vervanging) ook het bestuur van de OTA wordt gehoord over een te benoemen (collega-) bestuurder.

In het huidige voorstel blijft de Algemene Raad het orgaan dat de OTA-bestuurders benoemt. Dit kan ondanks, de waarborgen zoals de bindende voordracht van de BAC, de schijn van afhankelijkheid van de sector wekken.

Het CvT krijgt nu wel een (grote) verantwoordelijkheid maar is beperkt in zijn mogelijkheden om het bestuur aan te spreken. Dat lijkt slechts te kunnen via openbare rapportage. Zo'n openbare rapportage kan effectief zijn maar de governance die hiermee wordt ingericht is onduidelijk.

Voor- en nadelen intern toezichthoudende rol voor het CvT

Enkele andere toezichthouders (DNB en AFM) beschikken over een Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht die naast algemene intern toezichttaken ook verantwoordelijk is voor onder meer de voordracht voor benoeming van bestuursleden waarna bestuursleden door de Kroon of de minister worden benoemd. Deze interne toezichthouders hebben ook een rol bij het vaststellen van de beloning van de bestuurders en de evaluatie van het functioneren van de bestuurders ('werkgeversrol').

Een nadeel van het creëren van een intern toezichtorgaan te vergelijken met een RvT is mogelijk dat de governance verzaamd wordt met een orgaan met een zwaarwegende formele rol. Een belangrijk voordeel is echter dat er een heldere opdracht voor het CvT wordt gecreëerd, het CvT daadwerkelijk kan bijdragen aan het (toezien op) de onafhankelijkheid van de OTA en daarmee ook bijdraagt aan het maatschappelijk vertrouwen in onafhankelijk toezicht. Bovendien kan het CvT in een rol als intern toezichthouder een formele rol krijgen bij de benoeming en ontslag van leden van het bestuur en kan de governance in termen van onafhankelijkheid worden versterkt en zou ook kunnen worden afgezien van de betrokkenheid van een benoemingsadviescommissie. Het spreekt voor zich dat benoeming van de leden van een CvT/RvT van voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid moet worden voorzien.

Advies

Vervang het beoogde College van Toezicht door een Raad van Toezicht die als intern toezichthouder fungeert en onder meer toeziet op het onafhankelijk optreden van de OTA en ook de bevoegdheid krijgt om de bestuurders van de OTA te benoemen. In dat geval kan de benoemingsadviescommissie zoals nu in het wetsvoorstel voorgesteld vervallen.

Zorg dat de onafhankelijkheid van de leden van de Raad van Toezicht is geborgd door instelling van een benoemingsadviescommissie. De AR zou geconsulteerd kunnen worden over een long- of shortlist voor kandidaten voor de Raad van Toezicht.

- **Verhelder rollen CvT en bestuur OTA**

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het bestuur van de OTA en het CvT is in het wetsvoorstel niet helder. In het voorstel lijkt het nieuwe CvT een aantal ‘uitvoerende’ taken te houden zoals het rapporteren over beleid. Het CvT krijgt tot taak *in het openbaar te rapporteren over het beleid en de algemene gang van zaken van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur.*

Daarnaast is bepaald dat het CvT *jaarlijks een werkplan vaststelt, alsmede een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen jaar worden neergelegd.*

Deze bepaling komt overeen met bepalingen over het huidige CvT maar de rol van het huidige CvT (systeemtoezicht) zou in de nieuwe opzet logischerwijs bij de OTA liggen die volledig verantwoordelijk is voor het toezicht. Het nieuwe CvT is immers vooral bedoeld als ‘de blik van buiten’. In deze nieuwe opzet valt niet goed in te zien waarom ook het CvT uitvoerende taken zou hebben, een eigen werkplan opstelt en zou rapporteren over het gevoerde beleid. Het CvT zou immers geen beleidsverantwoordelijkheid meer hebben maar wel toezien -als blik van buiten- op het beleid van de OTA.

De huidige formulering leidt tot onduidelijkheid in de verdeling van rollen tussen bestuur OTA en het CvT.

Advies

Verduidelijk de rol- en taakverdeling tussen CvT en OTA. Het ligt daarbij voor de hand dat het bestuur van de OTA wordt belast met in het openbaar rapporteren over het beleid en de algemene gang van zaken van de onafhankelijk toezichthouder advocatuur, waaronder verslag doen over de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie als onafhankelijk toezichthouder advocatuur. Vervolgens kan het CvT worden belast met *toezicht houden* op de algemene gang van zaken en het beleid van de OTA waarbij het CvT vanzelfsprekend ook verslag doet over de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de positie als onafhankelijk toezichthouder advocatuur.

- Omvang en versterken onafhankelijkheid bestuur

Het wetsvoorstel voorziet in een bestuur van *vijf leden*, bestaande uit een voorzitter en vier overige bestuursleden, naast een *directeur die belast is met de dagelijkse leiding* van de organisatie. De MvT motiveert deze inrichting slechts beperkt. Het aantal lijkt vooral te zijn ingegeven door de behoefte om een meerderheid van onafhankelijke (niet-advocaat) bestuurders te creëren.

In vergelijking met andere toezichthouders is sprake van een relatief omvangrijk bestuur, terwijl daarnaast de dagelijkse leiding bij een directeur van het kantoor wordt belegd. Vergelijkbare toezichthouders hebben een kleiner bestuur zelfs als zij een directeur hebben (en dus niet als bestuur de dagelijkse leiding over de organisatie van de toezichthouder hebben).⁵

Voor de OTA kan worden volstaan met een kleiner bestuur. Dit kan ook de slagkracht van de toezichthouder ten goede komen.

Daarnaast zou de bepaling ten aanzien van de advocaat-leden van het bestuur moeten worden aangescherpt om belangenconflicten te voorkomen. Op dit moment staat in 36 g lid 2: *De onafhankelijke toezichthouder advocatuur bestaat uit twee leden die advocaat zijn en drie leden, waaronder de voorzitter, die geen advocaat zijn en gedurende drie jaar voorafgaande aan de benoeming geen advocaat zijn geweest*. In het voorgestelde artikel 36 h zijn deze leden vervolgens uitgezonderd van de verplichting om duurzaam kantoor te houden. Het zou beter zijn die uitzondering te formuleren als een verplichting om te voorkomen dat deze bestuursleden toezicht op zichzelf houden. Het voorgestelde artikel 36h bepaalt nu: *Het duurzaam en stelselmatig kantoor houden als bedoeld in artikel 8e is niet van toepassing op de advocaatleden van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur*. Beter zou zijn: *De advocaatleden van de onafhankelijke toezichthouder houden geen kantoor als bedoeld in artikel 8e en eventuele financiële of andere belangen in een kantoor zijn op afstand geplaatst voor ten minste de duur van hun lidmaatschap van het bestuur*. Nadere bepalingen over belangenconflicten worden getroffen in een regeling belangenverstrengeling en gedragscode die wordt opgesteld door de OTA.

⁵ Commissariaat voor de Media (1 fulltime bestuurder, 2 parttime bestuurders + een directeur), Nederlandse Zorgautoriteit (2 fulltime bestuurders), AFM (4 fulltime bestuurders), DNB (5 directieleden (waarvan 3 direct verantwoordelijk voor toezichttaken), ACM (3 fulltime bestuurders), Nederlandse Emissieautoriteit (1 fulltime bestuurder, 2 parttime bestuurders), Bureau Financieel Toezicht (3 parttime bestuurders, 1 fulltime directeur)

Advies

Voor de OTA zou gezien de omvang van de taken goed kunnen worden volstaan met een klein(er) bestuur, bijvoorbeeld van drie leden waarbij het bestuur de taak krijgt toezichtbeleid te maken en uit te voeren, de toezichtorganisatie aan te sturen en de kwaliteit van het toezicht te bewaken. Daarnaast is het bestuur vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de toezichthouder. De aanstelling van een aparte directeur die de organisatie aanstuurt lijkt daarbij niet nodig. Dat zou anders zijn als gekozen zou worden voor een volledig parttime bestuur, maar dat lijkt gezien de taak van de OTA en het feit dat de organisatie nog helemaal moeten worden opgebouwd niet wenselijk.

Bij een volwaardige Raad van Toezicht (zoals hierboven voorgesteld in plaats van het huidige CvT) zou ook worden volstaan met een kleiner bestuur. De RvT of het CvT in de rol van intern toezichthouder zal dan immers ook een belangrijke rol spelen bij het bewaken van de onafhankelijkheid van toezicht.

Het ligt overigens voor de hand dat de Wet Normering Topinkomens van toepassing wordt verklaard op de bezoldiging van het bestuur.

Verduidelijk in artikel 36h dat de advocaat-bestuurders geen belang mogen hebben in een kantoor voor de duur van hun lidmaatschap.

2.2 Proces rondom werkprogramma, bekostiging en verantwoording is in lijn met voorbeelden van andere toezichthouders maar een meerjarig kostenkader ontbreekt

In het wetsvoorstel is bepaald dat de OTA een meerjarenbeleidsplan vast stelt, een jaarlijks werkplan en een verslag van werkzaamheden, waarin in ieder geval het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen jaar worden neergelegd.

Deze bepalingen zijn in lijn met wat bij andere toezichthouders gebruikelijk is.

- Bekostiging

De voorgestelde systematiek van bekostiging sluit in hoofdlijnen aan bij de wijze waarop andere onafhankelijke toezichthouders, zoals de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank, worden gefinancierd. Voor die toezichthouders worden de kosten van het toezicht eveneens gedragen door de onder toezicht staande sector en wordt jaarlijks een begroting vastgesteld.

Op een belangrijk punt wijkt het voorstel echter af. Voor de AFM en DNB geldt op grond van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 een meerjarig kostenkader waarbinnen de jaarlijkse begrotingen moeten worden opgesteld.

Deze wet regelt voor het financieel toezicht op welke manier het meerjarenkostenkader tot stand komt en bepaalt daarnaast welke kosten wel of niet als toezichtkosten worden aangemerkt en worden doorberekend aan de sector. Deze wet zou op dat punt als voorbeeld kunnen dienen voor de doorbelasting van toezichtkosten.

