

Vergaderjaar 2010–2011

32 382

Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 november 2010

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de meeste fracties zich kunnen vinden in de hoofdlijnen en uitgangspunten van het wetsvoorstel, waaronder de wettelijke verankering van de kernwaarden. De bijdragen van de fracties bieden bovendien waardevolle aanknopingspunten voor het debat over de ontwikkelingen binnen de advocatuur en de positie van de advocatuur in onze rechtsorde. Ontwikkelingen in de samenleving brengen ook voor de advocatuur veranderingen met zich mee. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, beoogt dit wetsvoorstel mede in te spelen op gewijzigde verhoudingen in de maatschappij. Ik sluit mij bovendien aan bij de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, waar deze stellen dat het algemeen belang gebaat is bij een goed functionerende advocatuur. Een goed functionerende advocatuur biedt immers een wezenlijke bijdrage aan een goede rechtspleging, waarbij burgers hun rechtspositie beschermd weten. De advocatuur is mede belast met het beschermen en effectueren van deze rechtspositie. Daarvoor is vertrouwen in de advocatuur een vereiste. Het is aan de wetgever om door het treffen van passende wettelijke maatregelen de randvoorwaarden te scheppen die daarvoor nodig zijn. In aanvulling daarop geeft de advocatuur door middel van nadere regulering verder inhoud en uitwerking aan de waarden en normen die aan de basis liggen van het maatschappelijk vertrouwen in de advocatuur. Gelet op de vereiste onafhankelijkheid van de advocatuur ten opzichte van de overheid is deze nadere regulering door de beroepsgroep zelf onontbeerlijk, maar niet in alle gevallen voldoende, zoals de leden van de PvdA-fractie terecht constateren.

Met de leden van de SP-fractie benadruk ik dat de wettelijke verankering van de kernwaarden geen papieren werkelijkheid mag worden. Dat is ook niet de verwachting. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat de

kernwaarden de professionele standaard zijn. Zij vormen nu ook al richtlijnen bij het optreden van de advocaat en zijn toetssteen voor de tuchtrechter. De Nederlandse orde van advocaten (hierna ook: de NOvA), de lokale dekens en de tuchtcolleges (raden van discipline en hof van discipline) geven van oudsher invulling aan de kernwaarden en zullen dat blijven doen.

Openheid en transparantie zijn voorwaarden om het vertrouwen in de beroepsgroep te behouden. Hier valt nog terrein te winnen. De NOvA streeft met het oog daarop onder meer naar het verbeteren van de kenbaarheid van tuchtrechtelijke uitspraken, waaronder het openbaar maken van tuchtrechtelijke veroordelingen waarbij een schorsing of schrapping van het tableau is opgelegd («naming and shaming»). Ik ben vanuit dat oogpunt ook voornemens om via een nota van wijziging bij dit wetsvoorstel een bepaling in de Advocatenwet op te nemen die de openbaarmaking van bepaalde tuchtrechtelijke uitspraken regelt. Verder hebben de raden van discipline en het hof van discipline in april 2010 een gezamenlijk jaarverslag uitgebracht over de tuchtrechtspraak in 2009. Dit jaarverslag is onder meer raadpleegbaar via de website van het hof van discipline. Ook hiermee wordt de handhaving van de kernwaarden en verdere beroepsnormen toegankelijker en inzichtelijker voor de samenleving. Tevens wordt gewerkt aan een herziening van het tuchtprocesrecht voor wettelijk geregelde beroepen, waaronder de advocatuur. In het navolgende wordt hierop nader ingegaan.

Naar aanleiding van de wettelijke verankering van de kernwaarden voor de advocatuur vragen de leden van de SP-fractie wanneer de regering met een wetsvoorstel komt om de kernwaarden – met daaraan gekoppelde kwaliteits- en integriteitswaarborgen – voor andere juridische dienstverleners veilig te stellen. Deze leden vragen voorts of de regering de mening deelt dat in het belang van een goede rechtsbedeling voor burgers ook deze andere juridische dienstverleners moeten voldoen aan de kernwaarden die voor de advocatuur gelden.

In dit verband verwijs ik allereerst naar de antwoorden van de toenmalige Minister van Justitie op vragen van het lid Koşer Kaya (D66) over het toezicht op rechtsbijstandverzekeringen¹ alsmede naar hetgeen over dit onderwerp is besproken en toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg over de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (32 021)². Bij deze gelegenheden is van de kant van de regering al aangegeven dat de invoering van wettelijke eisen voor juridische dienstverlening door niet-advocaten vooralsnog niet noodzakelijk wordt geacht. De situatie bij de advocatuur verschilt wezenlijk van die bij andere juridische dienstverleners onder meer omdat, in tegenstelling tot de door de aan het woord zijnde leden bedoelde andere juridische dienstverleners, aan de advocatuur een wettelijk geregeld procesmonopolie toekomt op bepaalde rechtsgebieden. Ook daarom ligt het vooralsnog niet voor de hand om ten aanzien van andere juridische dienstverleners dezelfde (wettelijke) maatregelen te treffen als ten aanzien van advocaten. Voorts moet bedacht worden dat een rechtzoekende, voor zover geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, een vrije keuze heeft of en zo ja door wie hij zich laat vertegenwoordigen in gerechtelijke procedures. Het staat de rechtzoekende in die gevallen vrij om te bepalen of hij zijn vertegenwoordiging zelf ter hand neemt of daarvoor een derde kiest. Dat kan iemand zijn uit zijn persoonlijke omgeving, een vertegenwoordiger van een belangenvereniging waarbij hij is aangesloten, een rechtsbijstandverzekeraar, of een beoefenaar van een wettelijk gereguleerd beroep zoals dat van advocaat. Met de reglementering van de advocatuur scheidt de overheid de waarborg dat daar waar voor rechtzoekenden een verplichte procesvertegenwoordiging geldt, dit geschiedt door juristen die

¹ Kamerstukken II 2950, 2009/10, Aankomst.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 021, nr. 14.

aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen. Ook in zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, heeft de rechtzoekende de mogelijkheid te kiezen voor een advocaat, zodat hij weet dat bepaalde waarborgen gelden ten aanzien van zijn rechtshulpverlener. In geval van vrije procesvertegenwoordiging is en blijft de vrije keuze uiteindelijk aan de rechtzoekende. Hij kan ervoor opteren zich te wenden tot een rechtsbijstandverlener die niet tot een gereguleerd beroep behoort en waarvan dus niet of onvoldoende verzekerd is dat deze waarborgen bestaan. Het is aan de marktpartijen die geen deel uitmaken van gereguleerde beroepen zelf om te bezien of zij zich willen onderscheiden door een keurmerk in te stellen of om zich op een bepaalde wijze te organiseren om bepaalde kwaliteiten te waarborgen. Voor zover het gaat om rechtshulp door rechtsbijstandverzekeraars, ben ik nog in afwachting van een lopend kwaliteitsvergelijkend onderzoek naar de dienstverlening door advocaten en door juristen en advocaten in dienst van zo'n verzekeraar en de ontwikkeling van kwaliteitsnormen door de sector zelf¹.

2. Aanleiding

De leden van de PvdA-fractie stellen vragen over onderwerpen op het terrein van de advocatuur die bij afzonderlijke regeling gestalte dienen te krijgen of kunnen krijgen. Zij wijzen in dat verband op de onderwerpen resultaatgerelateerde beloning, de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht en de rol van de lokale deken. Deze leden nemen aan dat deze wetgeving zal worden getoetst aan de kernwaarden voor de advocatuur en vragen of dit wetsvoorstel in dat opzicht als een kaderwet voor de overige regelgeving moet worden gezien. Ook vragen deze leden en de leden van de CDA-fractie op welke termijn een wetsvoorstel tot herziening van het toezicht op de advocatuur kan worden verwacht. De leden van de CDA-fractie vragen voorts op welke termijn de Tweede Kamer het voorstel voor de Kaderwet tuchtprocesrecht tegemoet kan zien.

Er ligt ook andere wetgeving in het verschiet die (mede) betrekking heeft op of effecten heeft voor de advocatuur. Een van deze andere trajecten is de Kaderwet tuchtprocesrecht, die beoogt het tuchtprocesrecht van negen verschillende beroepsgroepen te harmoniseren en moderniseren. Naast de advocatuur gaat het hierbij onder meer om het tuchtprocesrecht voor het notariaat, het loodswezen en de beroepen in de individuele gezondheidszorg. Deze Kaderwet tuchtprocesrecht doorloopt een afzonderlijk traject en staat los van het onderhavige wetsvoorstel. Wel beoogt de herziening van het tuchtprocesrecht mede te bereiken dat het tuchtrecht transparanter wordt, ook voor burgers die klachten hebben over beroepsbeoefenaren. In die zin dient de algemene herziening van het tuchtprocesrecht bij te dragen aan de transparantie van de advocatuur en het vertrouwen in de beroepsgroep. De afgelopen maanden is een groot aantal personen en instanties in een informeel traject geconsulteerd over een voorontwerp. Naar verwachting zal het concept-wetsvoorstel in het najaar verder in procedure gebracht kunnen worden. Op het toezicht op de advocatuur en de rol van de lokale deken bij dat toezicht is ingegaan de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 5 maart 2010². Hierin is een visie beschreven op de in de toekomst wenselijke en mogelijke aanpassingen van de wettelijke regeling van het toezicht op – onder meer – advocaten. In deze brief is aangegeven dat het van groot belang is dat er wetgeving tot stand komt die strekt tot regeling van een volwaardig stelsel van toezicht op de advocatuur, dat zich kenmerkt door volledigheid, transparantie, onafhankelijkheid en daadkracht. Over het toezicht op advocaten is in deze brief voorts aangegeven dat het wenselijk is om kennis te kunnen nemen van het advies van mr. A.W.H. Docters van Leeuwen aan de NOvA over verbete-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 753, nr. 21.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 87.

ringen in het toezicht op de advocatuur alvorens de regering een definitief standpunt inneemt over de inrichting in de Advocatenwet van het onafhankelijke, interne toezicht op advocaten. De heer Docters van Leeuwen heeft zijn rapport («Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur») op 8 april aan de NOvA aangeboden. De in de brief van 5 maart 2010 neergelegde uitgangspunten worden, mede in het licht van het rapport van de heer Docters van Leeuwen, nader uitgediept in nauwe samenspraak met onder meer de NOvA. Ik verwacht dat een standpunt van de regering hierover aan het begin van volgend jaar aan de Tweede Kamer kan worden gezonden. Van het opnemen van een regeling omtrent resultaatgerelateerde beloning wordt vooralsnog afgezien, mede in het licht van (de voorbereiding van) een experiment met dergelijke beloningsvormen door de NOvA. De ontwikkelingen op dit punt worden afgewacht alvorens te besluiten om dit onderwerp al dan niet wettelijk te regelen. Bij de totstandkoming van nieuwe (wettelijke en andere) regelingen met betrekking tot de advocatuur zal telkens voor ogen gehouden moeten worden of zij in overeenstemming zijn met de kernwaarden voor de advocatuur.

De leden van de CDA-fractie vragen of inmiddels bekend is welk experiment de NOvA voor ogen staat met betrekking tot resultaatgerelateerde beloning en op welke termijn een eventueel experiment zal starten. De NOvA heeft mij bericht in het najaar van 2010 met een uitgewerkt voorstel te komen in de vorm van een ontwerpverordening. Leidend daarbij is het bevorderen van de toegang tot het recht. De advocatuur koerst aan op een start van het experiment medio 2011. Zodra de inhoud van het voorgestelde experiment bekend is en ik daarover overeenstemming heb bereikt met de NOvA, zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de eerdergenoemde brief van 5 maart 2010, waarin onder meer wordt aangegeven dat zal worden gezien of en in hoeverre wetswijziging nodig is om te voorkomen dat de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van advocaten ook betrekking hebben op werkzaamheden die buiten «advocatuurlijke» werkzaamheden liggen. Deze leden verzoeken om een nadere toelichting op deze passage en vragen of inmiddels duidelijk is of inderdaad wetswijziging noodzakelijk is.

De passage waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen komt in de genoemde brief aan de orde in het kader van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht. Op advocaten rust een geheimhoudingsplicht ten behoeve van hun dienstverlening aan rechtzoekenden. Deze geheimhoudingsplicht is op dit moment neergelegd in de gedragsregels voor de advocatuur (zie regel 6 van de Gedragsregels 1992). Om deze geheimhoudingsplicht te kunnen effectueren, is op verschillende plaatsen in wetgeving een verschoningsrecht geregeld (onder andere in artikel 5:20, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht; Awb). In de brief van 5 maart 2010 is het voornemen aangekondigd om de geheimhoudingsplicht voor advocaten in de Advocatenwet te regelen. Regeling op het niveau van de wet doet immers meer recht aan het evidente belang van dit beginsel voor rechtzoekenden. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat zij in volledige vrijheid en dus vertrouwelijkheid met hun advocaat kunnen spreken en informatie kunnen uitwisselen om hun rechtspositie op zorgvuldige wijze te bepalen en beslissingen te kunnen nemen in eventuele juridische procedures. Bij de behandeling van de Justitiebegroting 2010 is, naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie, door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie toegezegd een en ander te betrekken bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel¹. Bij die

¹ Tweede Kamer Handelingen, 2009/10, pag. 21–1750.

toezegging is tevens verwezen naar het onderzoek dat de heer Docters van Leeuwen in opdracht van de NOvA heeft verricht naar het toezicht op de advocatuur.