Een meerjarig kostenkader bevordert de voorspelbaarheid van de toezichtkosten en vormt een prikkel voor een sobere en doelmatige uitvoering van de toezichtstaak. Bovendien zorgt het voor duidelijkheid voor zowel de toezichthouder als de onder toezicht staande instellingen over de financiële ontwikkeling op langere termijn en een stabiele financiering van het toezicht. Verhoging van het kader vindt slechts plaats op basis van loon- of prijsmutatie of veranderingen in het *takenpakket* van de toezichthouder. In een recente evaluatie door economisch onderzoeksbureau SEO van de bekostiging van het financieel toezicht wordt aanbevolen om de mogelijkheid te onderzoeken van ankers in de bekostigingssystematiek van het financieel toezicht die zeer hoge kosten of kostenstijgingen aan de heffingenkant voor individuele instellingen kunnen voorkomen (daarbij kan blijkens het rapport worden gedacht aan plafonds in de tarieven of grenswaarden voor jaarlijkse mutaties in de tarieven van instellingen).⁶ In hetzelfde rapport wordt ook een good practice beschreven voor de werkwijze bij intensivering van het toezicht.⁷ Daarbij zijn verschillende waarborgen ingebouwd om de door de toezichthouder ingeschatte noodzaak tot stijging van toezichtkosten te controleren. Zo is in de beschreven casus door externe deskundigen onderzoek gedaan naar de noodzakelijk geachte omvang van de kostenverhoging en speelden de intern toezichthouders een *challengende* rol (in het geval van de OTA zou deze rol liggen bij het CvT). De uiteindelijke goedkeuring van een verhoging van het kostenkader lag in dit geval voor DNB en AFM bij de minister.

In een aantal sectoren is behalve een meerjarenkostenkader ook sprake van een systeem vergelijkbaar met ‘leges’ voor individuele toezichthandelingen en een meer gedetailleerde kostenverantwoording. De praktijk leert dat het doorbelasten van toezichtkosten voor specifieke handelingen (denk bij andere toezichthouders aan vergunningverlening) kan leiden tot een gedetailleerd systeem van verantwoording met de nodige administratieve lasten aan de zijde van de toezichthouder. Hoewel hiermee wellicht het gevoel is ‘grip’ te hebben op toezichtlasten, werkt een dergelijk gedetailleerd

⁶ [Evaluatie Wbft 2019: Proportionaliteit, stabiliteit en flexibiliteit - SEO Economisch Onderzoek](#)

⁷ De good practice betreft de uitbreiding van taken intensivering van toezicht van DNB en AFM in het kader van de nieuwe Wet toekomst pensioenen.

systeem van doorbelasting ook kostenverhogend. De wet of de MvT zeggen niets over de wijze van doorbelasten maar het advies zou zijn dit systeem eenvoudig te houden (gebaseerd op omzet van een kantoor of een andere redelijk eenvoudig vast te stellen factor).⁸

In het huidige voorstel is voorzien in een begroting die jaarlijks stijgt met loon- en prijsmutatie en de naar kosten herleidbare mutaties in de taken van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur. Onder mutaties wordt volgens de MvT zowel intensivering als uitbreiding verstaan.

Deze bepaling wijkt enigszins af van de systematiek in de Wet bekostiging financieel toezicht waarin de stijging van de begroting uitsluitend gekoppeld is aan loon- en prijsmutatie en de naar kosten herleide mutaties in *het takenpakket* van de toezichthouder en wordt niet gesproken over intensivering van de taken. Ten behoeve van de voorspelbaarheid kan worden overwogen om de stijging van het budget te beperken tot uitbreiding van de (wettelijke) taken naast de stijging vanwege prijs- en loonmutatie. Daarnaast zou conform het advies van SEO kunnen worden overwogen om plafonds in de tarieven of grenswaarden voor jaarlijkse mutaties in de tarieven voor kantoren in te bouwen en bij intensivering bepaalde checks and balances in te bouwen zoals extern advies en goedkeuring door de minister.

- Betrokkenheid van de sector bij bekostiging

Bij andere onafhankelijke toezichthouders, zoals DNB en de AFM, is wettelijk verplicht gesteld (in artikel 12 van de Wet bekostiging financieel toezicht 2019) dat vertegenwoordigers van de onder toezicht staande sector via stakeholderpanels worden betrokken bij de voorbereiding van de begroting.⁹ Zo'n consultatierol draagt bij aan transparantie, begrip voor de kostenontwikkeling en het maatschappelijk draagvlak voor het toezicht, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder. In de praktijk is de sector vertegenwoordigd door brancheverenigingen zoals de Nederlandse Vereniging van Banken, het Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie en door organisaties van belangenbehartigers zoals de Consumentenbond, VEB en Eumedion. Overwogen kan worden een vergelijkbare

⁸ Ter inspiratie zou de Wet bekostiging financieel toezicht kunnen dienen waarin zowel het meerjarenkostenkader is geregeld als is bepaald welke toezichtkosten ten laste komen van de onder toezichtstaande partijen.

⁹ Artikel 12 Wet bekostiging financieel toezicht bepaalt: De toezichthouder organiseert tweemaal per jaar overleg met een daarvoor in aanmerking komende representatieve vertegenwoordiging van de onder zijn toezicht staande personen. De toezichthouder kan tevens daarvoor in aanmerking komende cliëntenorganisaties toelaten tot het overleg. Ambtenaren kunnen namens Onze Ministers het overleg bijwonen.

afpraak ook voor de OTA te introduceren, zodat de advocatuur en belanghebbenden bij de advocatuur op een gestructureerde wijze kunnen meepraten over de begroting en de doelmatigheid van de inzet van middelen.¹⁰

Advies

Onderzoek de mogelijkheid van een meerjarig kostenkader voor de OTA naar het voorbeeld van de wet bekostiging financieel toezicht 2019.

Overweeg daarin bepaalde grenswaarden of maximumtarieven in te bouwen bij stijgingen om te voorkomen dat toezichtkosten plotseling sterk stijgen. Overweeg bij intensivering van toezicht bepaalde *checks and balances* in te bouwen in het proces voor verhoging van de begroting.

Overweeg betrokkenheid van de sector via stakeholderpanels.

2.3 Mandaat, toezichtinstrumentarium en beleidsregels OTA

Artikel 45a van het nieuwe wetsvoorstel voorziet in een ruime toezichttaak voor de OTA, de huidige toezichttaak van de deken wordt integraal belegd bij de OTA. Behalve het toezicht op de naleving van hetgeen in de wet is bepaald, is ook voorzien in toezicht op de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de NOVA en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. In de MvT wordt daarnaast ingegaan op het doel van het toezicht van de OTA.¹¹ Er kan nog worden overwogen om een dergelijke ‘doelbepaling’ op te nemen in het toezicht die richting kan geven bij de interpretatie van (open) normen. In het financieel toezicht zijn vergelijkbare bepalingen opgenomen voor het toezicht van DNB en AFM.¹²

Het mandaat van de OTA roept een aantal vragen op:

- Verhouding tussen toezicht OTA en regulering NOvA

De NOvA blijft verantwoordelijk voor de normstelling door middel van verordeningen en beleidsregels. Het wetsvoorstel bepaalt daarnaast dat OTA beleidsregels vaststelt over

¹⁰ Zie ook het ‘huishoudelijk reglement’ voor de panels https://www.dnb.nl/media/slfpnjak/huishoudelijk_reglement.pdf

¹¹ MvT p. 1. Toezicht is met name preventief van karakter en heeft als doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en bevorderen.

¹² Voor AFM bijvoorbeeld in art 1.25 Wft: Gedragstoezicht is, mede in het belang van de stabiliteit van het financiële stelsel, gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Uit de wettekst en de MvT blijkt echter niet duidelijk over welke onderwerpen deze beleidsregels zouden kunnen gaan.

Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de OTA ook beleidsregels kan vaststellen over de uitleg en toepassing van de normen waarop toezicht wordt gehouden. Het verdient daarom aanbeveling in de MvT te verduidelijken waar de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels betrekking op heeft.

In de dagelijkse praktijk kan het daarnaast nuttig zijn afspraken te maken over de wijze waarop de OTA structurele knelpunten/onduidelijkheden signaleert die hun oorsprong vinden in de door de NOVA vastgestelde regelgeving.

- Beperkt handhavingsinstrumentarium

De MvT benadrukt dat het toezicht primair preventief van aard is. Daarbij past een interventie- en handhavingsstrategie die aansluit bij de aard en ernst van de geconstateerde normovertreding. In het wetsvoorstel is slechts voorzien in een bevoegdheid om een *bestuurlijke boete en een last onder dwangsom* op te leggen en bovendien kunnen die uitsluitend worden opgelegd bij overtreding van een beperkt aantal normen.¹³ Dit zou betekenen dat voor andere normschendingen geen sancties kunnen worden ingezet en dat geen ander (lichter) bestuurlijk instrumentarium kan worden ingezet. Veel toezichthouders beschikken naast deze bevoegdheden ook over andere -met name reparatoire- instrumenten (zoals bijvoorbeeld aanwijzingsbevoegdheid, toezeggingsbesluit etc). Een breder sanctieinstrumentarium maakt het mogelijk om meer *proportioneel* toezicht te houden en de inzet van sanctieinstrumentarium te laten aansluiten bij de aard van de overtreding. Het instrumentarium waarin de wet nu voorziet is relatief zwaar en minder geschikt voor lichtere overtredingen. Naast formele instrumenten zal de toezichthouder overigens ook informele instrumenten moeten inzetten (normoverdragend gesprek, verscherpt toezicht etc.). Dat past in het uitgangspunt voor het toezicht dat wordt verwoord in de MvT dat het toezicht preventief van aard is. Het is verstandig de inzet van informele toezichtinstrumenten ook in de MvT te noemen en op te merken dat de toezichthouder beleid maakt over de wijze waarop dat instrumentarium proportioneel wordt ingezet.

Op basis van het huidige wetsvoorstel kan de toezichthouder vermoedelijk niet voldoende proportioneel en effectief optreden door het beperkte scala aan formele toezichtinstrumenten en het beperkte aantal normschendingen dat formeel kan worden gesanctioneerd. Zelfs wanneer de toezichthouder het formele instrumentarium beperkt

¹³ Artt. 9b lid 7, 9c lid 2 en 28 lid 2 a-d.

inzet is het van belang dat helder is dat (en hoe) normovertredingen gesanctioneerd kunnen worden. Daarvan gaat een duidelijke signaalwerking uit.

Daarnaast is in het wetsvoorstel voorzien dat de OTA een tuchtklacht kan indienen. Artikel 45g van de huidige wet bepaalt dat bij het *indienen* van een tuchtklacht niet tevens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (artikel 45g). Die bepaling blijft ongewijzigd. Het nadeel daarvan is dat bij een langlopend tuchttraject zolang er in de tuchtaak geen (definitieve) uitspraak is, geen punitieve sanctie door de toezichthouder kan worden opgelegd waar dit gezien de aard van de overtreding wellicht wel wenselijk is. Overwogen kan worden deze bepaling te schrappen om de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Er zijn geen generieke belemmeringen om naast het indienen van een tuchtklacht ook het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken. Dit kan bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht, zeker in de fase waarin nog geen uitspraak is over een tuchtklacht.¹⁴

Advies

Verduidelijk over welke onderwerpen de OTA beleidsregels kan maken.

Overweeg een breder toezichtinstrumentarium dan de huidige bestuurlijke boete en last onder dwangsom om proportionele inzet van toezichtinstrumenten mogelijk te maken.