De heer Docters van Leeuwen heeft zijn eerdergenoemde rapport onder meer geadviseerd om een discussie te voeren over de functie van de advocaat en over de vraag wie zich met recht advocaat mag noemen. Ik interpreteer dit aldus, dat aanbevolen wordt om te bezien of er advocaten zijn die zich voornamelijk bezighouden met vormen van dienstverlening die niet in hoofdzaak het behartigen van de juridische belangen van hun cliënten betreffen, maar bijvoorbeeld vooral de financiële of bedrijfsmatige belangen van cliënten. Op grond daarvan kan de vraag gesteld worden of de werkzaamheden in dat geval nog altijd inschrijving als advocaat rechtvaardigen. Van belang is om in beschouwing te nemen voor welke werkzaamheden eventueel dient te gelden dat zij niet als «advocatuurlijk» kunnen worden aangemerkt en dat in het verlengde daarvan de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht op die werkzaamheden geen betrekking hebben. In het belang van een goede rechtsbescherming van rechtzoekenden dient zorgvuldig te worden omgegaan met eventuele inperkingen van de reikwijdte van het beroepsgeheim van de advocaat en het daarmee samenhangende verschoningsrecht. Tegelijkertijd is het een gegeven dat met het verloop van de tijd en de ontwikkelingen in de markt ook de inhoud van de dienstverlening van advocaten(kantoren) is veranderd. Hierdoor kunnen er dienstverleners zijn die weliswaar als advocaat zijn ingeschreven, maar die in de praktijk werkzaamheden verrichten die niet of nauwelijks nog tot de kerntaak van de advocaat kunnen worden gerekend. Op voorhand valt niet in te zien waarom dienstverleners die zich niet met de kerntaak van de advocaat bezighouden (de rechtsbescherming van cliënten), de hoedanigheid van advocaat moeten behouden. Het betreft hier een complex vraagstuk dat zorgvuldige afweging verdient en waarover overleg dient plaats te vinden met betrokken partijen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden overwogen om bij of krachtens de Advocatenwet een regeling op te nemen over het uitsluiten van bepaalde werkzaamheden die in de hoedanigheid van advocaat mogen worden verricht. In het kader van het vervolg van de discussie over het toezicht op de advocatuur zal ik u hierover nader informeren.

3. Ontwikkelingen in de maatschappij en de positie van de advocatuur

De leden van de SP-fractie wijzen op de veranderingen in de maatschappij en de ontwikkelingen die dat onder meer binnen de advocatuur heeft meegebracht. Dit brengt hen tot de vraag wie nog als advocaat mag worden gezien, gelet op de bijzondere positie die de advocaat inneemt, in het bijzonder de vraag aan wie het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht toekomen en in welke situaties. Op dit punt verwijs ik de leden van de SP-fractie naar het bovenstaande antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie over een wettelijke regeling van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de verwachting van de regering is ten aanzien van de ontwikkelingen binnen de advocatuur in de komende tien tot twintig jaar. Zij vragen of het de verwachting is dat in die periode nog andere ontwikkelingen zullen plaatsvinden binnen de advocatuur en of er sprake zal zijn van een verdere juridisering van de samenleving. Ook vragen zij of de regering dit een gewenste ontwikkeling vindt en wat de consequenties daarvan zijn voor de beroepsgroep.

Het is niet eenvoudig om een inschatting te maken van de mogelijke ontwikkelingen binnen de advocatuur op de lange termijn. Veel hangt mede af van externe factoren, waaronder financiële en economische ontwikkelingen, waarvan de zekerheid zich moeilijk laten voorspellen. Zo bestaat de indruk dat de financiële crisis mede heeft bijgedragen aan een toename van juridische procedures, zoals in het kader van (persoonlijke) faillissementen en ontslagen. Dit leidt tevens tot een toename van het beroep op juridische bijstand. Veranderingen in de samenleving leiden tot veranderingen in de vraag naar juridische dienstverlening, wat vervolgens weer effect heeft op de advocatuur. De juridisering van de samenleving heeft tot nu toe vooral een opwaartse trend laten zien. Met het toenemen van de mondigheid van de burger en de wens om rechten te effectueren, zal die ontwikkeling zich de komende jaren vermoedelijk voortzetten. Dit zal naar verwachting ook een verdere toename in het beroep op rechtsbijstand door juridische dienstverleners betekenen. De groei van het aantal advocaten bevestigt dit ook. De advocatuur in Nederland laat al vele decennia een bestendige groei zien. Wel is de groei afgenomen van 4,5% in 2008 naar 2,4% in 2009¹. Medio 2010 zijn in Nederland ruim 16 000 advocaten ingeschreven op het tableau. Ook het aantal kantoren stijgt over de loop der jaren: van 3 762 in 2007, naar 3 871 in 2008 tot 4 141 in 2009. Van het totaal aantal kantoren is vooral opvallend de groei van buitenlandse vestigingen: van 26 in 2008 naar 80 in 2009. In de werkzaamheden van advocaten is ook veel verschuiving te zien naar verwante activiteiten, zoals mediation.

Deregulering en dejuridisering zijn belangrijke speerpunten van beleid van opvolgende kabinetten, evenals een proactieve oplossing van geschillen. Daar waar mogelijk verdient het in de visie van de regering de voorkeur om geschillen te voorkomen of vroegtijdig in der minne op te lossen, zowel met het oog op de belangen van betrokken partijen als de maatschappelijke kosten die met juridische geschillen gemoeid kunnen zijn. Om aan het beleid van dejuridisering uitvoering te geven, worden meerdere trajecten ingezet. Als voorbeeld kan allereerst worden genoemd het bevorderen van de inzet van mediation bij conflicten en geschillen. Rechtzoekenden onder een bepaald inkomensniveau kunnen sinds 2005 ook voor mediation een toevoeging aanvragen bij de raad voor rechtsbijstand. Hiervan wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Werden in 2007 nog 4 565 mediationtoevoegingen verleend, in 2009 is dit aantal opgelopen tot bijna 7 000². Een ander voorbeeld is te vinden in het programma Proactieve geschiloplossing (PAGO), dat tot doel heeft conflicten tussen bestuursorganen en burgers en conflicten tussen bestuursorganen onderling te voorkomen, dan wel tegen lage kosten op te lossen. Ook hierdoor kunnen juridische procedures worden voorkomen. Verder is het beleid erop gericht de ontwikkeling van geschillencommissies te stimuleren, zoals De Geschillencommissie, die de Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en de Stichting Geschillencommissies voor Beroep en Bedrijf (SGB) faciliteert. Hierbij is onder andere de Geschillencommissie Advocatuur aangesloten.

Zoals in de MvT al is aangegeven, heeft zich in de afgelopen jaren binnen de advocatuur een sterke ontwikkeling in de richting van specialisatie en schaalvergroting voorgedaan. Dit is mede het gevolg van het complexer worden van de samenleving. Voorts zoekt de burger sneller zijn gelijk langs juridische weg en is hij kritischer geworden op de kwaliteit van geleverde (juridische) diensten. In de loop der jaren zijn hem met de digitalisering van de samenleving hiertoe steeds meer instrumenten aangeboden, ook vanuit de overheid (zoals de Rechtwijzer; zie www.rechtwijzer.nl). Het is de verwachting dat met de verdergaande digitalisering deze ontwikkeling alleen maar zal toenemen. Dit sluit aan bij de ontwikkeling dat van de burger steeds meer zelfredzaamheid wordt

¹ Bron: Jaarverslag NOvA 2009.

² Bron: Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2009.

verlangd. De toename van internationale (met name Europese) regelgeving zal naar verwachting leiden tot verdergaande specialisatie op internationaal-rechtelijk terrein. Dit past ook bij de ontwikkeling dat advocatenkantoren zich steeds meer richten op de internationale markt en internationale samenwerkingsverbanden aangaan. Ook de toegenomen marktwerking heeft effecten op de advocatuur: advocatenkantoren concurreren steeds vaker op zowel prijs als kwaliteit. Nieuwe concurrenten, van buiten de advocatuur, zullen zich waarschijnlijk steeds actiever in de juridische markt zetten en de markt verder verdelven. De omzet, uurtarieven en dus ook de winst van veel kantoren kan daardoor onder druk komen te staan. Voor deze kantoren betekent dit dat zij strategische keuzes moeten maken. Ook de opkomst van nichekantoren, die zich specialiseren op bepaalde rechtsgebieden, is een trend die zich lijkt door te zetten. Met het verder ontwikkelen van de informatiemaatschappij is een rechtzoekende steeds beter in staat om een voor de beantwoording van zijn rechtsvragen gespecialiseerde rechtsbijstandverlener te vinden. Groeimarkten lijken vooral te liggen in het ondernemingsrecht in de ruimste zin van het woord, waaronder begrepen banking, fusies, finance, maar ook mededinging, energie, telecom, etc. Ook valt een toenemend gebruik te verwachten van moderne communicatiemiddelen door de advocatuur. Daarbij kan gedacht worden aan on line dienstverlening in standaardgevallen.

De uitdaging voor de advocatuur, en met name de NOvA als medeverantwoordelijke voor de kwaliteit van de beroepsgroep, is erin gelegen te bewaken dat in deze ontwikkelingen de kwaliteit van voldoende niveau blijft om rechtzoekenden adequaat bij te staan in hun toegang tot het recht. De NOvA werkt ook hieraan actief, onder meer door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. S.C.J.J. Kortmann te laten adviseren over hervorming van de stageopleiding van de advocatuur. Een volgende uitdaging voor de advocatuur is gelegen in het bieden van meer inzicht in de praktijkuitoefening en de dienstverlening door advocaten, zoals op het gebied van beoefende rechtsgebieden, specialisaties, tarieven, serviceverlening en klachtafhandeling.

Naast het voorgaande kan in algemene zin gezegd worden dat de advocatuur aan de vooravond staat van een aantal ingrijpende ontwikkelingen, die mede zien op de interne organisatie van de NOvA. Deels hangen deze ontwikkelingen samen met door de in het verslag aan het woord zijnde fracties geuite, en door mij en de NOvA gedeelde, wens tot meer transparantie. Het toezicht op de advocatuur zal belangrijke wijzigingen ondergaan. In de eerdergenoemde brief van 5 maart 2010 is hierover al het nodige geschetst. Een andere relevante ontwikkeling speelt zich af in de structuur van de organisatie van de advocatuur. Op dit moment is er één landelijke Orde en zijn er negentien lokale ordes, die georganiseerd zijn op arrondissementniveau. Deze organisatiestructuur volgt uit de Advocatenwet. De herziening van de gerechtelijke kaart leidt ertoe dat van negentien arrondissementen wordt teruggegaan naar tien arrondissementen. Indien geen nadere wettelijke maatregelen worden getroffen, zou dit tot gevolg hebben dat ook het aantal lokale ordes wordt teruggebracht tot tien. Bezien wordt nog of dit inderdaad een wenselijke ontwikkeling is of dat een andere wijze van «opschaling» van het aantal lokale ordes beter is. Daarnaast vindt binnen de NOvA een heroverweging plaats van de bestuurlijke en organisatorische structuur van de beroepsorganisatie. De NOvA heeft daartoe de Commissie Huydecoper ingesteld. Deze commissie is gevraagd te onderzoeken of de bestuurlijke structuur van de NOvA nog voldoet. De commissie heeft zich in dat verband onder meer gebogen over de bestuurlijke indeling en de regionale vertegenwoordiging in het college van afgevaardigden. Het advies van de

Commissie Huydecoper is zeer recent, op 21 oktober 2010, aangeboden aan de NOvA. Later in 2010 zal de advocatuur zelf een standpunt bepalen bij dat advies, waarna ik – voor zover aangewezen – een standpunt over de voorstellen zal innemen.

4. De rol en positie van de advocatuur

De leden van de SGP-fractie vragen wat de visie van de regering is op de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Tevens willen zij vernemen of met dit wetsvoorstel beoogd wordt om wijzigingen aan te brengen in deze praktijk en in wat voor situaties verondersteld moet worden dat de geheimhoudingsplicht niet geldt. In antwoord hierop zij verwezen naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over (de reikwijdte van) de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht, met name in relatie tot advocatuurlijke werkzaamheden.

5. De kernwaarden van de advocatuur

Verschillende in het verslag aan het woord zijnde fracties stellen vragen over de invoering van een regeling over de goedkeuring vooraf van bepaalde verordeningen van de NOvA. De leden van de VVD-fractie vragen nader te onderbouwen waarom wordt vastgehouden aan deze goedkeuring vooraf, nu verordeningen die de interne organisatie van de NOvA betreffen niet worden getoetst. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering aan deze goedkeuring vooraf hecht. De leden van de SP-fractie en de SGP-fractie vragen hoe vaak en in welke concrete gevallen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot het vernietigen van besluiten (waaronder verordeningen) achteraf en waaruit de noodzaak tot goedkeuring vooraf blijkt. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering het in het algemeen wenselijk vindt om openbare lichamen te onderwerpen aan goedkeuring vooraf, nu bij de instelling van deze lichamen ervoor gekozen is bepaalde taken te verzelfstandigen.