Vraag de wetgever om in de MvT ook het gebruik van informele toezichtinstrumenten te noemen als vorm van effectief en proportioneel toezicht.

Heroverweeg artikel 45g om meer samenloop tussen tuchrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties mogelijk te maken.

2.4 Kantoor in plaats van individuele advocaat als normadressaat

Kantoren zijn in het huidig bestel geen normadressaat van het toezicht. De normadressaat en daarmee het ‘aangrijpingspunt’ voor toezicht is de individuele advocaat. Het wetsvoorstel beoogt daarin geen wijzigingen aan te brengen. Tegelijkertijd gaat de MvT ervan uit dat het toezicht met name preventief is. Dat betekent dat het toezicht zich overwegend zal moeten richten op het *voorkomen* van overtredingen van normen en het toezien op de wijze waarop naleving van normen is gewaarborgd. Juist bij het duurzaam borgen van naleving van normen speelt de leiding van kantoren een grote rol. De toezichthouder zou daarom veel effectiever en efficiënter kunnen optreden als

¹⁴ Zie ook [Uitspraak - Overheid.nl | Tuchtrecht](#) en [Uitspraak - Overheid.nl | Tuchtrecht](#).

voor (bepaalde normen) niet alleen de individuele advocaat maar ook het kantoor de normadressaat is.

Zo kan overwogen worden om in het wetsvoorstel een normstelling op te nemen voor het kantoor ten aanzien van een adequate “bedrijfsvoering” en het voeren ‘van een beleid dat waarborgt dat normen uit de (Advocatenwet, de Wwft, verordeningen van de NOvA) worden nageleefd’ en ‘een beleid dat een integere uitoefening van het houden van kantoor waarborgt’^{15, 16}. Een dergelijk principe kan in lagere regelgeving of in beleid van de OTA (in samenspraak met of na consultatie van de sector) verder worden uitgewerkt. Hiermee kan worden bereikt dat door de verantwoordelijke bestuurders van een kantoor waarborgen worden ingericht die bijdragen aan het naleven van de geldende normen. De hier voorgestelde norm om een beleid te voeren dat ‘een integere uitoefening van het kantoor borgt’ zou overigens ook bijdragen aan een effectieve invulling van de toezichttaak van de OTA ten aanzien van ondermijning

De MvT benadrukt terecht dat het toezicht moet aansluiten bij de bestaande waarborgen binnen de advocatuur, zoals het tuchtrecht, het klachtrecht, de verordeningen van de NOvA en de eisen aan toetreding en opleiding. Juist in dat kader is het van belang dat het toezicht zich niet uitsluitend richt op individuele normovertredingen of dossiercontroles, maar ook op de randvoorwaarden die door de kantoorleiding worden ingericht om een integere en kwalitatief goede beroepsuitoefening bevorderen. Een benadering waarbij de OTA niet alleen toeziet op naleving van regels door individuele advocaten in individuele gevallen, maar ook beoordeelt of kantoren beschikken over een

¹⁵ Voor het houden van kantoor zou als uitgangspunt kunnen worden gehanteerd: ‘ieder organisatorisch verband waarbinnen een advocaat zijn praktijk uitoefent.’ In het advies van de Cie. Winter wordt in overweging gegeven de norm ten aanzien van ‘bedrijfsvoering’ te laten gelden voor kantoren van een zekere omvang. [Rapport Bescherming van kernwaarden. Aanbevelingen voor traditionele en alternatieve organisatiestructuren in de advocatuur \(mei 2026\).pdf](#) Een norm ten aanzien van het voeren van een integere uitoefening van het kantoor zou wel een brede toepassing kunnen hebben onafhankelijk van de omvang van een kantoor.

¹⁶ Zie ook het rapport van de Commissie Winter waarin in dat kader naar analogie van de Wet financieel toezicht de volgende norm is voorgesteld: een beleid dat waarborgt in de beroepsuitoefening de kernwaarden van de advocatuur zoals bedoeld in artikel 10a Advocatenwet gewaarborgd zijn. Dit beleid omvat ten minste maatregelen die de vrijheid en onafhankelijkheid van de advocaat in het belang zijn cliënt beschermen, belangenverstrengeling voorkomen, voldoende deskundigheid, naleving van de geheimhoudingsplicht borgen en andere gedragingen die het vertrouwen in de advocatuur kunnen schaden voorkomen. Het kantoor richt zijn bedrijfsvoering zodanig in dat een beheerste en integere beroepsuitoefening gewaarborgd zijn. Het kantoor stelt beleid vast en richt procedures en interne controles in waardoor de naleving van de kernwaarden wordt geborgd en integriteitsrisico’s worden beheerst.’

toereikend stelsel van kwaliteits- en integriteitsborging dat past bij de aard en omvang van de praktijk zou bijdragen aan effectief en efficiënt toezicht.¹⁷

In elk geval zou gezien de aard van de advocatuur een te zeer op uitsluitend ‘compliance’ en ‘volledigheid’ van dossiers gerichte toezichtbenadering moeten worden voorkomen.

Advies

Overweeg voor (bepaalde normen) niet alleen de individuele advocaat maar ook het kantoor als de normadressaat aan te merken.

Neem in de wet een norm op die de kantoorleiding verplicht om een adequate bedrijfsvoering van het kantoor te voeren en een beleid dat waarborgt dat normen uit de (Advocatenwet, de Wwft, verordeningen van de NOvA) worden nageleefd. Overweeg als onderdeel daarvan het invoeren van een norm ten aanzien van het voeren van een beleid dat een integere uitoefening van het kantoor borgt.

Maak in de MvT duidelijk dat een te zeer op uitsluitend ‘compliance’ en ‘volledigheid’ van dossiers gerichte toezichtbenadering moeten worden voorkomen.

2.5 Rechtspositieregeling medewerkers kantoor van de OTA

In het wetsvoorstel is voorzien in het inrichten van een *bureau van de onafhankelijke toezichthouder*: de onafhankelijke toezichthouder advocatuur wordt ondersteund door een bureau. Daarnaast is geregeld dat medewerkers van het bureau worden benoemd en ontslagen door de OTA en voor hun werkzaamheden uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur.

Vervolgens is echter in artikel 33 bepaald dat bij of krachtens verordening als bedoeld in artikel 28 ten aanzien van de medewerkers van het bureau van de onafhankelijke

¹⁷ Wellicht kan aansluiting worden gezocht bij artikel 3:10 Wft: [Een financiële instelling, FV] voert een adequaat beleid dat een integere uitoefening van haar onderscheidenlijk zijn bedrijf waarborgt. Hieronder wordt verstaan dat:

- **a.**belangenverstrengeling wordt tegengegaan;
- **b.**wordt tegengegaan dat de financiële onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden;
- **c.**wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad; en
- **d.**wordt tegengegaan dat andere handelingen door de financiële onderneming of haar werknemers worden verricht die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.

toezichthouder advocatuur algemene regels van rechtspositionele aard kunnen worden gesteld. Artikel 28 ziet echter op stelt verordeningen die het college van afgevaardigden vaststelt. In de uitzonderingen op deze bevoegdheid in artikel 28 lid 5 wordt het stellen van regels van rechtspositionele aard ten aanzien van medewerkers van het kantoor niet genoemd. Dit zou betekenen dat het college van afgevaardigden invloed heeft op de regels van rechtspositionele aard.

Het is belangrijk om te verduidelijken dat uitsluitend de OTA invloed heeft op de rechtspositie van de eigen medewerkers. Wellicht kan in de MvT worden opgenomen dat het bestuur van NOvA en OTA gezamenlijk een reglement over de rechtspositie opstellen waarbij afwijkingen voor de OTA slechts worden opgenomen voorzover die volgen uit de onafhankelijke taak van de OTA.

Het zou overigens in het kader van het zoveel mogelijk gelijk trekken van de voorwaarden waaronder de organen van de NOvA functioneren ook voor de hand liggen als bepalingen ten aanzien van de governance van de OTA (benoemingstermijnen bestuur) ook voor de NOvA zouden gelden. Daarnaast zou eenduidigheid van de governance geholpen zijn door ook voor de NOvA de aanstelling van een Raad van Toezicht te overwegen. Voor een dergelijke Raad kunnen vanzelfsprekend andere benoemingsprocedures worden gehanteerd.

Advies

Verduidelijk dat uitsluitend de OTA invloed heeft op de rechtspositie van de eigen medewerkers.

Overweeg bestuur van NOvA en OTA gezamenlijk een reglement over de rechtspositie op te laten stellen waarbij afwijkingen voor de OTA slechts worden opgenomen voorzover die volgen uit de onafhankelijke taak van de OTA.¹⁸

Overweeg zoveel mogelijk gelijktrekken van de voorwaarden waaronder de organen van de NOvA functioneren (benoemingstermijnen en governance, zoals de aanwezigheid van een aparte RvT).

2.6 Geheimhouding en informatie-uitwisseling met ander toezichthouders

In het wetsvoorstel is geregeld dat *‘ten behoeve van het houden van het toezicht de advocaat, zijn medewerkers en personeel, alsmede andere personen die bij de beroepsuitoefening betrokken zijn, niet gehouden [zijn] aan de geheimhoudingsplicht,*

¹⁸ N.B deze regeling kan niet zien op de medewerkers van de dekens aangezien zij niet in dienst zijn van de NOvA.

(..) In dat geval geldt voor de onafhankelijke toezichthouder advocatuur alsmede voor de door hem ten behoeve van de uitoefening van het toezicht ingeschakelde medewerkers, personeel en andere personen een geheimhoudingsplicht, gelijk aan die bedoeld in artikel 11a Advocatenwet. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat de toezichtdossiers die OTA beheert niet onder de reikwijdte van de Wet open overheid (Woo) vallen.

Het CvT kan niet beschikken over informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt.

Hiermee lijkt de geheimhouding van informatie voldoende geborgd. Wel lijkt het verstandig om qua terminologie de term verschoningsrecht te gebruiken en zo aan te sluiten bij de uitspraak van de HR van 17 december 2024 waarin de HR spreekt over een zelfstandig *verschoningsrecht* voor zowel de deken in zijn toezichttaak als het BFT.¹⁹

-Informatie-uitwisseling met andere toezichthouders

In de beleidsgeschiedenis bij het wetsvoorstel wordt gewezen op het belang van een effectieve aanpak van ondermijning en integriteitsrisico's binnen de advocatuur. Voor een dergelijke toezichtstaak zou de verwachting kunnen zijn dat de OTA, informatie uitwisselt met andere toezichthouders. Voor ten minste een deel van de informatie waarover de OTA beschikt zal de geheimhoudingsplicht (het verschoningsrecht) zich daartegen verzetten.