Voorop staat dat de controle op besluiten van besturen van openbare lichamen noodzakelijk is juist omdat aan hen bij wet taken en bevoegdheden opgedragen zijn en – in voorkomende gevallen – omdat aan hen verordenende bevoegdheden zijn toegekend. Artikel 134 van de Grondwet geeft de opdracht om bij wet het toezicht op besturen van openbare lichamen te regelen. De reikwijdte van de bevoegdheden van een openbaar lichaam wordt door de wetgever bepaald. De regering zal erop moeten toezien dat het openbaar lichaam zijn bevoegdheden binnen de wettelijke grenzen uitoefent, hetgeen een specifieke ministeriële verantwoordelijkheid impliceert. Er zijn verschillende vormen van bestuurlijk toezicht op besluiten van openbare lichamen mogelijk, waaronder de goedkeuring vooraf en de mogelijkheid van vernietiging achteraf. Bestuurlijk toezicht door middel van ministeriële goedkeuring vooraf van besluiten is gebruikelijk bij wettelijk geregelde vrije beroepen. Zij bestaat nu al bij verordeningen van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) (artikel 82 van de Gerechtsdeurwaarderswet), verordeningen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) (artikel 91 van de Wet op het notarisambt), verordeningen van de Orde van octrooigemachtigden (artikel 23i van de Rijsoctrooiwet 1995), bij bepaalde verordeningen met betrekking tot registerloodsen (artikel 4 van de Loodsenwet) en bij diverse verordeningen met betrekking tot register-accountants (onder andere de artikelen 7, 19, 27, 66a en 67 van de Wet op de Registeraccountants) en accountants-administratieconsulenten (onder andere de artikelen 9, 24, 30, 45, 53a en 54 van de Wet op de Accountants-administratieconsulenten). De goedkeuring vooraf is een adequaat instrument om invulling te geven aan de politieke verantwoor-

delijkheid die de regering draagt dragen voor het functioneren van openbare lichamen. Hierbij zij opgemerkt dat de aangehaalde artikelen van andere beroepswetten doorgaans van latere datum zijn dan het huidige artikel 30 van de Advocatenwet, waarin nu nog de mogelijkheid van vernietiging achteraf is geregeld. De huidige regeling in de Advocatenwet is in die zin achtergebleven bij de ontwikkelingen bij vele andere beroepsgroepen, en in ieder geval bij die van andere juridische beroepen. Een voordeel van goedkeuring vooraf ten opzichte van de mogelijkheid van vernietiging achteraf is de vroegtijdige (rechts)zekerheid. Als (langere tijd) onduidelijk is of een besluit vatbaar is voor vernietiging, kan dit een verlamme uitwerking hebben op de beroepsgroep die onderworpen is aan het besluit. Dit klemt des te meer als er verschillende bestuursorganen zijn die bevoegd zijn besluiten van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie als de NOvA te toetsen of zelfs te vernietigen dan wel buiten toepassing te laten. Een voorbeeld daarvan is de bevoegdheid die de Nma ter zake ontleent aan de Mededingingswet. Met een systeem van goedkeuring vooraf kunnen niet alleen samenlopende belangen adequaat worden afgewogen, maar kunnen ook uiteenlopende beslissingen worden voorkomen.

Van de huidige mogelijkheden tot vernietiging achteraf is in de praktijk tot nu toe zelden gebruik gemaakt. De laatste keer dat dit gebeurde was in 2005, met de vernietiging van de verordening tot wijziging van de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel Resultaatgerelateerde Beloning) (Besluit van 9 maart 2005, Staatsblad 123). Het gaat bij de invoering van de goedkeuring vooraf echter niet om de vraag of het in het verleden in een onwenselijk aantal gevallen is voorgekomen dat een verordening moest worden vernietigd. Geheel andere overwegingen spelen een rol. Naast de hierboven genoemde, wordt met de goedkeuring vooraf het publieke belang benadrukt dat primair aan regelgeving van een openbaar lichaam ten grondslag dient te liggen. Deze regelgeving dient zich immers vooral te richten op regulering van de beroepsuitoefening in het licht van het algemeen belang. Dat algemeen belang is, in het geval van de advocatuur, onder andere gelegen in het bevorderen van een goede rechtsbedeling en het zorgdragen dat de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd is. Door de invoering van goedkeuring vooraf wordt het zwaartepunt van het met de toetsing van verordeningen gepaard gaande overleg tussen het openbaar lichaam en de verantwoordelijke minister naar een vroeger tijdstip verplaatst. Soms zullen door enkele aanpassingen in een conceptverordening aspecten van het algemeen belang specifiek gewaarborgd kunnen worden zonder dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan hetgeen de beroepsgroep beoogt te regelen. Maar ook wanneer er inhoudelijke verschillen van inzicht zijn, verdient het de voorkeur om vooraf te bezien of deze overbrugd kunnen worden. Het proces van goedkeuring vooraf bevordert goed overleg voorafgaand aan de vaststelling van een verordening door het openbaar lichaam. Een systeem van goedkeuring vooraf betekent overigens niet dat de autonome bevoegdheid van de NOvA, om verordeningen vast te stellen met een inhoud zoals de NOvA dat aangewezen acht, wordt beperkt ten opzichte van de huidige situatie. De gronden om goedkeuring te weigeren zijn gelijk aan de gronden voor vernietiging. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De beslissing in het proces wordt echter naar voren gehaald. Met de eerdere inbreng van de verantwoordelijke minister ten aanzien van aspecten van algemeen belang en de snellere zekerheid over de gelding van een verordening wordt de maatschappelijke en juridische legitimatie van besluiten van de NOvA versterkt. Daarbij zij opgemerkt dat de toetsingsgrond «algemeen belang» niet impliceert dat goedkeuring kan worden onthouden op de enkele grond dat de Minister van Veiligheid en

Justitie zelf een ander besluit zou hebben genomen. De goedkeuring kan pas worden onthouden wanneer er, vanuit een oogpunt van algemeen belang, overwegende bezwaren bestaan tegen het besluit.

De invoering van de goedkeuring vooraf heeft derhalve tot doel de externe legitimatie van regelgeving van de NOvA en daarmee het stelsel als zodanig te versterken. Zonder voldoende legitimatie en draagvlak binnen de samenleving ontbreekt de bestaansgrond voor een openbaar lichaam als de NOvA. De Commissie Van Wijmen is hierop in haar rapport al ingegaan. De Commissie wees erop dat het onderliggende probleem bij beroepsregulering vooral ligt in het gebrek aan legitimatie. De kwetsbaarheid is gelegen in het feit dat de beroepsgroep door middel van zelfregulering de kwaliteitseisen en de toelatingseisen van (en daarmee dus de toegang tot) het beroep zelf vaststelt. Dat is niet meer van deze tijd. Met het oog op het procesmonopolie en andere aspecten die samenhangen met het beroep (zoals de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht) worden terecht vanuit de samenleving hoge eisen gesteld aan de kwaliteit, integriteit en transparantie van de advocatuur. In een moderne, democratische samenleving staat het in één hand liggen van uitvoerende bevoegdheden en regelgevende macht – zonder de inbreng of actieve betrokkenheid van derdenbelanghebbenden in de samenleving – op gespannen voet met de maatschappelijke acceptatie. Gedragsleer en gedragsregels zijn eigenlijk een aangelegenheid van de beroepsorganisatie en de samenleving gezamenlijk. De historisch gegroeide situatie van zelfregulering binnen een openbaar lichaam doet onvoldoende recht aan de moderne maatschappelijke verhoudingen, aldus de Commissie. De legitimiteit van de beroepsregulering moet daarom versterkt worden; zuivere zelfregulering voldoet niet meer. De Commissie Van Wijmen is daarom voorstander van een overstap van de huidige vernietiging van regelgeving achteraf naar een systeem van goedkeuring vooraf. Daarbij merkt de Commissie op dat goedkeuring vooraf op het eerste gezicht lijkt te leiden tot meer zeggenschap van de overheid dan bij vernietiging achteraf, doch dat dit slechts schijn is. Bij toepassing van beide vormen van toezicht is het eindeffect immers gelijk: het besluit is na ministeriële bemoeienis met of zonder werking. Wel geeft goedkeuring vooraf een betere gelegenheid om op een eerder tijdstip aspecten van het algemeen belang te betrekken bij regelgeving.

Goedkeuring vooraf is mededingingsrechtelijk niet zonder betekenis. Uit het Wouters-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) volgt dat een lidstaat – wanneer hij regelgevende bevoegdheden aan een beroepsorganisatie toekent – zelf de criteria van algemeen belang en de essentiële beginselen waaraan de betreffende regelgeving moet voldoen kan vastleggen¹. Ook kan de lidstaat de bevoegdheid aan zich houden om zelf in laatste instantie te beslissen. In dat geval behouden de door de beroepsorganisatie uitgevaardigde regels een overheidskarakter en gelden de voor ondernemingen geldende verdragsregels niet. Overheidsregelingen vallen niet (rechtstreeks) onder de reikwijdte van het verbod van artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) (oud artikel 81 EG). Daarmee vallen zij ook niet rechtstreeks onder toetsing door de mededingingsautoriteiten. In dat verband is het Arduino-arrest van het HvJEU van belang². Hierin stelde het Hof dat het feit dat een lidstaat de opstelling van een regeling opdraagt aan een beroepsorganisatie nog niet automatisch het karakter van overheidsregeling ontnemt aan de uiteindelijk vastgestelde regeling. De toekenning van verordenende bevoegdheden aan beroepsorganisaties, ook als die bevoegdheid kan worden aangewend om regels te stellen die de mededinging beperken, is derhalve op zichzelf niet strijdig met het Europees recht. Het HvJEU geeft in het Arduino-arrest enkele criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of er in het geval van een

¹ HvJEU 19 februari 2002, NJ 2004, 425 (Wouters-arrest).

² HvJEU 19 februari 2002, NJ 2004, 426.

regeling van een beroepsorganisatie al dan niet sprake is van een overheidsregeling. Eén van deze criteria is dat de betrokken lidstaat geen afstand heeft gedaan van de bevoegdheid om in laatste instantie te beslissen of om toezicht te houden op de toepassing van de regeling. Daarbij werd door het Hof van belang geacht dat er in de Arduino-zaak sprake was van een ontwerpregeling van de Italiaanse nationale orde van advocaten, die zonder goedkeuring van de Italiaanse Minister van Justitie niet in werking kon treden. Uit het arrest lijkt afgeleid te kunnen worden dat naarmate een lidstaat de verantwoordelijkheid met betrekking tot het nemen van beslissingen met mededingingsrechtelijke effecten verder op afstand plaatst, het overheidskarakter van de regeling afneemt. Een systeem van goedkeuring vooraf versterkt in het licht van het Arduino-arrest het publieke – onder verantwoordelijkheid van de overheid – karakter van verordeningen van de NOvA en daarmee het bijzondere karakter van de beroepsgroep van de advocatuur.

Verordeningen die de huishouding en de organisatie van de NOvA betreffen, vallen niet onder het voorgestelde systeem van goedkeuring vooraf. Hiertoe is gekozen om dit systeem niet verder te laten gaan dan nodig is om de hierboven beschreven doeleinden te realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften over de financiële bijdrage die advocaten aan de NOvA moeten afdragen (zie de Verordening op de financiële bijdrage). Dergelijke regelingen raken in beginsel niet aan de externe legitimatie van de beroepsgroep.

In verband met de voorstellen rond de goedkeuring vooraf van verordeningen vragen de leden van de SP-fractie of de regering van mening is dat het vertrouwen in de advocatuur meer is gebaat bij een meer open, effectiever en doortastend toezicht achteraf. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regeling zich verhoudt tot de kernwaarde «onafhankelijkheid».

Benadrukt zij dat toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en beroepsregels door individuele advocaten van een geheel andere orde is dan het uitoefenen van bestuurlijk toezicht door het vooraf goedkeuren van verordeningen van de NOvA. In het geval van toezicht op individuele advocaten is er sprake van toezicht als bedoeld in de Awb. Het toezicht betreft in dat geval het geheel aan werkzaamheden dat wordt verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd (vergelijk artikel 5:11 Awb). Er wordt dan controle uitgevoerd op individuen, in casu advocaten. Het gaat dan mede om de controle op de naleving van beroepsregels die onder andere in verordeningen neergelegd zijn. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om de voorwaarden te scheppen voor een goed toezichtstelsel op de advocatuur, maar oefent met het oog op het vereiste dat een advocaat volledig onafhankelijk moet kunnen zijn ten opzichte van de overheid, zelf geen toezicht uit op individuele advocaten. Het toezicht op individuele advocaten moet scherp worden onderscheiden van het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid van de NOvA. Daarbij gaat het om de vraag of deze regelgeving strijdig is met het recht of het algemeen belang. Het vertrouwen in de advocatuur is zowel gebaat bij het beoordelen vooraf van regelgeving van de NOvA door de overheid als een open, effectief en doortastend toezicht op individuele advocaten door een onafhankelijk van de overheid staande toezichthouder. De goedkeuring vooraf dient te waarborgen dat algemeen voor advocaten geldende regelingen niet in strijd komen met het recht of het algemeen belang, waarna het toezicht dient te waarborgen dat advocaten deze (en andere) regels goed naleven. De in artikel 10a, eerste lid, onderdeel a, van de Advocatenwet neer te leggen kernwaarde «onafhankelijkheid» richt zich met name op het zich als advocaat in de feitelijke beroepsuitoefening in een concrete zaak

onafhankelijk kunnen opstellen tegenover de rechtzoekende, derden en de overheid. Goedkeuring vooraf van regelgeving van de NOvA richt zich dus niet op gedragingen van individuele advocaten en heeft als zodanig geen relatie met de kernwaarde «onafhankelijkheid».

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de wijze waarop de advocatuur in de praktijk functioneert. Zij vragen of het klopt dat het vastleggen van de kernwaarden vooral een codificatie van de bestaande praktijk is en of deze kernwaarden gebruikt worden voor het herzien van het tucht(proces)recht voor advocaten. Tot slot vragen deze leden of de codificatie van de kernwaarden voortvloeit uit problemen in de praktijk van de advocatuur, in die zin dat (bepaalde) kernwaarden niet als vanzelfsprekend worden gezien.

De aan het woord zijnde leden zien het goed dat het vastleggen van de kernwaarden met name een codificatie betreft van de bestaande praktijk. Kernwaarden voor een beroepsgroep laten zich niet van bovenaf opleggen, maar dienen in de boezem van de beroepsgroep te zijn ontstaan. Dat is in het geval van de advocatuur ook gebeurd. De kernwaarden vormen al gedurende zeer lange tijd de wortels van de beroepsgroep. Vermeldingen van kernwaarden zijn bijvoorbeeld terug te vinden in de uit 1545 daterende «Keuren der Stadt Leyden», waarin de eed was opgenomen die afgelegd moest worden door procureurs die voor de Vierschaar van deze stad wilden optreden. In deze eed beloofden de procureurs hun meesters trouw te dienen (partijdigheid), zonder vertrouwelijke informatie ter kennis van partijen te brengen (vertrouwelijkheid), geen ongerechtvaardigde zaken aan te nemen (onafhankelijkheid; zie ook de huidige in artikel 3, tweede lid, van de Advocatenwet neergelegde eed) en alles te doen wat een goed en oprecht procureur betaamt (integriteit). De advocatuur is derhalve al van oudsher bekend met de kernwaarden. Zij vormen toetssteen bij de beoordeling door de tuchtrechter van gedragingen van advocaten aan de in artikel 46 van de Advocatenwet neergelegde algemene tuchtnorm. Met het codificeren van de kernwaarden in de wet wordt daarom niet zozeer een herziening van het tuchtrecht beoogd, doch wordt recht gedaan aan het belang van de kernwaarden door ze als toetsingskader in de wet te verankeren. Daarmee zal ook de wet het kader bieden voor de NOvA bij het stellen van beroepsregels, voor de advocaat bij het bepalen van zijn gedrag en voor de tuchtrechter bij het beoordelen van dat gedrag. Het vastleggen van de kernwaarden in de wet biedt bovendien een goede waarborg voor het behoud van deze waarden in de toekomst, ook al is onze samenleving aan snelle veranderingen onderhevig. Het benadrukt het belang dat advocaten – maar ook anderen die een rol spelen in de rechtsorde – zich van deze waarden bewust moeten blijven.

Van problemen in de praktijkuitoefening door de advocatuur, in de zin dat de kernwaarden niet of onvoldoende nageleefd zouden worden, is nog niet gebleken. De Nederlandse rechtsstaat kent een kwalitatief goede, onafhankelijke en op de rechtsbescherming van burgers gerichte advocatuur. Dit is een uiterst waardevol bezit. Weliswaar doen zich soms incidenten voor, bijvoorbeeld in de vorm van advocaten die onvoldoende deskundig blijken of die niet de integriteit betrachten die men van een advocaat mag verwachten, doch dit laat onverlet dat de beroepsgroep als geheel genomen handelt naar de kernwaarden. Mocht een individuele advocaat toch over de schreef gaan dan wordt dit aangepakt, onder meer via het tuchtrecht. De samenleving verandert, ook in juridisch opzicht, en de advocatuur verandert mee. Daar is op zichzelf niets mis mee. De kernwaarden die de grondbeginselen van het beroep vormen zijn echter zodanig wezenlijk voor het goede functioneren van de advocatuur, de

legitimatie van diens bijzondere positie en het vertrouwen in de rechtsstaat, dat zij in zekere zin een in de tijd onbegrensde waarde vertegenwoordigen. De eerdere verwijzing naar de «Keuren der Stadt Leyden» toont dat ook aan.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat er situaties zijn waarin er een spanning kan optreden tussen de kernwaarden «onafhankelijkheid» en «partijdigheid». Zij vragen of hierop nader ingegaan kan worden, in het bijzonder waar het de situatie betreft waarin een advocaat sterk afhankelijk is van één bepaalde cliënt. Zij vragen in deze context tevens wat het verschil is tussen een bedrijfsjurist en een advocaat.

De primaire taak van de advocaat ligt bij het optreden ten behoeve van zijn cliënt. Hij vormt een sleutel tot het recht, die een rechtzoekende in staat moet stellen om zo goed mogelijk op te komen voor diens rechten. Een goede en eerlijke rechtsgang vereist dat een rechtzoekende erop moet kunnen vertrouwen dat een advocaat uitsluitend in zijn belang optreedt. Dit brengt onder andere mee dat een advocaat in een zaak ook geen opdrachten mag aannemen van anderen dan zijn cliënt. Hierin ligt de kernwaarde «partijdigheid» besloten. Dat is nadrukkelijk niet hetzelfde als het in alle gevallen zonder meer geheel uitvoeren van alles wat een cliënt aan zijn advocaat opdraagt. Uiteindelijk houdt de advocaat zijn eigen verantwoordelijkheid. Hij zal wat hem op basis daarvan als juist of rechtvaardig voorkomt moeten betrekken bij de bespreking met zijn cliënt van diens wensen en daarvoor moeten staan. De advocaat kan zich niet eenvoudigweg verschuilen achter het feit dat zijn cliënt een bepaalde opstelling, uitspraak of handeling van hem verlangt of verwacht¹. Hierin vinden we de «onafhankelijkheid» terug. Op dit punt onderscheidt een advocaat zich van een bedrijfsjurist. Een bedrijfsjurist heeft in beginsel, los gezien van de beroepsattitude van vele professionals om naar beste weten te adviseren vanuit de specifieke expertise, op basis van de arbeidsrechtelijke verhouding tot taak de opdrachten die hij van zijn werkgever ontvangt op de door hem voorgeschreven wijze uit te voeren. Een advocaat moet ook opkomen voor de belangen van zijn cliënt, maar blijft in alle gevallen «dominus litis». Hij houdt de leiding in de aan hem toevertrouwde zaak. Een cliënt die een zaak uit handen geeft aan een advocaat, zal die eigen verantwoordelijkheid van de advocaat moeten respecteren. De advocaat mag niet toegeven aan eisen van zijn cliënt die ertoe leiden dat de belangenbehartiging op een wijze geschiedt die de advocaat niet juist voorkomt. In jurisprudentie van de tuchtrechter is dit ook een algemeen erkend uitgangspunt². Wanneer een advocaat een verschil van inzicht heeft met zijn cliënt over de wijze waarop hij de belangenbehartiging meent te moeten vervullen, zal hij dit met hem moeten bespreken en in het uiterste geval de zaak moeten weigeren of de opdracht terug moeten geven.

Een advocaat die uitsluitend werkzaam is voor één cliënt maakt zich in dit verband kwetsbaar. Daarmee is nog niet gezegd dat het enkele feit dat een advocaat werkzaam is voor slechts één cliënt op voorhand al een onacceptabel spanningsveld oplevert. Er zijn methoden om te waarborgen dat de advocaat een voldoende onafhankelijke positie kan bewaren. Een voorbeeld daarvan is de figuur van de advocaat in dienstbetrekking (ook bekend als de Cohen-advocaat). Hierover zijn specifieke regels neergelegd in de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking. In deze verordening wordt het de advocaat verboden om de praktijk uit te oefenen in dienstbetrekking, indien daardoor de vrijheid en de onafhankelijkheid van de uitoefening van het beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt, in gevaar gebracht zouden kunnen

¹ Vergelijk ook raad van discipline Amsterdam 6 januari 2009, zaak 08–112H.

² Zie onder meer raad van discipline Den Bosch, 26 juni 2006, Advocatenblad 2007, nr. 11. Vergelijk ook raad van discipline Den Haag, 14 juni 2010, LJN YA0902.

worden (artikel 2). Uit een recente uitspraak van het HvJEU blijkt dat in bepaalde gevallen een advocaat in dienstbetrekking zich niet kan beroepen op zijn verschoningsrecht¹. De implicaties van dit arrest worden – in overleg met de NOvA – nog onderzocht. Slechts in bepaalde, in de verordening omschreven gevallen, is het de advocaat toegestaan om de praktijk in dienstbetrekking uit te oefenen. In bepaalde situaties (bijvoorbeeld in geval van een dienstbetrekking bij een rechtsbijstandverzekeraar) dient de werkgever zich conform het door de NOvA vastgestelde Professioneel statuut voor de Advocaat in Dienstbetrekking jegens de advocaat te verbinden de onafhankelijke praktijkuitoefening te eerbiedigen en de ongestoorde naleving van de beroeps- en gedragsregels van de advocaat te bevorderen (artikel 3, derde lid, van de verordening). Via dit professioneel statuut wordt gewaarborgd dat de advocaat, ondanks het bestaan van een dienstverhouding, het beroep in vrijheid en onafhankelijkheid kan uitoefenen volgens de voor hem geldende beroeps- en gedragsregels. De advocaat behoudt daarbij als werknemer een eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot zijn beroepsmatig handelen als advocaat. Indien een advocaat die werkzaam is voor één cliënt – of dit nu in dienstbetrekking is of anderszins – te maken krijgt met een zodanige werkverhouding dat hij niet langer in vrijheid en onafhankelijkheid het beroep van advocaat kan uitoefenen, zal hij de relatie met de cliënt moeten beëindigen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de van de advocaat verwachte deskundigheid wordt vastgesteld en gecontroleerd. Ook vragen zij of er een sanctie is gesteld op het niet voldoen aan deze kernwaarde.

Er wordt op verschillende manieren gewerkt aan de deskundigheid van advocaten. Allereerst moeten zij enkele jaren, gedurende welke zij voorwaardelijk op het tableau zijn ingeschreven, een opleiding en stage volgen. Pas na goede afronding van de opleiding worden zij onvoorwaardelijk op het tableau ingeschreven. Ook dan eindigt hun opleiding niet. Advocaten moeten zich permanent blijven bekwamen en moeten daartoe onderwijs volgen of (andersoortige) vormen van verdieping plegen. Voorschriften hierover zijn onder meer opgenomen bij en krachtens de Verordening op de vakbekwaamheid. Deze verordening ziet op zowel het onderhouden en ontwikkelen van kennis en kunde als op de kantoororganisatie en de dienstverlening aan de cliënt. In deze verordening is met zoveel woorden neergelegd dat advocaten vakbekwaam dienen te zijn. Dit betekent onder meer dat zij alleen zaken mogen aannemen die zij gelet op hun kantoororganisatie adequaat kunnen behartigen en waarvoor zij de deskundigheid bezitten, dan wel door de inschakeling van de specifieke deskundigheid van een derde (artikel 2) over kunnen beschikken. De verordening verplicht advocaten om jaarlijks aantoonbaar de professionele kennis en kunde te onderhouden en te ontwikkelen op de rechtsgebieden waarop zij werkzaam (willen) zijn. Om aan die verplichting te voldoen moeten advocaten jaarlijks minimaal 20 opleidingspunten behalen (artikel 3). De deken kan daartoe desgewenst, met doorbreking van de geheimhoudingsplicht, onderzoek instellen bij advocaten (artikel 5). Bepaalde toezichthoudende handelingen in dit verband zijn om redenen van doelmatigheid gemandateerd aan de secretaris van de algemene raad van de NOvA. Het niet (tijdig) behalen van opleidingspunten kan uiteindelijk tuchtrechtelijk worden gesanctioneerd. De tuchtrechter heeft bepaald dat een advocaat die het vereiste aantal opleidingspunten niet behaalt onbetamelijk handelt en een maatregel opgelegd kan krijgen. Uit de praktijk van het tuchtrecht zijn voorbeelden bekend van advocaten die (mede) om deze reden zijn berispt of voorwaardelijk geschorst².

¹ HvJEU 14 september 2010, zaak C-550/07 P (Akzo Nobel).

² Zie onder meer raad van discipline Den Haag, 16 oktober 2000, Advocatenblad 2001, 19; en raad van discipline Amsterdam, 29 juni 2001, Advocatenblad. 2001, 112.