Gelet op de nadruk die in de toelichting wordt gelegd op de bestrijding van ondermijning en de preventieve toezichtstaak van de OTA, is het nuttig in de MvT de beperkingen daarvan te verduidelijken. Dit draagt bij aan zowel de effectiviteit van het toezicht als aan de rechtszekerheid over de grenzen van samenwerking met andere toezichthouders.

Advies

Overweeg in het wetsvoorstel de term verschoningsrecht te gebruiken en zo aan te sluiten bij de uitspraak van de HR van 17 december 2024 waarin de HR spreekt over een zelfstandig *verschoningsrecht* voor zowel de deken in zijn toezichttaak als het BFT.

Verduidelijk de (on-)mogelijkheden van informatieuitwisseling met andere toezichthouders en de beperkingen daaraan.

¹⁹ De Hoge Raad oordeelt dat rechtbank in dit geval terecht een zelfstandig verschoningsrecht heeft toegekend aan de deken in verband met diens taak en functie als toezichthouder.

Curriculum Vitae mr. dr. F. (Femke) de Vries

Femke de Vries rondde de studies Nederlands Recht (EUR) en Beleid en bestuur in internationale organisaties (RUG) cum laude af. Zij promoveerde in 2003 op het gebruik van de bestuurlijke boete in de Douanewet aan de Erasmus Universiteit.

Zij werkte 15 jaar in het financieel toezicht en was onder meer divisiedirecteur en secretaris-directeur bij DNB en bestuurder bij de AFM. Bij DNB was zij één van de architecten van het herontwerp van het toezicht na de financiële crisis. Als divisiedirecteur Toezicht Expertisecentra gaf ze onder meer leiding aan het toezicht op gedrag, cultuur en governance, toetsing van bestuurders, het risicomanagement en de kwaliteitsbewaking van toezicht en de interventie-afdeling.

Zij was tussen 2015-2025 bijzonder hoogleraar Toezicht aan de RUG en heeft een groot aantal publicaties over toezicht op haar naam waaronder het Handboek Toezicht (Kluwer, 2023) en Financial Supervision in the 21st Century (Springer, 2011). Daarnaast is zij gastdocent bij onder meer de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Nyenrode en de Governance Academy en schreef zij ruim 100 bijdragen voor het Financieel Dagblad.

Ze is op dit moment werkzaam als zelfstandig adviseur op het gebied van toezicht, governance, gedrag en cultuur en risicomanagement. Daarnaast is zij lid van de Raad van Commissarissen van ABN AMRO NV en BNG Bank en vervult zij diverse adviserende rollen bij toezichthouders (voorzitter van de Raad van Advies van de Nederlandse Zorgautoriteit en voorzitter van de Raad van Advies van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling en lid van de Raad van Advies van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Raad van Advies van de Onderwijsinspectie) Daarnaast is ze speciaal adviseur op het gebied van toezicht, risicomanagement, gedrag en cultuur voor de toezichthouder op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten CTIVD.

BIJLAGE 2

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	Adviescommissie Bestuursrecht (ACB)
Datum:	13 augustus 2026
Betreft:	Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur

SAMENVATTING

Het wetsvoorstel voorziet in de kern in een herkenbaar bestuursrechtelijk kader voor de onafhankelijke toezichthouder advocatuur (OTA), doordat de OTA als bestuursorgaan wordt gepositioneerd en toezicht- en handhavingsbevoegdheden aansluiting zoeken bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De ACB acht de bestuursrechtelijke basis op hoofdlijnen toereikend. Wel adviseert de ACB de memorie van toelichting aan te scherpen op de verhouding tussen bestuursrechtelijk toezicht en handhaving enerzijds en het advocatentuchtrecht anderzijds, de keuze tussen bestuursrechtelijke sancties en tuchtrechtelijke interventies, de bescherming van cliëntvertrouwelijkheid en geheimhoudingsgevoelige informatie, de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens en toezichtinformatie, de reikwijdte van de Woo-uitzondering en de praktische uitwerking in beleidsregels en handhavingbeleid.

Conclusie

De ACB concludeert dat het wetsvoorstel in de kern voorziet in een bestuursrechtelijk kader dat aansluit bij de Awb en bij de eisen die gelden voor besluitvorming, motivering, evenredigheid en rechtsbescherming. De kwalificatie van de OTA als bestuursorgaan brengt mee dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de reguliere bestuursrechtelijke waarborgen van toepassing zijn. Ook de voorgestelde grondslagen voor toezicht en handhaving, waaronder de aanwijzing van toezichthouders en de inzet van bestuurlijke sancties, bieden op hoofdlijnen een bruikbaar kader. De ACB adviseert de memorie van toelichting evenwel op enkele punten te verduidelijken en aan te scherpen. Dat betreft in het bijzonder de verhouding tussen het bestuursrechtelijke toezicht- en handhavingsspoor en het tuchtrechtelijke spoor, de criteria voor de keuze tussen een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom, een tuchtklacht of een ordemaatregel, de waarborgen bij de omgang met cliëntgevoelige en geheimhoudingsgevoelige informatie, de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens en toezichtinformatie, en de precieze reikwijdte van de voorgestelde uitzondering op de Wet open overheid (Woo).

Kernpunten

- De OTA wordt in het wetsvoorstel als bestuursorgaan gepositioneerd, waardoor de Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de reguliere eisen van zorgvuldige voorbereiding, draagkrachtige motivering, evenredigheid en rechtsbescherming van toepassing zijn.
- De voorgestelde toezichtstructuur sluit aan bij titel 5.2 Awb, doordat toezichthouders kunnen worden aangewezen die over de daarin geregelde toezichtbevoegdheden beschikken.
- De voorgestelde bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, waaronder de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom, bieden op zichzelf een voldoende wettelijke basis voor optreden door de OTA.
- De toelichting bevat reeds de hoofdlijn van de verhouding tussen het bestuursrechtelijke handhavingsspoor en het advocatentuchtrecht, maar dient scherper uiteen te zetten hoe

- de OTA in de praktijk kiest tussen bestuursrechtelijke sancties, tuchtklachten en eventuele ordemaatregelen.
- Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, evenredigheid en voorspelbaarheid is van belang dat wordt verduidelijkt aan de hand van welke criteria de OTA kiest tussen een bestuurlijke sanctie, een tuchtklacht of een andere interventie.
- De MvT onderkent de Woo-problematiek en het wetsvoorstel beoogt toezichtdossiers van de OTA buiten de reikwijdte van de Woo te houden. De toelichting zou echter nader kunnen verduidelijken hoe ver deze uitzondering strekt en hoe wordt voorkomen dat cliëntvertrouwelijke of geheimhoudingsgevoelige toezichtinformatie via andere documenten, informatie-uitwisseling of geaggregeerde rapportages alsnog herleidbaar openbaar wordt.
- De ACB adviseert in de toelichting te benadrukken dat de OTA beleidsregels en handhavingsbeleid vaststelt waarin ten minste worden uitgewerkt: prioritering, interventieladder, keuzecriteria voor bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke interventies, samenloop, evenredigheid, subsidiariteit, recidive, spoedeisendheid en de bescherming van vertrouwelijke informatie.

Consultatieadvies

De ACB heeft het wetsvoorstel Wet onafhankelijk toezichthouder advocatuur beoordeeld vanuit bestuursrechtelijk perspectief. De beoordeling ziet derhalve niet primair op de beleidsmatige wenselijkheid van de introductie van een onafhankelijke toezichthouder, maar op de vraag of het voorgestelde stelsel bestuursrechtelijk voldoende is doordacht en of de memorie van toelichting op essentiële punten voldoende richting geeft.

In de kern voorziet het wetsvoorstel in een herkenbaar bestuursrechtelijk kader. De OTA krijgt de positie van bestuursorgaan. Daarmee zijn de Awb, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de reguliere bestuursrechtelijke eisen voor besluitvorming, handhaving en rechtsbescherming van toepassing. Dat betekent onder meer dat besluiten van de OTA zorgvuldig moeten worden voorbereid, deugdelijk moeten worden gemotiveerd en moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Voor zover de OTA Awb-besluiten neemt, waaronder besluiten tot oplegging van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, geldt de reguliere bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Voor tuchtrechtelijke interventies, zoals het indienen van een tuchtklacht of het verzoeken van een ordemaatregel, geldt het tuchtrechtelijke procesrecht. De toelichting kan deze rechtsbeschermingsroutes en hun onderlinge verhouding nog explicieter onderscheiden.

Voorts bevat het wetsvoorstel een basis voor toezicht in de zin van titel 5.2 Awb. De mogelijkheid om toezichthouders aan te wijzen die beschikken over de in de Awb geregelde toezichtbevoegdheden past binnen de bestuursrechtelijke systematiek. Ook de voorgestelde inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, waaronder de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom, is als zodanig passend binnen het wettelijke kader. De ACB acht deze opzet op hoofdlijnen bestuursrechtelijk verdedigbaar.

De ACB adviseert wel de verhouding tussen het bestuursrechtelijke spoor en het tuchtrechtelijke spoor nadrukkelijker uit te werken. De MvT bevat daarvoor reeds belangrijke aanknopingspunten, waaronder de zelfstandige bevoegdheid van de OTA om een tuchtklacht in te dienen en de regeling dat bij bepaalde samenloop voor hetzelfde feit niet tevens een bestuursrechtelijke sanctie en een tuchtrechtelijke klacht uit toezichtonderzoek worden ingezet. Voor de advocatuur is echter van bijzonder belang dat ook in de praktijk voorzienbaar is wanneer de OTA gebruikmaakt van

bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden en wanneer wordt gekozen voor een tuchtklacht of een ordemaatregel binnen het tuchtrechtelijke stelsel. Zonder nadere operationalisering kan onduidelijkheid ontstaan over samenloop, prioritering en de criteria voor interventiekeuze. Dat raakt aan de rechtszekerheid, het evenredigheidsbeginsel en de voorspelbaarheid van toezicht en handhaving. De ACB adviseert daarom in de memorie van toelichting expliciet te beschrijven dat deze keuzecriteria nader worden uitgewerkt in beleidsregels en handhavingsbeleid en dat daarbij aandacht wordt besteed aan proportionaliteit, subsidiariteit, ernst en aard van de normschending, recidive, spoedeisendheid, bescherming van vertrouwelijke informatie en de mogelijke samenloop met tuchtrechtelijke procedures.