Hoewel het een belangrijk instrument van kwaliteitsbevordering is, is het behalen van de voorgeschreven opleidingspunten op zichzelf nog geen garantie dat de advocaat in alle gevallen voldoende deskundig is. Advocaten die door gebrek aan (specifieke) kennis of ervaring cliënten onvoldoende deskundig adviseren, handelen tuchtrechtelijk laakbaar. Er zijn gevallen bekend waarin advocaten tuchtrechtelijk zijn veroordeeld wegens het niet goed bijhouden van jurisprudentie en vakliteratuur, waardoor cliënten slecht werden geadviseerd¹. Bepaalde rechtsgebieden of vraagstukken in procedures binnen zulke rechtsgebieden kunnen bijzondere deskundigheid van de advocaat vragen. Indien hij niet over deze deskundigheid beschikt, en deze ook niet via bijvoorbeeld een derde kan betrekken, zal hij moeten afzien van het verlenen van rechtsbijstand aan cliënten in dergelijke zaken. Het desondanks optreden kan tot schade voor de cliënten leiden en levert onbetamelijk handelen op. Daar kan – in de praktijk meestal achteraf – (tuchtrechtelijk) tegen opgetreden worden. Veelal gebeurt dat op basis van klachten van cliënten of naar aanleiding van signalen die dekens ontvangen van andere advocaten of rechters. Zoals uit de eerdergenoemde tuchtrechtelijke jurisprudentie blijkt, beschikken dekens en tuchtrechters in dat geval over de instrumenten om op te treden en treden zij ook op.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om een schets en duiding van de jurisprudentie over de waakzaamheid die advocaten moeten betrachten bij betalingen met uit criminele activiteiten verkregen gelden. Zij vragen of sancties zijn gesteld op het zich laten betalen uit gelden die uit criminele activiteiten zijn verkregen.

Voor de advocaat gelden verschillende regels die moeten leiden tot waakzaamheid ten aanzien van uit criminele activiteiten verkregen gelden. De advocaat mag bijvoorbeeld in het kader van zijn praktijkuitoefening in principe slechts girale betalingen verrichten of aanvaarden. Contante betalingen mag een advocaat alleen dan verrichten of aanvaarden indien er feiten of omstandigheden zijn die dat rechtvaardigen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan betalingen van vreemdelingen die geen bankrekening kunnen openen of betalingen van personen op wiens bankrekening beslag is gelegd. Bij contante betalingen boven de € 15 000 moet de advocaat overleg plegen met de deken (artikel 10 van de Verordening op de administratie en de financiële integriteit; Vafi). Dit overleg strekt ertoe de advocaat bewust te maken van de risico's van het verrichten of aanvaarden van contante betalingen in het kader van het voorkomen van betrokkenheid bij criminele handelingen. De administratie van de advocaat moet zodanig zijn ingericht dat daaruit de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voldoende blijkt (artikel 11 Vafi).

Het aannemen van een honorarium kan – als de gelden afkomstig zijn uit criminele activiteiten – een strafbaar feit opleveren, indien de advocaat bepaalde wetenschap van die herkomst heeft. Hij riskeert in dat geval vervolging op grond van artikel 420bis of 420quater van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Al bij de totstandkoming van deze strafbepalingen is geconstateerd dat zich een spanningsveld kan voordoen tussen enerzijds het in artikel 6 EVRM neergelegde recht van eenieder op rechtsbijstand en anderzijds het handhaven van de strafrechtelijke verbodsnorm². Het risico dat de advocaat een honorarium accepteert waarvan verwacht mag worden dat hij een bepaalde wetenschap heeft van de criminele herkomst daarvan wordt verminderd als de advocaat zich houdt aan de in de Vafi neergelegde integriteitsnormen. Het openbaar ministerie ontleent aan het handelen overeenkomstig deze integriteitsnorm een factor die het kan meewegen bij zijn beoordeling omtrent een mogelijke vervolging tegen een advocaat. Voor een succesvolle vervolging zullen daarnaast meer

¹ Zie onder meer raad van discipline Den Haag, 19 maart 2001, Advocatenblad 2002, 6. Zie ook raad van discipline Den Haag, 5 juli 2010, LJV YA0911.

² Zie onder meer Kamerstukken II 2000/01, 27 159, nr. 5, pag. 14 e.v.

relevante feiten en omstandigheden aanwezig moeten zijn. Gelet op het eerder genoemde spanningsveld en de bijzondere positie van de advocaat in met name het strafproces, hanteert het openbaar ministerie een terughoudend opsporings- en vervolgingsbeleid tegen advocaten in dit soort zaken. Vervolgingsbeslissingen ten aanzien van advocaten worden met de grootst mogelijke zorgvuldigheid genomen. Mij zijn tot nu toe, ook na navraag bij de meest betrokken instanties en organisaties, geen gevallen bekend waarin tegen advocaten vervolging is ingesteld wegens het (vermeend) aannemen van honoraria afkomstig uit criminele gelden. Wel zijn gevallen bekend waarin advocaten op andere wijze criminele geldtransacties faciliteerden dan wel zodanig onzorgvuldig handelden dat hun hoedanigheid als advocaat voor dergelijke transacties kon worden misbruikt. Het gaat dan onder meer om gevallen waarin advocaten hebben toegelaten dat hun derdengeldenrekening werd misbruikt voor witwastransacties. Deze advocaten zijn hiervoor ook tuchtrechtelijk en strafrechtelijk vervolgd en bestraft¹.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de kernwaarde «onafhankelijkheid» in relatie tot het hanteren van resultaatgerelateerde beloningsvormen. Zij vragen hoe het feit dat een advocaat een financieel belang krijgt bij een zaak in geval van resultaatgerelateerde beloning zich verhoudt tot de stelling dat persoonlijke belangen van een advocaat geen rol mogen spelen bij een zaak. Deze leden vragen voorts of met resultaatgerelateerde beloningsvormen de kernwaarden opzij gezet worden en de wettelijke verankering ervan wordt uitgehouden.

Terecht merken de aan het woord zijnde leden in het verslag op dat een goed toegankelijk stelsel van rechtsbijstand een basis vormt van een ordentelijk rechtssysteem. Juist dat uitgangspunt heeft geleid tot de vraag of in bepaalde gevallen zekere vormen van resultaatgerelateerde beloning toegelaten moeten worden. Op de achtergrond hiervan speelt de vrees dat hoge kosten voor rechtsbijstand door een advocaat leiden tot drempels bij de toegang tot het recht voor rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het bijzonder waar het letselschadezaken betreft, bestaat hierover zorg. Het toelaten van vormen van resultaatgerelateerde beloning zou kunnen bijdragen aan het verlagen van de ervaren financiële drempels. De toegang tot het recht is erbij gebaat wanneer de advocatuur nieuwe, voor rechtzoekenden aantrekkelijke betalingsarrangementen ontwikkelt en aanbiedt. Om die reden moet er ook ruimte voor ontwikkeling blijven. Het is juist dat het werken met resultaatgerelateerde beloning een spanningsveld kan opleveren met de onafhankelijkheid van een advocaat. Desalniettemin dient er zorgvuldig naar nieuwe vormen van honorering gekeken te worden. Dat is op zichzelf nog geen reden om op voorhand te stellen dat resultaatgerelateerde beloning de onafhankelijkheid van de advocaat in onaanvaardbare mate onder druk zet. Met het oog op het bevorderen van de toegang tot het recht dient bezien te worden of de mogelijkheden voor rechtzoekenden vergroot kunnen worden door risicodeling ten aanzien van de kosten tussen de advocaat en zijn cliënt toe te staan. Voorkomen moet worden dat een beloningsafpraak van dien aard is dat de advocaat een zodanig overwegend persoonlijk belang krijgt bij de uitkomst van een zaak dat de belangen van de cliënt onder druk komen te staan en het risico bestaat dat zijn handelingen niet uitsluitend ten dienste staan aan de cliënt. Daarom is het belangrijk dat tevoren goede afspraken worden gemaakt over het beoogde resultaat, de kosten en de beloning van de advocaat. De beloning van de advocaat mag, rekening houdend met het door hem genomen risico en te plegen inspanning, niet excessief zijn. Om te bezien of door middel van resultaatgerelateerde beloning de mogelijkheden tot toegang tot het recht worden vergroot en om daarmee ervaringen op te doen, is aan de NOvA gevraagd te komen met een nieuw

¹ Vergelijk onder meer Rechtbank Amsterdam 23 april 2010, 13/520050-05 (PROMIS); Gerechtshof Den Haag, 30 december 2008, 2200214907; raad van discipline Amsterdam 29 maart 2004, zaak 03-179A; en raad van discipline Amsterdam 24 maart 2009, zaak 08-294A.

voorstel voor een kansrijk experiment. Dat experiment zal de mogelijkheid moeten bieden voor (geclausuleerde) en met waarborgen omklede risicodeling tussen de advocaat en zijn cliënt. Wil een experiment kans van slagen hebben, dan zal het ook voldoende aantrekkelijk moeten zijn voor de advocatuur. Ook ingeval van een resultaatregelateerde beloningsafpraak zal de cliënt, als hij meent dat de beloning excessief was, een klacht moeten kunnen voorleggen aan een geschillencommissie. Ook de Commissie Van Wijnen heeft aangegeven dat onder bepaalde voorwaarden een experiment met resultaatgerelateerde beloning kan worden beproefd. Bij de uitvoering van dat experiment en uiteindelijk de evaluatie daarvan zal met name aandacht besteed moeten worden aan de vraag of de onderzochte betalingsvorm het risico in zich draagt dat de belangen van de cliënt of de kernwaarden in onaanvaardbare mate onder druk komen te staan.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de wijze waarop een advocaat moet omgaan met de belangen van een (vermoedelijke) dader van een delict, terwijl voor de advocaat buiten twijfel staat dat de persoon in kwestie ook werkelijk de dader is. Zij vragen of het in dat geval wenselijk is dat een advocaat poogt de dader zijn straf te doen ontlopen. Voorts vragen deze leden op welke wijze de advocaat zich in deze omstandigheden rekenschap dient te geven van zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappij dat strafbare daden bestraft dienen te worden.

Hiervoor heb ik al aangegeven dat de primaire taak van een advocaat is gelegen in het bijstaan van zijn cliënt. Daarmee dient hij niet slechts het individuele belang van de cliënt in een concrete zaak, maar tevens een algemeen belang dat mede de basis vormt voor onze rechtsstaat: het recht op onafhankelijke rechtsbijstand. Dit is een basisvoorwaarde voor een eerlijk proces (artikel 6 EVRM). Het kan zich in de praktijk voordoen dat een advocaat in een zaak ervan overtuigd raakt dat zijn cliënt de dader is. Zelfs dan rust op hem de taak om, binnen de kaders van het recht, alles in het geweer te brengen dat de belangen van die cliënt dient. Juist op die wijze geeft de advocaat, gelet op zijn rol binnen de rechtsorde, blijk van zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappij. Zou een advocaat in de door de aan het woord zijnde leden bedoelde situatie verplicht zijn of zich verplicht voelen om niet alle wettelijke mogelijkheden die de verdediging van zijn cliënt kunnen dienen ten volle te benutten, komt dit algemene belang in onaanvaardbare mate onder druk te staan. De vraag is dan immers of er nog sprake kan zijn van een eerlijk proces. Het recht, inclusief de rechten van de verdachten, behoren leidend te zijn in een proces. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat ook een advocaat die voor zichzelf de zekerheid heeft dat zijn cliënt de dader is, het bij het verkeerde eind kan hebben. Indien een advocaat het voor zichzelf niet kan opbrengen om een cliënt in rechte bij te staan, dan heeft hij de mogelijkheid om een zaak te weigeren of om de opdracht terug te geven.

Over het weigeren van cliënten of zaken vragen de leden van de SGP-fractie in wat voor gevallen dat in de praktijk voorkomt, of dit persoonlijke voorkeuren van advocaten betreft of dat het meer gericht is op de (vermeende) haalbaarheid van zaken. Ook vragen zij of dit subjectieve of objectieve keuzes betreft en wat hiervoor de kaders zijn.

Een advocaat dient op grond van de advocateneed (artikel 3, tweede lid, Advocatenwet) zaken te weigeren die hij in gemoede niet gelooft rechtvaardig te zijn. Op grond van regel 9, tweede lid, van de Gedragsregels 1992 moet een advocaat zich terugtrekken als hij met zijn cliënt fundamenteel van mening verschilt over de aanpak van de zaak. In geval van een onoverbrugbaar belangenconflict dient hij zich geheel uit de zaak

terug te trekken (regel 7, tweede lid). Deze kaders zien op de eigen verantwoordelijkheid van de advocaat. Een advocaat moet zijn diensten tevens weigeren als hij bijvoorbeeld onvoldoende deskundig is op het rechtsterrein van het probleem dat hem wordt voorgelegd of indien risico bestaat van conflicterende belangen. Een weigering is in dergelijke gevallen ook gericht op het belang van de cliënt. Een cliënt mag geen nadeel ondervinden van het neerleggen van de opdracht. Het neerleggen van een opdracht moet dan ook op zorgvuldige wijze gebeuren. Over de gerechtvaardigdheid van het neerleggen van een opdracht heeft zich in de loop der jaren tuchtrechtelijke jurisprudentie gevormd¹. Hieruit kan onder meer worden afgeleid dat een advocaat zich niet zonder geldige redenen en zonder met de belangen van een cliënt rekening te houden op een ontijdig moment kan terugtrekken uit een zaak, met name niet wanneer een cliënt daardoor nodeloos op kosten wordt gejaagd en diens positie wordt geschaad. Voor het overige heeft de advocaat de vrije keuze om een zaak wel of niet aan te nemen. Een advocaat heeft geen ministerieplicht, zoals een notaris. De dienstverlening door de advocaat is onderhevig aan de contractsvrijheid, zij het binnen de kaders van de Advocatenwet en de beroepsregels voor advocaten. Op grond hiervan kan de lokale deken een advocaat aanwijzen ten behoeve van een rechtzoekende die geen advocaat bereid vindt om zijn zaak te behartigen.

6. Adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom artikel 9a van de Advocatenwet niet is gewijzigd, zoals verzocht door de Orde. Het betreft hier het in de praktijk gebleken probleem dat in Nederland personen werkzaam zijn onder de titel van advocaat, die tot het voeren van die titel uitsluitend bevoegd zijn in een land buiten de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland. In dergelijke gevallen bestaan er geen waarborgen omtrent de kwaliteit van de betreffende advocaten. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft contact plaatsgevonden met de NOvA over een mogelijke bepaling zoals bedoeld door de aan het woord zijnde leden. Dit kon op dat moment niet leiden tot een bepaling die een oplossing bood voor het door de NOvA voorgelegde probleem. Om die reden was besloten nog geen bepaling op te nemen. Inmiddels heeft hierover nader overleg plaatsgevonden met de NOvA en is gekomen tot een bepaling die tegemoet komt aan het genoemde probleem. Deze bepaling zal bij nota van wijziging worden opgenomen in het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet tegemoet is gekomen aan de wens van de NOvA om een groot aantal onderwerpen dat op dit moment op het terrein van de advocatuur speelt, in een keer op te nemen in een geheel nieuwe Advocatenwet. Voorts vragen deze leden en de leden van de SGP-fractie wat de stand van zaken is van een wetsvoorstel tot versterking van de cassatierechtspraak, en wat de hoofdlijnen van dat wetsvoorstel zijn.

De NOvA had in het kader van de consultatie van het wetsvoorstel gevraagd van de gelegenheid gebruik te maken om nog enkele andere onderwerpen op het terrein van de advocatuur te regelen in een volledig nieuwe Advocatenwet. Voor een integrale herziening van de Advocatenwet is niet gekozen omdat hiervoor op dit moment onvoldoende aanleiding bestaat. De meeste van de door de NOvA aangedragen onderwerpen zijn al geregeld of vinden regeling via wetswijzigingen. De afschaffing van het procuraat en de nieuwe regeling voor het spoedshalve tuchtrechtelijk optreden tegen advocaten zijn al tot stand gekomen. De actualisering van het tuchtprocesrecht dient zoveel mogelijk plaats te vinden in de Kaderwet tuchtprocesrecht, terwijl over de inrichting van het

¹ Vergelijk onder meer hof van discipline 9 februari 2004, Advocatenblad 2005, nrs. 1 en 5; raad van discipline Amsterdam 26 oktober 2003, Advocatenblad 2004, 15; raad van discipline Arnhem 5 juli 2004, Advocatenblad 2005, 11; en raad van discipline Leeuwarden 18 december 2009, LJN: YA0919.

nieuwe toezicht op de advocatuur en de bestuurlijke organisatie van de NOvA nog (definitieve) besluitvorming moet plaatsvinden. De huidige wijzigingen vormen onvoldoende reden voor een integrale herziening van de Advocatenwet, waarmee een zwaar en langdurig wetgevingstraject gemoeid zou zijn. Veel onderdelen van de wet behoeven op dit moment geen herziening, maar zouden bij een integrale herziening automatisch opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Een andere wijziging van de Advocatenwet heeft betrekking op de door de aan het woord zijnde leden genoemde wetgeving met betrekking tot de versterking van de cassatierechtspraak. Dit wordt geregeld bij afzonderlijk wetsvoorstel, waarover de Raad van State zeer recent heeft geadviseerd en dat binnenkort bij de Tweede Kamer aanhangig zal worden gemaakt. Voor zover relevant voor de Advocatenwet, voorziet dit wetsvoorstel in de afschaffing van de nu nog in artikel 12, eerste lid, van de Advocatenwet neergelegde regel dat alleen advocaten die kantoor houden in het arrondissement Den Haag advocaat zijn bij de Hoge Raad. Deze geografische eis wordt vervangen door een kwaliteitseis waarmee immers betere waarborgen worden geboden voor rechtzoekenden. Het wetsvoorstel wil het mogelijk maken dat alle in Nederland op het tableau onherroepelijk ingeschreven advocaten ook advocaat bij de Hoge Raad kunnen zijn, indien zij voldoen aan door de NOvA bij verordening te stellen kwaliteitseisen.

7. bedrijfseffecten en administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie stellen verschillende vragen over de op grond van artikel 1, derde lid, van de Advocatenwet te overleggen verklaring. Deze leden vragen wat de inhoud is van deze verklaring en wie deze kan afleggen. Tevens vragen zij wat de inhoud is van de verklaring die overgelegd moet worden ingeval van hernieuwde inschrijving, wie deze verklaring kan afleggen en waar in de Advocatenwet deze (nieuwe) eis is opgenomen. Ook willen zij weten wat de criteria zijn om een verzoek tot hernieuwde inschrijving te weigeren, of wanneer deze ontwikkeld zullen zijn. De leden van de CDA-fractie vragen of deze bepaling al in werking treedt op het moment dat de criteria zijn vast komen te staan en aan welke termijn moet worden gedacht bij het verloop van de periode tussen het moment van uitschrijving en hernieuwde inschrijving. De leden van de VVD-fractie vragen wat het concreet betekent wanneer de raad van toezicht een verzoek om hernieuwde inschrijving weigert in behandeling te nemen. In artikel 1, derde lid, gaat het om de verklaring dat een advocaat de vereiste advocatenstage met goed gevolg heeft afgelegd. In beginsel moet iedere advocaat gedurende de eerste drie jaar dat hij staat ingeschreven op het tableau als stagiair de praktijk uitoefenen onder het toezicht van een patroon (artikel 9b, eerste lid). Gedurende deze tijd staat de advocaat voorwaardelijk ingeschreven op het tableau. Regels over de stage zijn door de NOvA nader uitgewerkt in de Stageverordening 2005. In artikel 10 van deze verordening is neergelegd dat de stageverplichting eindigt na verloop van de in artikel 9b van de Advocatenwet bedoelde termijn. Vereist is tevens dat de raad van toezicht in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt, oordeelt dat de stagiair naar behoren heeft voldaan aan de in de verordening gestelde eisen en over voldoende praktijkervaring beschikt. In de Stageverordening 2005, de stagereglementen en de opleidingsmaatregelen van de raden van toezicht zijn de voorwaarden neergelegd waaraan voldaan moet zijn, wil een verklaring worden uitgereikt. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om het aantal keer dat de advocaat-stagiair in rechte moet hebben opgetreden of het aantal processtukken dat geschreven moet zijn. Ook kan de eis worden gesteld dat op meer dan één rechtsgebied ervaring moet zijn opgedaan. Het

certificaat Beroepsopleiding moet zijn behaald en de verplichte cursussen moeten zijn gevolgd. Het is de raad van toezicht die vervolgens aan de advocaat de verklaring afgeeft dat de stage is voltooid (artikel 10, tweede lid, van de Stageverordening 2005). De verklaring vermeldt de datum waarop de stage is afgerond.

Voor de herinschrijving van uitgetreden advocaten is onder meer van belang het bepaalde in het nieuwe artikel 4, tweede lid, van de Advocatenwet. Deze bepaling biedt een grondslag aan de NOvA om bij of krachtens verordening eisen neer te leggen die gelden om voor hernieuwde inschrijving in aanmerking te komen. Voldoet een verzoeker om herinschrijving niet aan deze eisen, dan vormt dat voor de raad van toezicht een grond om te weigeren het verzoek in behandeling te nemen. Artikel 4, tweede lid, schrijft op zichzelf niet voor dat een aanvullend document overgelegd moet worden. Ook voor herinschrijvers geldt in principe dat zij hun oorspronkelijke stageverklaring moeten kunnen overleggen. Wel biedt artikel 4, tweede lid, zoals gezegd de mogelijkheid om (aanvullende) eisen te stellen aan een herinschrijving. Deze eisen moeten waarborgen dat de herintreder wederom of nog steeds over voldoende kennis en ervaring beschikt om weer zelfstandig als advocaat aan de slag te gaan. Van iemand die zich soms vele jaren eerder als advocaat heeft laten uitschrijven is op voorhand immers niet verzekerd dat hij de vereiste kwaliteiten nog altijd bezit. De indruk dat op grond van de Advocatenwet vereist zou zijn dat een andere verklaring overgelegd moet worden, is mogelijk ontstaan door het gebruik van het woord «verklaring» aan het slot van de toelichting op dit artikel. Daar wordt gesproken van het beoordelen van «een aanvraag om een verklaring», waar is bedoeld: het beoordelen van een aanvraag tot herinschrijving.

De NOvA is voorstander van het opnemen in de Advocatenwet van een regeling die het mogelijk maakt om eisen te stellen aan herintredende advocaten. Mede in dat licht heeft de NOvA per 24 juni 2010 de Verordening op de vakbekwaamheid herzien. Met de gewijzigde verordening worden eisen gesteld aan een herintredende advocaat, nadat de beëdiging (opnieuw) heeft plaatsgevonden. De heringetreden advocaat dient aanvullend op de regels van de permanente opleiding nog twintig opleidingspunten te behalen met opleidingen die betrekking hebben op een juridisch onderwerp op het rechtsgebied of de rechtsgebieden waarop hij werkzaam is of wil zijn. Deze punten moet de herintreder behalen gedurende de eerste twaalf maanden na zijn herinschrijving (artikel 3, zesde lid, Verordening op de vakbekwaamheid). De raad van toezicht kan in bepaalde gevallen geheel of gedeeltelijk vrijstelling daarvan verlenen, al dan niet voorwaardelijk (zevende en achtste lid). Volgens de NOvA heeft het de voorkeur dat voorafgaand aan de herinschrijving aan bepaalde eisen moet zijn voldaan. De voorliggende wijziging van artikel 4, tweede lid, van de Advocatenwet beoogt hiervoor een grondslag te bieden.

Het in een verordening neerleggen van eisen waaraan moet zijn voldaan voorafgaand aan de herintreding wacht op de wijziging van artikel 4 van de Advocatenwet. In artikel VII van het wetsvoorstel is voorzien in de mogelijkheid om de verschillende artikelen en onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Mocht op het moment van publicatie in het Staatsblad de bedoelde verordening nog niet gereed zijn, zal van die mogelijkheid gebruik worden gemaakt om de inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke regeling rond de herintreders uit te stellen. Uitgestelde inwerkingtreding ligt in dat geval voor de hand omdat het de raden van toezicht anders zou ontbreken aan uniforme normen om verzoeken tot herintreding te beoordelen. Hiermee kan de door de in het verslag aan het woord zijnde leden bedoelde willekeur worden voorkomen. De verwachting is dat de criteria voor herintreding – net als de

criteria op grond van het huidige artikel 3, zesde lid, van de Verordening op de vakbekwaamheid – betrekking zullen hebben op het volgen van (aanvullende) opleiding. Wanneer de verzoeker om herinschrijving niet aan deze eisen wil of kan voldoen of heeft voldaan, vormt dat een grond om het verzoek niet in behandeling te nemen. Dit heeft tot gevolg dat verzoeker, tot het moment dat alsnog aan de gestelde eisen wordt voldaan, niet opnieuw ingeschreven wordt. Overigens kunnen oud-advocaten zich ook opnieuw laten inschrijven als advocaat-stagiair en de basisopleiding en stage wederom doorlopen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat de advocatentarieven blijven stijgen, gelet op hetgeen hierover wordt opgemerkt in het WODC-rapport Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008. Zij vragen wat het oordeel is van de regering dat de uurtarieven van advocaten sneller stijgen dan de consumentenprijsindex en maatregelen om de marktwerking te vergroten kennelijk nog niet hebben geresulteerd in prijsdalingen.