Voorts verdient de verhouding tot de Wet open overheid nadere aandacht, zij het op een andere wijze dan wanneer de Woo onverkort van toepassing zou zijn. De MvT onderkent dat toezichtdossiers van de OTA vertrouwelijke informatie kunnen bevatten die raakt aan de advocaat-cliëntrelatie en beoogt deze toezichtdossiers buiten de reikwijdte van de Woo te houden. De ACB acht dat vanuit bestuursrechtelijk en advocatuurlijk perspectief terecht. Wel adviseert de ACB de reikwijdte van deze uitzondering nauwkeuriger toe te lichten. Daarbij verdient in het bijzonder aandacht hoe de uitzondering zich verhoudt tot informatie-uitwisseling tussen OTA, deken, raad van de orde en college van toezicht, tot beleidsplannen, werkplannen, rapportages en overige documenten waarin toezichtinformatie op geaggregeerde of mogelijk herleidbare wijze kan terugkomen. Ook dient te worden verduidelijkt hoe wordt geborgd dat cliëntgevoelige informatie, informatie die raakt aan de geheimhoudingsplicht van de advocaat, processtrategische informatie en andere vertrouwelijke gegevens niet alsnog via openbaarmaking of herleidbare rapportage toegankelijk worden.

Uitvoeringsconsequenties

De uitvoeringsconsequenties voor de advocatuur hangen in belangrijke mate af van de wijze waarop de OTA haar toezicht- en handhavingsbevoegdheden in de praktijk zal inzetten. Bestuursrechtelijk toezicht kan leiden tot aanvullende informatieverzoeken, medewerkingsverplichtingen en procedures over toezicht- of handhavingsbesluiten. Dat kan gevolgen hebben voor de werklust van advocaten, in het bijzonder waar toezichtinformatie raakt aan cliëntdossiers, geheimhoudingsplichten of lopende procedures. De ACB acht het van belang dat de toelichting niet alleen de bevoegdheden van de OTA beschrijft, maar ook de waarborgen waaronder van die bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, met name bij inzage in of verstrekking van cliëntgevoelige informatie. Daarbij behoren proportionaliteit, subsidiariteit, dataminimalisatie, interne autorisaties, logging, bewaartermijnen en beveiliging van toezichtinformatie expliciet te worden betrokken.

BIJLAGE 3

ADVIES

Aan:	Algemene raad
Van:	Adviescommissie Wwft
Datum:	12 augustus 2026
Betreft:	Advies inzake Wetsvoorstel Wet onafhankelijke toezichthouder advocatuur (Wetsvoorstel OTA): toezicht op de Wwft en de WIS

1. Inleiding

De lokale deken van de Orde van Advocaten is sinds 2015 de toezichthouder op de naleving van de Wwft voor advocaten(kantoren) in het eigen arrondissement.

Het Wetsvoorstel OTA strekt ertoe ook dit Wwft-toezicht over te hevelen van de lokale dekens naar de onafhankelijke toezichthouder advocatuur (**OTA**).

Per 10 juli 2027 treedt het Europese pakket ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (het **AML-pakket**) in werking. Een van de gevolgen is dat de Wwft per die datum wordt ingetrokken en vervangen door de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (de **Iwt**). Onderdeel van het AML-pakket is voorts dat er een nieuwe Europese toezichtautoriteit is ingesteld; AMLA. AMLA houdt direct toezicht op de naleving van de AML-verordening door een aantal financiële instellingen; de advocatuur is hiervan uitgezonderd. Voor de advocatuur geldt dat AMLA *indirect* toezicht houdt, namelijk toezicht op de uitoefening van het toezicht door de nationale toezichthouder – in de toekomst dus de OTA.

De centralisatie van toezicht op nationaal en internationaal niveau is een breed gedragen ontwikkeling, waar de komst van één landelijke OTA goed in past. Tegelijkertijd brengt centralisatie de uitdaging mee dat het in concrete gevallen lastig kan worden om nationaal zelfstandig te bepalen of de Wwft (en straks Iwt/het EU AML-pakket) worden nageleefd. Dit verdient aandacht bij de inrichting van de toezichtpraktijk en bij de bevoegdheid die de OTA krijgt om beleidsregels op te gaan stellen ter invulling van haar toezichttaak op de naleving van de Wwft.

Graag merken wij op dat ons advies over de voorgestelde wetgeving raakt aan andere regelgeving die nog niet definitief is vastgesteld (bijvoorbeeld de Wet internationale sanctiemaatregelen WIS)). Wij sluiten niet uit dat het vervolgtraject aanvullende opmerkingen zou kunnen opleveren.

2. Samenvatting/Conclusie

Het Wetsvoorstel OTA voorziet in de oprichting van een nieuwe landelijke toezichthouder, die wordt ingebed binnen de Nederlandse Orde van Advocaten. Aan de OTA wordt uitdrukkelijk ook het toezicht op de naleving van de Wwft (en straks de Iwt/ het AML-pakket) en – via samenloopbepalingen – de WIS opgedragen.

De adviescommissie Wwft heeft het wetsvoorstel beoordeeld uitsluitend vanuit de vraag of de OTA, binnen de wettelijke kaders die het wetsvoorstel biedt, effectief toezicht kan houden op de Wwft en de WIS. De adviescommissie concludeert dat het wetsvoorstel op de meeste punten een toereikende wettelijke basis biedt voor dit toezicht, maar dat er op een aantal specifieke punten lacunes of onduidelijkheden bestaan die aandacht verdienen. De kernpunten zijn:

(1). Meerdere samenloopbepalingen zijn nog niet ingevuld: de artikelen VII (WIS), IX (Tweede tranche WIS) en X (lwt) van het wetsvoorstel zijn gereserveerd voor samenloop met respectievelijk de WIS, de Tweede tranche WIS en de lwt, maar de concrete wetteksten ontbreken. De lwt-samenloop is urgent: de lwt vervangt de Wwft per 10 juli 2027 en noemt nog de deken – niet de OTA – als toezichthoudende autoriteit. De WIS is mogelijk even urgent afhankelijk van de datum van inwerkingtreding. Bij het invullen van de lwt-samenloop verdient het aanbeveling ook aandacht te besteden aan de eisen die het AML-pakket aan risicogebaseerd toezicht stelt.

(2). Geheimhouding en informatiebeveiliging: de OTA krijgt toegang tot uiterst gevoelige informatie, waaronder cliëntdossiers van advocaten. De vijf leden van de OTA (als onderdeel van het bestuursorgaan) en de door hen aangewezen toezichthouders beschikken naar luid van de memorie van toelichting over een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht, maar dit moet nog explicieter geregeld worden in artikel 45a omdat de huidige aanpassing niet toereikend lijkt om ook het verschoningsrecht af te dwingen.

Naast het expliciet wettelijk regelen van de afgeleide geheimhoudingsplicht, is de veiligheid van de verzamelde informatie niet expliciet gewaarborgd. De memorie van toelichting erkent uitdrukkelijk dat het wetsvoorstel géén specifieke bepalingen bevat over de beveiliging en de bewaartermijnen van de verwerkte persoonsgegevens.

(3). Verduidelijking positie OTA: De OTA wordt aan artikel 17a lid 1 Advocatenwet toegevoegd en wordt aldus een (bestuurs)orgaan van de NOvA. Artikel 5:11 definieert toezichthouder als **een persoon**, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De positie van de OTA als toezichthouder dan wel toezichthoudende autoriteit verdient verduidelijking in de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt regelmatig verwezen naar een bestuur van de OTA, als ook naar medewerkers van de OTA. Het is niet op alle punten duidelijk wanneer dat verwijst naar de OTA als autoriteit of naar de vijf individuele leden van de OTA. Ivm toezichtbevoegdheden en geheimhoudingsplicht achten we het van belang om hier aandacht voor te vragen.

(4). Beleidsregels: met oog op de lwt en het EU AML-pakket achten we het van belang dat in het wetsvoorstel en/of toelichting verduidelijkt wordt dat de bevoegdheid van de OTA om beleidsregels op te stellen voor de uitoefening van het toezicht op de Wwft (en straks lwt en eventueel WIS) binnen de regelgevende kaders van Europese wetgeving, en specifiek het EU AML-pakket, past. Dit in het belang van duidelijkheid en rechtszekerheid voor de advocatuur.

3. Kernpunten

(1) Meerdere samenloopbepalingen nog niet ingevuld. Het wetsvoorstel reserveert drie samenloopbepalingen die alle drie nog niet zijn uitgewerkt:

- Artikel VII – samenloop WIS (Kamerstukken 36 898): onduidelijk op welke grondslag en met welke bevoegdheden de OTA WIS-toezicht houdt;
- Artikel IX – samenloop Tweede tranche WIS: idem; en
- Artikel X – samenloop lwt.

De lwt vervangt de Wwft per 10 juli 2027. Artikel 1.3 lwt, eerste lid, onderdeel d, noemt “de deken, bedoeld in artikel 45a, eerste lid, van de Advocatenwet” als toezichthoudende autoriteit, niet de OTA. Zonder invulling van artikel X verliest de OTA bij inwerkingtreding van de lwt zijn wettelijke grondslag als Wwft/lwt-toezichthouder. Artikel 5.10 lwt bevat bijzondere bepalingen voor advocaten en notarissen over de doorbreking van de geheimhoudingsplicht; ook die bepaling benoemt de deken en zal moeten worden aangepast.

Het EU AML-pakket verplicht toezichthouders bovendien tot risicogebaseerd toezicht, onder meer via toezichtprogramma's. Voor een toetsbaar toezichtskader is het van belang dit aspect bij het invullen van de lwt-samenloop in artikel X te betrekken.

De adviescommissie adviseert de Algemene Raad erop aan te dringen dat alle drie de samenloopbepalingen zijn ingevuld vóór de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel OTA in belang van duidelijkheid en rechtszekerheid.

(2) Geheimhouding en informatiebeveiliging: toereikende wettelijke waarborgen ontbreken vooralsnog.

A. Geheimhouding/verschoningsrecht

De OTA krijgt ingevolge het wetsvoorstel vergaande bevoegdheden om informatie op te vragen bij advocaten(kantoren), waaronder inzage in cliëntdossiers. Dan wil zeggen: op grond van de Awb beschikken ‘toezichthouders’ over de bevoegdheden genoemd in Titel 5.2 van de Awb, waaronder het vorderen van inlichtingen en het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Dit onderstreept het belang van een heldere duiding van de positie van de OTA als bestuursorgaan.

De bevoegdheid om informatie op te vragen is noodzakelijk voor effectief Wwft-toezicht, maar heeft een ingrijpend karakter: het gaat om vertrouwelijke cliëntgegevens die beschermd worden door het verschoningsrecht en de advocatuurlijke geheimhoudingsplicht. De vijf leden van de OTA (als onderdeel van het bestuursorgaan) en de door hen aangewezen toezichthouders beschikken naar luid van de memorie van toelichting over een van de advocaat afgeleide geheimhoudingsplicht, maar dit moet nog explicieter geregeld worden in artikel 45a omdat de huidige aanpassing niet toereikend lijkt om ook het verschoningsrecht af te dwingen.