Duidelijk is dat de markt van de commerciële juridische dienstverlening een zogenaamde imperfecte markt is. Er zijn bovendien grote verschillen aan te wijzen – in wensen, eigen kennis en financiële mogelijkheden – tussen de diverse afnemers van advocatendiensten. Bedrijven die zeer specialistische kennis nodig hebben, zijn bereid daarvoor een relatief hoog uurtarief te betalen. Door hun eigen kennis van zaken weten deze afnemers dat wat zij inhuren aan juridische expertise noodzakelijk is. De kwaliteit van de dienstverlening en niet de prijs is in dat geval doorgaans doorslaggevend in hun beslissing voor een bepaalde advocaat. De blijvende toename van nichekantoren binnen de advocatuur onderstreept die tendens. Wat dat betreft is de conclusie dat de advocatentarieven sneller stijgen dan de consumentenprijsindex geen directe reden tot zorg. Wel is duidelijk dat er binnen het midden- en kleinbedrijf een sterke behoefte bestaat om meer inzicht in en zekerheid te krijgen over de kosten van het inschakelen van een advocaat. Kleinere bedrijven hebben over het algemeen last van een zekere informatieachterstand; voor hen is het moeilijker de kwaliteit van juridische bijstand te beoordelen. Daarom wordt vanuit de markt nadrukkelijk gevraagd om een differentiatie in de tarieven voor eenvoudig juridisch werk en administratief werk en de meer complexe advisering en handelingen. De NOvA heeft hierop onder andere gereageerd door advocaten en het midden- en kleinbedrijf via de Kamers van Koophandel meer met elkaar in gesprek te brengen. De NOvA adviseert advocaten bovendien om breder in te zetten op een gratis eerste kennismakingsgesprek. Ook ontwikkelen zich in de markt thans steeds meer alternatieven voor facturering volgens de methode «uren maal tarief». Advocatenkantoren bieden bijvoorbeeld, overigens ook onder invloed van de recessie, steeds vaker aan vaste klanten gratis kort juridisch advies of maken afspraken over meer eenvoudige dienstverlening tegen een lagere prijs, dan wel een vooraf vastgelegde totaalprijs voor de juridische procedure. Deze alternatieve declaratiemogelijkheden vertalen zich niet één op één in het uurtarief, maar geven de klant wel meer financiële zekerheid en bieden voor sommige producten een lagere prijs. Dit zijn ontwikkelingen die om voortzetting vragen.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdelen B, C, E en F (artikelen 2, 2a, 3 en 4 Advocatenwet)

De vragen van de leden van de VVD over de hernieuwde inschrijving zijn hierboven, onder paragraaf 7, reeds beantwoord. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het bepaalde in het gewijzigde artikel 2 van de Advocatenwet ertoe zal leiden dat er meer advocaten met een buitenlandse opleiding in Nederland actief zullen worden. Voorts vragen zij of er buitenlandse diploma's zijn waarmee kan worden voldaan aan de Nederlandse opleidingseisen en welke buitenlandse beroepservaring voldoende is om in Nederland als advocaat ingeschreven te worden.

Het principe dat buitenlandse diploma's erkend moeten worden bij verzoeken om inschrijving als advocaat is niet nieuw. Voor de advocatuur gelden al lange tijd verschillende Europese richtlijnen die de inschrijving van buitenlandse advocaten en grensoverschrijdende dienstverlening beogen te vergemakkelijken¹. Richtlijn 2005/36/EG (de zogenoemde Beroepskwalificatierichtlijn) heeft tot doel de grensoverschrijdende toegang tot onder meer de advocatuur te vergemakkelijken door te waarborgen dat migrerende beroepsbeoefenaren, die hun beroepskwalificatie in een EU-lidstaat, een EER-staat of in Zwitserland hebben behaald, toegang hebben tot hetzelfde gereguleerde beroep in een andere (EU- of EER-)lidstaat of in Zwitserland. Daartoe voorziet de richtlijn in een procedure van wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties. Het is daarom niet de verwachting dat met het nieuwe vierde lid van artikel 2 meer advocaten met een in het buitenland genoten opleiding in Nederland vragen om inschrijving op het tableau. De NOvA heeft in 2010 tot nu toe drie aanvragen ontvangen die zien op de situatie waarvoor artikel 2, vierde lid, een regeling biedt. Op grond van de aangehaalde richtlijnen die zien op de grensoverschrijdende beroepsuitoefening en vestiging, zijn in totaal ongeveer 50 buitenlandse advocaten in Nederland werkzaam. Dit aantal is al enkele jaren stabiel.

Het komt voor dat personen met een gemengde opleidingsachtergrond (deels Nederlandse, deels elders in Europa genoten opleiding) vragen om inschrijving op het tableau, maar dat zijn niet de belangrijkste gevallen. Bij buitenlandse toetreders tot de balie gaat het veelal om personen die een diploma hebben behaald aan een rechtenfaculteit elders in de EU. Bij zo'n verzoek om toelating wordt door de algemene raad beoordeeld of er sprake is van een gebrek aan kennis (anders gezegd: welke verschillen er bestaan) door de buitenlandse diploma's te beoordelen en te vergelijken met de Nederlandse diploma's. Worden deze verschillen aangetroffen, dan zal aanvullend examen afgelegd moeten worden in diverse vakken. Over het algemeen zal gelden dat examen afgelegd moet worden in burgerlijk recht, strafrecht en bestuursrecht, inclusief het procesrecht dat op deze rechtsgebieden van toepassing is. Om voor onherroepelijke inschrijving op het tableau in aanmerking te komen, zal tevens de beroepsopleiding gevolgd moeten worden en een stage doorlopen moeten worden.

Onderdeel I (artikel 8a Advocatenwet)

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak het zal voorkomen dat een advocaat, die zich niet meer duurzaam en met regelmaat bezig houdt met de beroepsuitoefening, geschrapt wordt van het tableau. Ook vragen zij welk belang hiermee wordt gediend. Zij merken op dat de bepaling in de huidige redactie ook van toepassing is op bijvoorbeeld de landelijk deken,

¹ Richtlijn nr. 77/249/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten (PbEG L 87); richtlijn nr. 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 februari 1998 tot vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven (PbEG L 77); en richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEG L 255).

de griffiers van raden van discipline en anderen. De leden van de CDA-fractie vragen om enkele voorbeelden van indicatoren waaraan moet worden gedacht bij mogelijke schrappingen.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is in overleg met de NOvA getracht een inschatting te maken van het aantal gevallen waarin gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot schrapping van het tableau op grond van het voorgestelde artikel 8a. Een redelijke inschatting bleek toen moeilijk en is nog altijd niet te maken. Dit komt omdat er bijvoorbeeld door dekens geen stelselmatig onderzoek wordt verricht naar de vraag of alle advocaten in hun arrondissementen wel duurzaam en regelmatig het beroep uitoefenen. De wenselijkheid van de bepaling is gelegen in meer principiële gronden. Achtergrond vormt de constatering van de Commissie Van Wijmen dat wanneer een advocaat duurzaam en stelselmatig geen werkzaamheden «in the shadow of the law» verricht, hij het beroep van advocaat feitelijk niet meer uitoefent. In evidente gevallen dat het beroep niet als zodanig wordt uitgeoefend dient volgens de commissie de consequentie te worden getrokken. De commissie constateert dat het steeds vaker voorkomt dat advocaten sterk van de beroepsuitoefening afwijkende werkzaamheden verrichten. Daarbij kan worden gedacht aan advocaten die zich in de praktijk geheel toeleggen op deelname in raden van bestuur en raden van commissarissen van vennootschappen. Wanneer een advocaat feitelijk het beroep van advocaat niet meer uitoefent, valt ook de maatschappelijke legitimatie van zijn bijzondere positie weg. Bedacht moet worden dat deze bijzondere positie meebrengt dat op de advocaat een geheimhoudingsplicht rust en dat hij beschikt over een verschoningsrecht om die plicht te kunnen effectueren. Dat roept de vraag op of dat recht en die plicht eveneens bij hem horen wanneer hij in het geheel geen advocatuurlijke werkzaamheden meer verricht. Er bestaat geen reden om aan iemand die niet (meer) de werkzaamheden verricht die de grondslag vormen voor het hebben van een bijzondere positie, deze bijzondere positie te blijven toekennen.

In de memorie van toelichting worden al enkele indicatoren genoemd die een rol kunnen spelen bij het al dan niet schrappen van advocaten op grond van artikel 8a. Het gaat er in de basis om dat iemand gedurende een zodanige aaneengesloten periode geen werkzaamheden verricht die gekwalificeerd kunnen worden als advocatuurlijke werkzaamheden, dat betrokkene niet langer geacht kan worden om aan werkzaamheden als advocaat op voldoende niveau invulling te geven. Van iemand die jarenlang achtereenvolgende bestuursfuncties bekleedt, geen advocatuurlijke praktijk aanhoudt en in het geheel geen betrokkenheid meer heeft met de beroepsuitoefening, zou dit gezegd kunnen worden. Om te stellen dat iemand wel advocatuurlijke werkzaamheden verricht die blijvende inschrijving op het tableau rechtvaardigen, is onvoldoende het enkele feit dat betrokkene voldoet aan zijn (permanente) opleidingseisen als advocaat. Dat zijn immers eisen die nu al gelden voor het ingeschreven staan. Het volgen van een opleiding alleen zegt bovendien nog niets over het daadwerkelijk verrichten van advocatuurlijke werkzaamheden. Betrokkene moet voldoende voeling houden met het eigene van het beroep. Het enkele feit dat een advocaat gedurende enige tijd geen praktijk (bijvoorbeeld vanwege een sabbatical of ziekte) meer voert is op zichzelf geen reden om hem van het tableau te schrappen. Het is voorts bepaald niet zo dat advocaten die zich uitsluitend of voornamelijk op de adviespraktijk richten van het tableau geschrapt moeten worden. Hun advisering berust vaak ook op processuele inschattingen of het anderszins behartigen van de rechtsbescherming van de cliënt. Waar mogelijk verdient het juist de voorkeur gerechtelijke procedures te voorkomen. Kantoren waar advocaten werken die zich uitsluitend of hoofdzakelijk op de adviespraktijk richten, hebben overigens niet zelden op het voeren van

procedures gerichte afdelingen, waarmee nauw wordt samengewerkt. Voor dekens (ook de landelijk deken) is het zeer gebruikelijk om naast het dekenaat, al is het in bescheiden vorm, zelf de praktijk te blijven voeren om de genoemde voeling met de praktijk en het beroep te behouden. Vanuit de NOvA wordt dit ook gestimuleerd. Een andere relevante indicator is of betrokkene – al is het slechts in bescheiden mate – inkomsten verwerft uit hoofde van het beroepsmatig optreden als advocaat. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor advocaten die part time werkzaam zijn als hoogleraar.

Onderdeel L (artikel 10a Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere omschrijving van de term «gerechtvaardigde belangen» in het voorgestelde artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de Advocatenwet. De door deze leden aangehaalde passage heeft betrekking op de kernwaarde «partijdigheid»: de advocaat moet bij de uitoefening van zijn beroep partijdig zijn bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt. In de aanduiding «gerechtvaardigde belangen» ligt besloten dat de advocaat in alle gevallen een eigen verantwoordelijkheid houdt. Dit is onder meer nodig om zijn onafhankelijkheid (eerste lid, onderdeel b) te kunnen bewaren. Het betekent dat de advocaat niet zonder meer alle instructies van zijn cliënt opvolgt en ook wensen en verlangens van zijn cliënt nastreeft die hij ongerechtvaardigd acht. Een advocaat mag bijvoorbeeld niet bewust onjuistheden spreken of in strijd met een goede procesorde handelen, ook niet als zijn cliënt hem daartoe de opdracht geeft. In dit verband kan ook worden gewezen op de in artikel 3, tweede lid, van de Advocatenwet neergelegde advocateneed, waarin de advocaat onder meer belooft geen zaak aan te raden of te verdedigen die hij in gemoede niet gelooft rechtvaardig te zijn.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in artikel 10, tweede lid, wordt gesproken over de algemene raad en de raden van toezicht, terwijl deze organen eerst in artikel 18 van de Advocatenwet worden gedefinieerd. De leden vragen of overwogen is om de definitie op te nemen in een eerste artikel of om vanuit artikel 10a, tweede lid, te verwijzen naar artikel 18.

Over de plaatsing van artikel 10a is geruime tijd nagedacht. De aard van de bepaling brengt mee dat verdedigd zou kunnen worden dat deze een plaats dient te vinden in het begin van de Advocatenwet. De huidige indeling van de Advocatenwet laat dat echter niet toe. Paragraaf 1 van de Advocatenwet (artikelen 1 tot en met 9aa) gaat over de inschrijving, beëdiging en het tableau, terwijl paragraaf 1a (artikelen 9b tot en met 9i) gaat over de opleiding en stage. In deze paragrafen past de bepaling over de kernwaarde niet. Deze vindt pas een logische plaats in paragraaf 2, over de bevoegdheden en verplichtingen van advocaten. Daarom is ervoor gekozen de bedoelde bepaling in die paragraaf op te nemen, zo vroeg mogelijk in de Advocatenwet. Dat heeft echter als consequentie dat artikel 10a in de wet wordt opgenomen vóór de bepaling waar bepaalde gebruikte begrippen worden verklaard (artikel 18). Hier wreekt zich bovendien dat de Advocatenwet geen beginartikel kent met begripsbepalingen, anders dan bij modernere wetten gebruikelijk is. Dat heeft onder meer tot gevolg dat de termen «algemene raad» en «raad van toezicht» in de Advocatenwet nu al worden gebruikt in artikelen vóór artikel 18, overigens ook zonder daarbij vooruit te verwijzen naar artikel 18. Zie bijvoorbeeld artikel 2, derde lid, artikel 8, derde lid, (algemene raad) en artikel 2, tweede lid, en artikel 2a, tweede lid (raad van toezicht). In artikel 10a, tweede lid, alsnog vooruit verwijzen naar artikel 18 zou daarom weinig meerwaarde bieden.