Het huidige artikel 45a Advocatenwet regelt de doorbrekingsgrond van de geheimhoudingsplicht van de advocaat (noodzakelijk in verband met artikel 11a lid 1: “*Voor zover niet bij wet anders is bepaald*”) en vervolgens de geheimhoudingsplicht van de deken en de door hen ingeschakelde hulppersonen. Met het voorgestelde artikel 45a van het wetsvoorstel wordt “de deken” in artikel 45a lid 2 vervangen door “de onafhankelijke toezichthouder advocatuur”. De geheimhoudingsplicht van de OTA, de medewerkers van de OTA en de bij besluit aangewezen toezichthouders zijn dus ook in het wetsvoorstel in beginsel geborgd.

Dat lijkt niet te gelden voor een aan die geheimhoudingsplicht verbonden verschoningsrecht. De geheimhoudingsplicht van een OTA-lid is immers weinig waard indien dat lid als getuige wordt opgeroepen en zich niet van zijn of haar getuigplicht zou kunnen verschonen (of wanneer het openbaar ministerie een beroep doet op art. 98 lid 1 Sv en beslag wil leggen op documenten bij de OTA). In de Advocatenwet is op dit moment wel een wettelijk verschoningsrecht toegekend aan andere ‘doorbrekers’ van de geheimhoudingsplicht, namelijk de kwaliteitstoetsers (art. 26 lid 4), de

tuchtrechtelijk vooronderzoeker (art. 46m lid 3) en de 60ab-rapporteur (art. 60d lid 1). Hier past ook een wettelijke regeling voor de OTA-leden, de medewerkers van de OTA en de bij besluit aangewezen toezichthouders. Analooq aan de genoemde bepalingen zou die regeling kunnen luiden: “... en is artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing.” Deze koppeling beschermt op grond van artikel 98 lid 1 Sv tegen beslaglegging op documenten uit cliëntdossiers door het openbaar ministerie.

Een dergelijke koppeling vormt aldus een codificatie van de recente lijn van de Hoge Raad: zie HR 17 december 2024, ECLI:NL:HR:2024:876, waarin de Hoge Raad oordeelde dat zwaarwegend maatschappelijk belang van goed werkend systeem van toezicht op advocatuur met zich brengt dat aan deken een zelfstandig verschoningsrecht toekomt. Zonder aanvaarding van een zelfstandig verschoningsrecht van de deken (als toezichthouder) tegenover politie en justitie zou dat zwaarwegende maatschappelijk belang aanmerkelijk kunnen worden geschaad, aldus de Hoge Raad. Een dergelijke regeling voor de OTA en haar medewerkers ontbreekt nu en het de adviescommissie adviseert om dat toe te voegen in het wetsvoorstel, om te voorkomen dat een uitspraak van de hoogste rechter op dit punt moet worden afgewacht.

Meer van tekstuele aard, in het voorgestelde nieuwe artikel 45a, lid 2, lijkt een wijziging nodig van het woord ‘hem’ in de huidige wettekst, dat verwijst naar “de deken”; te vervangen naar een ‘hen’ dat verwijst naar “de OTA”.

B. Informatiebeveiliging

Naast het expliciet wettelijk regelen van de afgeleide geheimhoudingsplicht is de veiligheid van de verzamelde informatie niet expliciet gewaarborgd.

Ingevolge artikel 36g, tweede lid, zijn de leden van de OTA niet alle advocaat en vallen die dus niet (direct) onder de advocatuurlijke geheimhoudingsplicht. Zij zijn derhalve zelf geen ‘geheimhouders’ in de zin van het verschoningsrecht. Dit maakt het ontbreken van wettelijke informatiebeveiligingswaarborgen des te klemmender: de hoogst gevoelige cliëntinformatie die de OTA vergaart bevindt zich in handen van een orgaan waarvan de meerderheid van de leden geen wettelijke geheimhoudingsplicht van eigen aard kent. Bovendien wordt de OTA een orgaan van de NOvA hetgeen het noodzakelijk maakt dat de informatie waar de OTA mee werkt organisatorisch en technisch gescheiden blijft van de NOvA. De geheimhoudingsplicht van de OTA geldt immers ook jegens andere organen van de NOvA.

De memorie van toelichting erkent dit probleem expliciet voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens. In de paragraaf over het voorgestelde artikel 45aa, vierde lid, staat letterlijk: *“Het onderhavige wetsvoorstel bevat geen bepalingen omtrent specifieke waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens. De onafhankelijke toezichthouder advocatuur, dekens en raden van de orde dienen regels hieromtrent op te stellen onder meer ten aanzien van het integer en vertrouwelijk omgaan met persoonsgegevens, bewaartermijnen en het recht op bezwaar en inzage. Ook bij de beveiliging van de systemen die deze organen gebruiken dient rekening gehouden te worden met het feit dat in het kader van het toezicht op de advocatuur gevoelige persoonsgegevens verwerkt.”* In de daaropvolgende paragraaf constateert de memorie van toelichting eveneens dat het wetsvoorstel géén bepalingen bevat over bewaartermijnen.

Zoals onderkend in de memorie van toelichting gaat het hier om bijzonder gevoelige informatie (artikel 45aa, vierde lid), alsmede om cliëntvertrouwelijke informatie die de kern raakt van het

verschoningsrecht. Een datalek of ongeautoriseerde toegang bij de OTA kan buitengewoon ernstige gevolgen hebben voor zowel individuele cliënten als voor het vertrouwen in de rechtsstaat als geheel.

De wetgever laat de beveiliging en het opstellen van regels volledig over aan de OTA zelf. De adviescommissie zou hier in ieder geval wettelijke minimumvereisten en een externe toetsing verwachten. Het wetsvoorstel voorziet weliswaar in een 'blik van buiten' door het college van toezicht (artikel 36d, onderdeel a), maar dat college heeft géén toegang tot cliëntvertrouwelijke informatie en is daardoor structureel beperkt in zijn vermogen om de beveiliging van die informatie effectief te beoordelen.

De adviescommissie is van oordeel dat het wetsvoorstel, alvorens de OTA operationeel wordt, ten minste moet voorzien in:

- wettelijke minimumvereisten voor de informatiebeveiliging bij de OTA; en
- een mechanisme voor externe controle op de informatiebeveiliging.

(3) Verduidelijking positie van de OTA

De OTA wordt aan artikel 17a lid 1 Advocatenwet toegevoegd en wordt aldus een (bestuurs)orgaan van de NOvA. Artikel 5:11 definieert toezichthouder als **een persoon**, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De positie van de OTA als toezichthouder dan wel toezichthoudende autoriteit verdient verduidelijking in de memorie van toelichting.

Artikel 36g definieert de OTA-taak in het eerste lid en geeft in het tweede lid aan dat de OTA bestaat uit vijf leden. Waar verder in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwezen wordt naar de OTA en het handelen van de OTA (als orgaan) lijkt dat wetstechnisch bekeken terug te verwijzen naar de vijf individuele leden, terwijl vermoedelijk meermaals ook bedoeld wordt op de OTA als orgaan, het bureau en/of de feitelijke toezichthouders (die zijn aangewezen door de OTA). Geadviseerd wordt om te verduidelijken wanneer met OTA bedoeld wordt op de OTA als toezichthoudend orgaan en wanneer bedoeld wordt op alleen de vijf leden en/of andere medewerkers/toezichthouders. Dit in het belang van de heldere toekenning van toezichtsbevoegdheden en de geheimhoudingsplicht die daaruit volgt, gelet ook op de definitie van toezichthouder in artikel 5:11 Awb.

In de memorie van toelichting wordt bijvoorbeeld meermaals gesproken over het bestuur van de OTA. Het is aannemelijk dat daarmee bedoeld wordt op de vijf leden echter dit wordt niet toegelicht. Een suggestie ter verduidelijking is om in artikel 36g toe te voegen in het tweede lid, dat die vijf leden gezamenlijk het bestuur vormen van de OTA.

Een ander voorbeeld, in artikel 36k wordt vermeld dat de OTA wordt ondersteund door een bureau van de OTA en in het tweede lid wordt de functie van een directeur van het bureau vermeld. Lid 3 en 4 gaan verder in op de medewerkers van het bureau maar niet op de directeur van het bureau. In de toelichting wordt meermaals gesproken over de feitelijke toezichthouders. Het is aannemelijk te denken dat die feitelijke toezichthouders beschouwd moeten worden als medewerkers van het bureau, niet zijnde de directeur, echter dit kan duidelijker worden toegelicht in (vooral het algemene deel) van de toelichting.

(4) Beleidsregels

De centralisatie van toezicht op nationaal en internationaal niveau is een breed gedragen ontwikkeling, waar de komst van één landelijke OTA goed in past. Tegelijkertijd brengt centralisatie de uitdaging mee dat het in concrete gevallen lastig kan worden om nationaal zelfstandig te bepalen of de Wwft (en straks lwt/het AML-pakket) wordt nageleefd. Dit verdient aandacht bij de inrichting van de toezichtpraktijk als ook bij de bevoegdheid die de OTA krijgt om beleidsregels op te gaan stellen ter invulling van haar toezichttaak op de naleving van de Wwft.

Het voorgestelde artikel 45h geeft de bevoegdheid aan de OTA om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge o.a. artikel 24 Wwft. Graag wijzen we erop dat ook voor dit artikel specifiek het van belang is om de samenloop met de lwt en het EU AML-pakket te borgen zodat duidelijk is dat de bevoegdheden die OTA heeft om beleidsregels te stellen tav het toezicht op de naleving van de Wwft passen binnen de Europese regelgevende kaders, specifiek binnen de kaders van de lwt/EU AML-pakket. De adviescommissie beveelt aan om in de toelichting bij het wetsvoorstel daar aandacht aan te besteden.

4. Consultatieadvies

De adviescommissie Wwft adviseert de Algemene Raad de volgende punten in te brengen bij de consultatie van het wetsvoorstel:

1. Invulling van de samenloopbepalingen

De artikelen VII (WIS), IX (Tweede tranche WIS) en X (lwt) zijn alle drie nog niet uitgewerkt. De adviescommissie adviseert aan te dringen op invulling vóór de parlementaire behandeling van het OTA Wetsvoorstel. Artikel X (samenloop lwt) verdient voorrang: de lwt vervangt de Wwft per 10 juli 2027 en noemt nog de deken als toezichthoudende autoriteit. Zonder tijdige invulling van artikel X verliest de OTA per die datum zijn grondslag als toezichthouder op de lwt. Hetzelfde geldt voor artikel 5.10 lwt, dat bijzondere bepalingen voor advocaten bevat over de doorbreking van de geheimhoudingsplicht en eveneens moet worden aangepast. Bij het invullen van artikel X adviseert de adviescommissie tevens te voorzien in een grondslag voor risicogebaseerd toezicht door de OTA.

2. Informatiebeveiliging en geheimhouding

De adviescommissie dringt er op aan dat het Wetsvoorstel OTA vóór inwerkingtreding wordt aangevuld met concrete wettelijke waarborgen voor en externe toetsing van de beveiliging en het beheer van door de OTA, het bureau en haar medewerkers verwerkte informatie.

Daarnaast wordt een aanpassing voorgesteld van het voorgestelde gewijzigde artikel 45a om het verschoningsrecht (in verlengde van geheimhoudingsplicht) expliciet te borgen.

3. Verduidelijking positionering OTA

De adviescommissie dringt er op aan om in het wetsvoorstel en met name het algemene deel van de memorie van toelichting te verduidelijken wanneer de verwijzingen naar de OTA zien op het handelen van de OTA als orgaan, op het handelen van de individuele leden en/of de medewerkers

van het bureau en/of feitelijke toezichthouders van de OTA, gelet ook op de definitie van toezichthouder in artikel 5:11 Awb.

4. Beleidsregels

Het voorgestelde artikel 45h geeft de bevoegdheid aan de OTA om beleidsregels vast te stellen voor de uitoefening van de taken ingevolge o.a. artikel 24 Wwft. Graag wijzen we erop dat ook voor dit artikel specifiek het van belang is om de samenloop met de Iwt en het EU AML-pakket te borgen zodat duidelijk is dat de bevoegdheden die OTA heeft om beleidsregels te stellen tav het toezicht op de naleving van de Wwft passen binnen de Europese regelgevende kaders, specifiek binnen de kaders van de Iwt/EU AML-pakket. De adviescommissie beveelt aan om in de toelichting bij het wetsvoorstel daar aandacht aan te besteden.

Uitvoeringsconsequenties

Vanuit het perspectief van de Wwft en het toezicht daarop zijn de volgende uitvoeringsconsequenties relevant:

- Overdracht Wwft-toezichtsexpertise: het toezicht op de Wwft is belegd bij de elf lokale dekens. De overdracht van hun expertise naar de OTA vergt een zorgvuldige transitie. Het wetsvoorstel voorziet in een eenmalige kennisoverdracht, maar bevat geen specifieke bepalingen over de continuïteit van het Wwft-toezicht tijdens de transitieperiode.
- Samenloop met het AML-pakket: de invoering van het AML-pakket brengt wijzigingen in de reikwijdte en inhoud van de Wwft-verplichtingen voor advocaten. De OTA zal deze wijzigingen tijdig moeten verwerken in zijn beleidsregels en toezichtpraktijk.

Internationaal

N.v.t.

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel heeft uitdrukkelijk samenhang met de volgende andere wetsvoorstellen:

1. Wet internationale sanctiemaatregelen (WIS): artikel VII is gereserveerd voor de samenloop met de WIS. De concrete tekst ontbreekt nog.
2. Tweede tranche WIS: artikel IX is gereserveerd voor de samenloop met de Tweede tranche WIS. Tekst ontbreekt eveneens.
3. Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering.

BIJLAGE 4

Bijlage 4. Reactie van de afdelingen Juridische & Bestuurlijke Zaken en Financiën & Organisatie van de NOvA bij het Wetsvoorstel onafhankelijk toezichthouder advocatuur

1. Inleiding

De afdelingen Juridische & Bestuurlijke Zaken en Financiën & Organisatie van het landelijk bureau van de Nederlandse orde van advocaten hebben naar aanleiding van het Wetsvoorstel onafhankelijk toezichthouder advocatuur en de memorie van toelichting de volgende opmerkingen.

2. Artikelsgewijs

Artikel 8 (artikel I, onderdeel D):

- b. In onderdeel c, wordt na “de datum van beëdiging” ingevoegd “en voor zover van toepassing de datum van doorhaling van de inschrijving”.
 - a) Met bovengenoemde wijziging kan de datum van doorhaling door eenieder kosteloos worden ingezien, conform artikel 8a, tweede lid, onderdeel a. Dit brengt mee dat de secretaris van de algemene raad dit gegeven op ZoekEenAdvocaat.nl dient te publiceren. Daarvoor is vereist dat op ZoekEenAdvocaat.nl niet alleen ingeschreven advocaten, maar ook uitgeschreven advocaten worden getoond. In de toelichting zou dit kunnen worden verduidelijkt n ook of de gegevens van advocaten die al vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging waren uitgeschreven, moeten worden getoond, of uitsluitend de gegevens van advocaten die vanaf de inwerkingtreding van de wet worden uitgeschreven. Ook vraagt verduidelijking welke overige historische gegevens moeten worden getoond.
 - b) Een advocaat als bedoeld in artikel 16h wordt niet beëdigd. Voor deze advocaten is daarom geen sprake van een datum van beëdiging, maar van een datum van inschrijving. Onderdeel c kan worden aangevuld door na “de datum van beëdiging” in te voegen: “dan wel de datum van inschrijving indien het een advocaat betreft als bedoeld in artikel 16h”.
 - c) In het wetsvoorstel wordt de terminologie “schrappen van het tableau” opgesplitst in enerzijds het doorhalen van de inschrijving van de advocaat en anderzijds het schrappen van het tableau als bedoeld in artikel 48, tweede lid, onderdeel e. In de toelichting zou kunnen worden verduidelijkt of bij meerdere (her)beëdigingen en doorhalingen alle data moeten worden vermeld, of uitsluitend de meest recente.
 - d) Op pagina 17 van de toelichting staat vermeld: “*Bij doorhalen blijven de gegevens zichtbaar, in tegenstelling tot bij schrappen.*” In de toelichting zou nader kunnen worden gemotiveerd waarom, in tegenstelling tot de datum van doorhaling, de datum van schrapping niet wordt opgenomen, met als gevolg dat de gegevens van geschrapte advocaten niet op het tableau zichtbaar zijn.
- c. In onderdeel g wordt “alsmede de aanduiding dat het een advocaat betreft als bedoeld in artikel 16h dan wel een advocaat bij de Hoge Raad betreft als bedoeld in artikel 9j, eerste lid” vervangen door “de aanduiding dat het een advocaat betreft als bedoeld in artikel 16h dan wel een advocaat bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 9j, eerste lid, alsmede de

naam van de in artikel 16j bedoelde in Nederland ingeschreven advocaat die samenwerkt met de advocaat, bedoeld in artikel 16h, eerste lid, het adres waar deze kantoor houdt en de naam van dat kantoor.

Een advocaat als bedoeld in artikel 16h is verplicht samen te werken met de in artikel 16j bedoelde Nederlandse advocaat, voor zover ingevolge de wet de bijstand of vertegenwoordiging van een advocaat is voorgeschreven. In rechtsgebieden waarbij geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, of wanneer sprake is van een adviespraktijk, is samenwerking met een Nederlandse advocaat derhalve niet noodzakelijk. Op pagina 23 van de toelichting staat vermeld dat de 16h-advocaat de gegevens van de in artikel 16j bedoelde Nederlandse advocaat verstrekt bij het verzoek tot inschrijving op het tableau. Verduidelijkt zou kunnen worden of het verstrekken van deze gegevens facultatief is, dan wel voor iedere 16h-advocaat verplicht is.

- 3. De secretaris van de algemene raad draagt zorg voor afscherming van de adresgegevens of contactgegevens als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdelen d, e, of g indien de advocaat daar wegens zwaarwegende omstandigheden om verzoekt.
 - a) Op dit moment worden door de secretaris van de algemene raad alleen adresgegevens afgeschermd wegens zwaarwegende omstandigheden. Door ook contactgegevens af te schermen, kan een situatie ontstaan waarin rechtzoekenden de betreffende advocaat niet kunnen benaderen met een verzoek om rechtsbijstand. In het belang van rechtzoekenden zou kunnen worden bezien of de woorden "of contactgegevens" kunnen worden geschrapt. In dat geval dient deze zinsnede tevens te worden geschrapt uit artikel 8a, vijfde lid (nieuw).
 - b) De afscherming zelf is een feitelijke handeling die door de secretaris van de algemene raad wordt uitgevoerd. De voorgestelde bepaling maakt echter niet duidelijk wie bevoegd is te beslissen op het verzoek tot afscherming en daarbij te beoordelen of sprake is van zwaarwegende omstandigheden.
De secretaris van de algemene raad wordt niet in artikel 17a genoemd als orgaan van de NOvA en is blijkens de jurisprudentie geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Uit de strekking van de Advocatenwet volgt dat een dergelijke beslissing in beginsel door de algemene raad wordt genomen en dat de secretaris van de algemene raad de daaruit voortvloeiende feitelijke handeling uitvoert (zie bijvoorbeeld artikel 8c, eerste en vierde lid).
Indien wordt beoogd de bevoegdheid om te beslissen op een verzoek tot afscherming aan de algemene raad toe te kennen, zou hiervoor een uitdrukkelijke grondslag opgenomen kunnen worden.
Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij artikel 8a, vijfde lid (nieuw), en artikel 16h. Met het oog op uniformiteit zouden deze bepalingen hiermee in overeenstemming gebracht kunnen worden.

Artikel 8a (artikel I, onderdeel E):

- 5. Indien de adresgegevens of contactgegevens als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdelen d, e of g, op grond van artikel 8, derde lid, zijn afgeschermd, kunnen deze wel

kosteloos worden ingezien door de advocaat, de algemene raad, de secretaris van de algemene raad, de deken, de raden van de orden in de arrondissementen, de onafhankelijke toezichthouder advocatuur alsmede de griffiers, voorzitters, plaatsvervangend voorzitters, leden en plaatsvervangende leden van een raad van discipline en het hof van discipline alsmede door organen en instanties indien zij inzage in die gegevens nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke taak en de secretaris van de algemene raad en de advocaat daarmee instemmen.

- a) Bovengenoemd voorstel van wijziging heeft tot gevolg dat organen en instanties die inzage in gegevens van een advocaat nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke taak, daarvoor instemming behoeven van de secretaris van de algemene raad en van de betreffende advocaat. Volgens pagina 24 van de toelichting moet hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan de rechtsprekende instanties en de Raad voor Rechtsbijstand. Nader zou kunnen worden gemotiveerd waarom instemming wordt vereist wanneer inzage noodzakelijk is voor de uitoefening van de wettelijke taken van deze organen en instanties. Daarbij verdient in het bijzonder de vereiste instemming van de advocaat aandacht, zowel vanuit het perspectief van de AVG (artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de AVG luidt: “*De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.*”) als vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid. Niet duidelijk is hoe de betreffende organen en instanties hun wettelijke taken kunnen uitoefenen indien een advocaat niet of niet tijdig instemt, dan wel zijn instemming intrekt. Hierop zou in de toelichting kunnen worden ingegaan.
- b) Indien wordt beoogd dat iedere advocaat afzonderlijk met een dergelijke inzage instemt, zal het registreren, beheren en controleren van deze instemmingen naar verwachting tot aanzienlijke administratieve lasten leiden. Daarbij is van belang dat een instemming op ieder moment kan worden ingetrokken en dat inzage door de bedoelde organen en instanties niet uitsluitend incidenteel, maar ook structureel benodigd kan zijn. Indien de wetgever het instemmingsvereiste voor de advocaat wenst te handhaven, zou vereenvoudigd kunnen worden of en op welke wijze de uitvoering daarvan administratief kan worden vereenvoudigd.

Artikel 8c (artikel I, onderdeel F):

- 1. Artikel 8c, eerste lid, komt te luiden:
1. De secretaris van de algemene raad neemt de doorhaling van de inschrijving van een advocaat op het tableau op:
(...)

Opgemerkt wordt dat de formulering “neemt de doorhaling van de inschrijving van een advocaat op het tableau op” niet volledig aansluit bij de praktijk. Het doorhalen van de inschrijving is zelf de handeling die op het tableau wordt verricht. Deze handeling houdt concreet in dat de status van de advocaat wordt gewijzigd van “actief” in “uitgeschreven”, onder vermelding van de datum waarop de doorhaling plaatsvindt. Er worden vervolgens geen afzonderlijke administratieve gegevens over de doorhaling op het tableau opgenomen. De formulering zou daarom gewijzigd kunnen worden in: “haalt de inschrijving van een advocaat op het tableau door”.

Artikel 8e (artikel I, onderdeel G):

- In het vierde lid van artikel 8e, dat met het wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, staat dat artikel 9, vijfde en zesde lid, van overeenkomstige toepassing is. De huidige formulering brengt mee dat de beslissing van het hof van discipline niet aan de onafhankelijke toezichthouder advocatuur, maar aan de raad van de orde in het arrondissement wordt gezonden. Ook wordt de beslissing door de secretaris van die raad aan de secretaris van de algemene raad meegedeeld, in plaats van door de onafhankelijke toezichthouder advocatuur. Aan het vierde lid zou kunnen worden toegevoegd: “, met dien verstande dat in het vijfde lid voor «de raad» en in het zesde lid voor «de secretaris van de raad van de orde in het arrondissement» wordt gelezen: de onafhankelijke toezichthouder advocatuur”.

Artikel 9 (artikel I, onderdeel I):

- 6. Zodra de beroepstermijn bedoeld in het vierde lid is verlopen of de beslissing tot doorhaling van de inschrijving op het tableau in kracht van gewijsde is gegaan, wordt de beslissing door de secretaris van de raad van de orde in het arrondissement medegedeeld aan de secretaris van de algemene raad met het oog op opname op het tableau.

De verhouding tussen de zinsneden “zodra de beroepstermijn bedoeld in het vierde lid is verlopen” en “de beslissing tot doorhaling van de inschrijving op het tableau in kracht van gewijsde is gegaan” is niet zonder meer duidelijk. In de toelichting zou kunnen worden verduidelijkt welk onderscheid tussen beide situaties is beoogd. Indien de tweede zinsnede mede de situatie omvat waarin de beroepstermijn is verlopen, kan mogelijk worden volstaan met die zinsnede, overeenkomstig de formulering van het huidige artikel 9, zesde lid.

Artikel 32 (artikel I, onderdeel W) en artikel 36j (artikel I, onderdeel AG):

- Aan artikel 32, eerste lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Onverminderd het bepaalde in de vorige zin is de onafhankelijke toezichthouder advocatuur gerechtigd tot het verrichten van daden van beheer en beschikking met betrekking tot zijn vermogen voor zover die voortvloeien uit het door hem beheerde deel van de begroting van de Nederlandse orde van advocaten.
- 1. In afwijking van artikel 32, eerste lid, verricht de onafhankelijke toezichthouder advocatuur namens de Nederlandse orde van advocaten privaatrechtelijke rechtshandelingen voor zover die voortvloeien uit het door hem beheerde deel van de begroting van de Nederlandse orde van advocaten.

- a) Opgemerkt wordt dat wordt voorgesteld om in artikel 32, eerste lid, en artikel 36j, eerste lid, inhoudelijk vergelijkbare bepalingen op te nemen. De onderlinge verhouding en de afzonderlijke noodzaak van deze bepalingen zijn niet zonder meer duidelijk. De verhouding tussen beide bepalingen in de toelichting zou kunnen worden verduidelijkt door te bezien of met één bepaling kan worden volstaan. Op pagina 27 van de toelichting wordt aangegeven dat artikel 35, tweede lid, Wet op de rechterlijke organisatie model heeft gestaan voor de toevoeging aan artikel 32. Aannemelijk is dat artikel 35a, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie is bedoeld. Volgens

pagina 30 van de toelichting heeft die bepaling (eveneens) als inspiratiebron gediend voor artikel 36j, eerste lid.

- b) De onafhankelijke toezichthouder advocatuur is op grond van de voorgestelde regeling gerechtigd privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Verduidelijkt zou kunnen worden in hoeverre de onafhankelijke toezichthouder advocatuur bij de uitvoering of afwikkeling van dergelijke rechtshandelingen een beroep kan doen op de NOvA, bijvoorbeeld voor het voeren van verweer in een gerechtelijke procedure. Ook zou kunnen worden verduidelijkt voor wiens rekening de daarmee verband houdende kosten komen.
- c) Uit pagina 14 van de toelichting volgt dat het bedrag van de begroting in één keer wordt overgemaakt naar de rekening van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur. In de toelichting wordt uiteengezet welke gevolgen een onderbesteding in enig jaar heeft voor het bedrag dat in het daaropvolgende jaar wordt overgemaakt. Daarbij dient te worden verduidelijkt of het niet-bestede bedrag in mindering wordt gebracht op het begrotingsbedrag voor het daaropvolgende jaar, dan wel ter beschikking van de onafhankelijke toezichthouder advocatuur blijft. In de toelichting zou kunnen worden ingegaan op de situatie waarin sprake is van een overschrijding van de begroting en zou verduidelijkt kunnen worden op welke wijze een dergelijke overschrijding wordt opgevangen.

Artikel 46ba (artikel I, onderdeel AQ):

- 2. Artikel 42, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is van overeenkomstige toepassing op de voorzitter, de plaatsvervangende voorzitters, de leden-advocaten en de plaatsvervangende leden-advocaten en de griffier met dien verstande dat onder de volgende begrippen wordt verstaan:
 - a. een rechterlijk ambtenaar: een lid van het tuchtcollege;
 - b. de Staat: de Nederlandse orde van advocaten;
 - c. een rechterlijke uitspraak: een uitspraak van de raad van discipline; en
 - d. Onze Minister: de Minister van Justitie en Veiligheid voor zover het de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters betreft, de Nederlandse orde van advocaten voor zover het de leden-advocaten, de plaatsvervangende leden-advocaten en de griffier betreft.

Opgemerkt wordt dat het begrip 'leden' in artikel 46ba, eerste en tweede lid, in verhouding tot de begrippen 'leden', 'leden-advocaten', 'plaatsvervangende leden' en 'plaatsvervangende leden-advocaten' in artikel 51, eerste lid, tot interpretatievragen kan leiden. Het hof van discipline heeft wel 'leden' (naast voorzitters en 'leden-advocaten'), maar de raden van discipline niet. Deze 'leden' zijn, net zoals de voorzitters, afkomstig uit de rechterlijke macht. Artikel 46ba, eerste lid, bepaalt dat de 'leden' uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de raad van discipline, terwijl de raden van discipline geen 'leden' hebben, maar alleen 'leden-advocaten' (zoals lijkt te volgen uit artikel 46b, eerste lid). De terminologie in artikel 46ba zou kunnen worden verduidelijkt en in overeenstemming gebracht kunnen worden met de samenstelling en terminologie van de raden van discipline en het hof van discipline.

Artikel 46e (artikel I, onderdeel AT):

- 1. In het eerste lid wordt “Alvorens een klacht ter kennis van de raad van discipline te brengen heft de deken van de klager” vervangen door “Voordat een klacht door de raad van discipline in behandeling wordt genomen, heft de griffier”.
- 2. In het tweede lid wordt “De deken” vervangen door “De griffier”.
- 3. In het derde lid wordt “brengt de deken de klacht niet ter kennis van de raad van discipline” vervangen door “dan wordt de klacht niet-ontvankelijk verklaard”.
- 4. In het zesde lid wordt “de deken” vervangen door “de onafhankelijke toezichthouder advocatuur”.

Opgemerkt wordt dat door de inning van het griffierecht in eerste aanleg bij de griffier van de raad van discipline te beleggen, in tegenstelling tot de huidige procedure, een zaak wel ter kennis komt van de raad van discipline, maar nog niet in behandeling wordt genomen totdat het griffierecht tijdig is voldaan. De voorgestelde procedure leidt naar verwachting tot een verhoogde administratieve last bij de raad van discipline, omdat er zaken in het systeem van de raad van discipline worden opgenomen en er met betrokken partijen zal worden gecorrespondeerd, terwijl deze zaken mogelijk niet in behandeling worden genomen. Wanneer het griffierecht niet tijdig is voldaan, dient de klacht bovendien niet-ontvankelijk te worden verklaard, hetgeen leidt tot een verdere toename van de werklast en de kosten van de raad van discipline. Deze uitvoerings- en financiële gevolgen zouden bij de verdere uitwerking van het voorstel kunnen worden betrokken en daarop kan in de toelichting worden ingegaan.

3. Redactionele suggesties

- Artikel 8a (artikel I, onderdeel E): de letter ‘e’ achter ‘plaatsvervangende voorzitters’ verwijderen.
- Artikel 9aa (artikel I, onderdeel J): ‘van de orde’ verwijderen.
- Artikel 12 (artikel I, onderdeel M): in het vijfde lid een overtollige spatie verwijderen.
- Artikel 17a (artikel I, onderdeel O): in het eerste lid ‘, eerste lid’ invoegen na ‘artikel 36g’.
- Artikel 36i (artikel I, onderdeel AG): ‘door’ verwijderen vóór ‘ontslag’.
- Artikel 36j (artikel I, onderdeel AG): ‘(andere taken dan toezichhouden en bevoegdheden)’ uit het opschrift verwijderen.
- Artikel 56 (artikel I, onderdeel BK): ‘aan’ invoegen vóór ‘de onafhankelijke toezichthouder advocatuur’.
- Artikel II: ‘de’ en ‘en’ invoegen, zodat de tekst luidt: ‘de artikelen 36c en 36i’.
- Artikel 14 (artikel III, onderdeel C): tweemaal ‘van de’ invoegen vóór ‘Advocatenwet’.
- Artikel 15 (artikel III, onderdeel D): ‘van de’ invoegen vóór ‘Advocatenwet’.
- Artikel 19 (artikel III, onderdeel E): ‘van de’ invoegen vóór ‘Advocatenwet’.
- Artikel 1.1 (artikel VI, onderdeel A): een komma invoegen na ‘de onafhankelijke toezichthouder advocatuur’.