Onderdeel M (artikel 12 Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar een passage in de toelichting op artikel 12, waarin gesproken wordt over de lokale orde waarvan de advocaat die meerdere kantooradressen heeft deel uitmaakt. Zij vragen of hierbij aan een lokale orde in het buitenland moet worden gedacht. Voorts vragen deze leden om enkele voorbeelden van gevallen waarin een advocaat ontheffing kan krijgen van de verplichting om in Nederland kantoor te houden.

Met de passage waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, worden geen buitenlandse lokale orden bedoeld. Het nieuwe artikel 12, vierde lid, beoogt een regeling te bieden die duidelijk maakt tot welke Nederlandse lokale orde een advocaat behoort die in Nederland op het tableau ingeschreven wenst te staan, maar desgevraagd een ontheffing krijgt van de verplichting om in een arrondissement in Nederland kantoor te houden. Ook in die gevallen zal een advocaat immers onder het toezicht van een Nederlandse deken moeten (blijven) vallen voor de activiteiten die betrokkene in Nederland als advocaat verricht. Over het verlenen van ontheffing van de verplichting om in Nederland kantoor te houden heeft de algemene raad beleidsregels opgesteld (Advocatenblad van 3 oktober 2003 en 25 juni 2004).

Onderdeel N (artikel 13 Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een advocaat die op grond van artikel 13 van de Advocatenwet door een deken wordt aangewezen om een rechtzoekende bij te staan, bij de raad voor rechtsbijstand in aanmerking komt voor de betaling van een vergoeding, ook als deze advocaat niet is ingeschreven bij de raad. Ook vragen deze leden waar in het wetsvoorstel is opgenomen dat aan de raad het definitieve oordeel toekomt of een rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Uitgangspunt van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is dat gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend door bij de raad voor rechtsbijstand in geschreven advocaten. De Wrb biedt echter de mogelijkheid dat in bijzondere gevallen ook door een niet bij de raad voor rechtsbijstand ingeschreven advocaat rechtsbijstand wordt verleend (artikel 16 Wrb). In dat geval kan een advocaat op de voor verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand gebruikelijke wijze na afloop van de verlening van rechtsbijstand bij de raad een verzoek tot betaling van een vergoeding indienen. De betaling geschiedt vervolgens overeenkomstig de gebruikelijke vergoedingsnormen, zoals neergelegd in het Besluit vergoedingen-rechtsbijstand 2000. Het is niet noodzakelijk om in de Advocatenwet neer te leggen dat uiteindelijk de raad beslist of een rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit vloeit reeds voort uit de Wrb. Het bestuur van de raad heeft op grond van artikel 7, derde lid, onderdeel a, Wrb onder meer tot taak om te beslissen op aanvragen om verlening van een toevoeging. In artikel 16 Wrb is neergelegd dat een beslissing tot het verlenen van rechtsbijstand door een niet bij de raad ingeschreven advocaat eveneens wordt genomen door het bestuur.

Onderdeel S (artikel 28 Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie vragen om enkele voorbeelden van door de NOvA te stellen criteria aan kwaliteitssystemen. Ook wijzen deze leden erop dat kwaliteitssystemen leiden tot toename van de administratieve lasten.

Het stellen van eisen aan kwaliteitssystemen is niet nieuw voor de advocatuur; het gebeurt al. De NOvA heeft met de Verordening op de vakbekwaamheid randvoorwaarden voor een kwaliteitssysteem vastgesteld. Een specifieke vorm is daarbij niet aan de kantoren voorgeschreven. De genoemde verordening heeft op dit punt veel dynamiek bij de kantoren teweeg gebracht. De NOvA ziet verschillen in de manier waarop kantoren aan de verordening voldoen. Een deel maakt gebruik van bestaande systemen, zoals de ISO-certificering of de diensten van de Stichting Viadict, die is opgezet om de kwaliteit van de dienstverlening van advocatenkantoren te waarborgen en te verbeteren. Grotere kantoren maken een beschrijving van het hele traject van ontwikkeling binnen het kantoor. Voor de kleinere en de middelgrote kantoren heeft de NOvA een kantoorhandboek ontwikkeld in de vorm van een webapplicatie. Kantoren maken naast dit alles ook gebruik van eigen, op hun praktijk afgestemde beschrijvingen. In een advocatenpraktijk waarin diensten worden geleverd waarop de Wwft van toepassing is, zal het kwaliteitssysteem hierop eveneens aangepast moeten zijn. Kantoren die in een internationaal samenwerkingsverband actief zijn, hanteren vaak (ook) internationale kwaliteitssystemen. De NOvA legt jaarlijks in het kader van de vernieuwde centrale controle verordeningen vragen voor aan kantoren over de wijze waarop zij invulling geven aan de nu al bestaande verplichting tot het voeren van kwaliteitssystemen. Vervolgens wordt ongeveer 10% van de kantoren aan een steekproef onderworpen. Men wordt dan gevraagd om bewijsstukken te overleggen, waaronder de beschrijving van het toepasselijke kwaliteitssysteem. De NOvA verwacht in de loop van 2011 meer inzicht te hebben in de eventuele verschillen tussen kantoren. Het klopt dat met kwaliteitssystemen administratieve lasten zijn gemoeid. Zoals hierboven al is opgemerkt, wordt er met het nieuwe artikel 28 van de Advocatenwet op dit punt echter niet iets geheel nieuws ingevoerd voor advocatenkantoren: zij werken er al mee. Tegenover die administratieve lasten staat dat deze de kwaliteit bevorderen die rechtzoekenden van advocaten mogen verwachten. Kantoren kunnen deze lasten relatief laag houden door bijvoorbeeld gebruik te maken van al bestaande systemen.

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie stellen enkele vragen over de door advocaten(kantoren) te hanteren klachten- en geschillenregelingen. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een eenduidige regeling op dit punt en op welke wijze orde aangebracht zal worden in de verschillende klachten- en geschillenregelingen. Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat cliënten uiteindelijk altijd de mogelijkheid hebben om een geschil aan de rechter voor te leggen, vragen de leden van de CDA-fractie of wel altijd eerst de geschillencommissie moet worden ingeschakeld of dat die stap ook kan worden overgeslagen.

Voor een eenduidige regeling voor de behandeling klachten en geschillen is niet gekozen omdat dit zou betekenen dat deze bij of krachtens de wet geregeld of aangewezen zou moeten worden. Daarmee zou de achterliggende gedachte van zo'n regeling verdwijnen, namelijk het aan de praktijk zelf overlaten dat klachten en geschillen worden opgelost. Het zou via een omweg toch weer geïnstitutionaliseerd worden, terwijl het streven juist is gericht op dejuridisering en het op laagdrempelig niveau zelf oplossen van problemen. Voor een grote verscheidenheid in regelingen hoeft mijns inziens niet te worden gevreesd. Het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel b, draagt de NOvA op om bij verordening regels te stellen over de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling. In zo'n verordening kunnen onder meer criteria worden opgenomen waaraan klachten- en geschillenregelingen moeten voldoen. Deze criteria dienen te verzekeren dat de klager kan rekenen op een eerlijke, deskundige, laagdrempelige behandeling van klachten en geschillen en dat de procedure daarvan schriftelijk is vastgelegd en kenbaar is voor de

rechthebbende voordat hij met de advocaat in zee gaat. Via het stellen van dit soort criteria kan al veel uniformiteit worden bereikt. Een andere reden om aan te nemen dat een wildgroei aan regelingen niet te vrezen valt, is dat op dit moment al veel advocaten en advocatenkantoren op vrijwillige basis zijn aangesloten bij de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur. Eind 2009 waren 1 102 advocatenkantoren (4 496 advocaten) vrijwillig aangesloten bij de Geschillencommissie advocatuur. Medio 2010 zijn 1 176 kantoren (4 851 advocaten) aangesloten. In 2009 waren bij de Geschillencommissie in totaal 465 klachtendossiers in behandeling, waaronder 136 dossiers uit 2008. Het is te verwachten dat de meeste advocaten die nu nog niet zijn aangesloten bij deze geschillencommissie dit in de toekomst – na de inwerkingtreding van de eerder bedoelde verordening – alsnog zullen doen, aangezien daarmee al een goede en werkende voorziening voorhanden is.

De Geschillencommissie Advocatuur werkt op basis van bindend advies. De grondslag daarvan vormt een vaststellingsovereenkomst, waarin partijen overeenkomen om een geschil aan een derde, niet zijnde een rechter, voor te leggen en om diens beslissing als een geldige overeenkomst tussen hen te aanvaarden. Op de vaststellingsovereenkomst zijn de bepalingen van de artikelen 900 en verder van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing. Dit brengt met zich mee dat als een advocaat en cliënt bij het sluiten van de overeenkomst tot verlening van rechtsbijstand afspreken dat zij eventuele geschillen aan een geschillencommissie zullen voorleggen, zij daarvan niet zonder de instemming van de andere partij kunnen afwijken. In zoverre kan deze stap dus ook niet worden overgeslagen alvorens naar de rechter te gaan. Na het bindend advies kunnen partijen de uitspraak nog aan de rechter ter toetsing voorleggen (artikel 7:904 BW).

Onderdeel W (artikel 32 Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie vragen waar in het wetsvoorstel is bepaald dat de algemene raad en het college van afgevaardigden de mogelijkheid hebben om af te wijken van het door de raad van advies uitgebrachte advies. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 32a is neergelegd dat bepaalde verordeningen voor advies aan de raad van advies moeten worden voorgelegd. Inherent aan een advies is dat hiervan kan worden afgeweken door het orgaan die het advies heeft gevraagd, tenzij expliciet is bepaald dat het een bindend advies betreft. Uit het systeem van artikel 32a vloeit derhalve al voort dat de algemene raad en het college van afgevaardigden van het advies kunnen afwijken.

Onderdeel Y (artikel 35 Advocatenwet)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe richting de cliënt gecommuniceerd zal worden dat er één loket is, de deken, waar men zich voor geschillen of klachten tot kan wenden. Ook vragen zij of er alternatieve mogelijkheden bestaan voor de klager indien de deken het geschil of de klacht niet serieus neemt. Tot slot vragen zij of de deken bij het onderzoeken van de klacht of het geschil gebruik kan maken van medewerkers.

De rol van de deken bij de klachtbehandeling zal de aandacht krijgen in de nieuwe opzet van het communicatiebeleid van de NOvA. Het initiatief ligt op dit punt voornamelijk bij de advocatuur zelf. Indien de deken, om welke reden dan ook, een klacht of geschil niet verder wenst te brengen, heeft de klager op dit moment altijd de mogelijkheid de deken te verzoeken de klacht ter kennis van de tuchtrechter te brengen (artikel 46e Advocatenwet). Voor de cliënt bestaat er dus altijd een alternatief: de gang naar de tuchtrechter. De deken hoeft niet zelf iedere bij hem ingediende klacht te

onderzoeken. Allereerst heeft hij de mogelijkheid hiertoe medewerkers in te zetten die namens hem het onderzoek verrichten en stukken ten behoeve van de indiening van een klacht bij de tuchtrechter voorbereiden. Voorts is de deken bevoegd om een bij hem ingediende klacht te verwijzen naar een ander lid van de raad van toezicht, die de klacht vervolgens onderzoekt en behandelt (artikel 46c, derde lid, Advocatenwet).

Artikel VI (Kostuum- en tituluurbesluit)

De leden van de CDA-fractie vragen wat het beoogde gevolg is van het Kostuum- en tituluurbesluit rechterlijke ambtenaren. Zij vragen waar dat besluit een antwoord op is en wat de regering heeft bewogen met dit besluit te komen.

Artikel 70 van de Advocatenwet geeft de opdracht tot het stellen van voorschriften aan het kostuum van advocaten. In het Kostuum- en tituluurbesluit rechterlijke ambtenaren zijn onder meer voorschriften opgenomen over het kostuum dat advocaten tijdens zittingen van bepaalde rechtscolleges dienen te dragen. Voorts stelt het besluit regels over het ambtskostuum van rechterlijke ambtenaren. Deze voorschriften bestaan, net als het genoemde besluit zelf, al langere tijd. De reden dat in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling is opgenomen die verband houdt met dat besluit, is dat met artikel IX van de Wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de flexibilisering en verduidelijking alsmede enkele aanvullingen van de regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding (Stb. 2009, 8) ten onrechte de grondslag van het besluit is beperkt tot artikel 54 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Hiermee is onvoldoende duidelijk dat het besluit mede berust op artikel 70 van de Advocatenwet. Dit wordt met artikel VI van het onderhavige wetsvoorstel hersteld. Met deze reparatie worden geen nieuwe of andere kostuumvoorschriften gesteld aan advocaten dan tot nu toe golden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven