

Versie advisering Raad van State

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

VOORSTEL VAN WET

WIJ BEATRIX, bij de gratie Gods,
Koningin der Nederlanden,
Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken te wijzigen in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde, alsmede om enkele andere wijzigingen in de Advocatenwet door te voeren;

Zo is het dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Advocatenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, derde lid, komt te luiden:

3. Voorwaardelijke inschrijving vindt plaats indien de verzoeker niet in het bezit is van een verklaring dat de in artikel 9b bedoelde stage met gunstig gevolg is voltooid of niet beschikt over een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties. In alle overige gevallen alsmede in het geval, bedoeld in artikel 2a, eerste lid, geschiedt de inschrijving onvoorwaardelijk. Wordt een verklaring of erkenning als bedoeld in de eerste volzin nadien alsnog overgelegd, dan wordt van rechtswege aan de inschrijving het voorwaardelijk karakter ontnomen.

Versie advisering Raad van State

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Bevoegd om te verzoeken om inschrijving als advocaat is een ieder:

a. aan wie op grond van het met goed gevolg afleggen van een afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van het recht door een universiteit dan wel de Open Universiteit als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de graad Bachelor op het gebied van het recht en tevens de graad Master op het gebied van het recht is verleend;

b. die op grond van het met goed gevolg afleggen van het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht aan een universiteit dan wel de Open Universiteit als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het doctoraat in de rechtsgeleerdheid of het recht om de titel meester te voeren heeft verkregen;

c. die beschikt over een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties.

2. Het tweede en derde lid worden vernummerd tot zesde en achtste lid.

3. Er worden vier leden ingevoegd, luidende:

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de beroepsvereisten.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen graden, verleend door een universiteit, de Open Universiteit of een hogeschool als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, of daaraan gelijkwaardige getuigschriften worden aangewezen die voor de toepasselijkheid van het eerste lid, onderdeel a, gelijk worden gesteld aan de in dat onderdeel bedoelde graad Bachelor op het gebied van het recht.

4. Eveneens is bevoegd inschrijving te verzoeken degene die in een andere lidstaat van de Europese Unie, of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland met goed gevolg het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht aan een universiteit of daaraan gelijkwaardige opleiding heeft afgelegd. In dat geval onderzoekt de algemene raad in hoeverre het afsluitend examen en de in deze andere lidstaat door de verzoeker verworven beroepservaring gelijkwaardig zijn aan de ingevolge het tweede lid gestelde beroepsvereisten. Indien blijkt dat het afsluitend examen en de beroepservaring niet of onvoldoende gelijkwaardig zijn aan de ingevolge het tweede lid gestelde beroepsvereisten, kan de algemene raad eisen dat de verzoeker een proeve van bekwaamheid of aanvullende examens aflegt.

Versie advisering Raad van State

De algemene raad draagt zorg voor de mogelijkheid tot het kunnen afleggen van een proeve van bekwaamheid of het afleggen van aanvullende examens.

5. Een verzoek tot inschrijving als advocaat wordt ingediend bij de raad van toezicht in het arrondissement waar de verzoeker kantoor wenst te houden.

4. In het zesde lid (nieuw) wordt "als bedoeld in het eerste lid" vervangen door: als bedoeld in het eerste en vierde lid.

5. Na het zesde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Tenzij de raad van toezicht toepassing geeft aan artikel 4, eerste lid, zendt hij een afschrift van het verzoek en de daarbij overgelegde verklaringen en documenten aan de rechtbank van het arrondissement waarin de verzoeker kantoor wenst te houden ten behoeve van de beëdiging van de verzoeker.

6. na het achtste lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Indien een beslissing van de raad van toezicht tot weigering van het in behandeling nemen van de inschrijving als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onherroepelijk is geworden, wordt een nieuw verzoek dat is ingediend binnen een jaar na het geweigerde verzoek buiten behandeling gelaten. Indien wijziging in de omstandigheden of het feit dat het verzoek wordt ingediend bij een andere raad van toezicht dit rechtvaardigt, kan de raad van toezicht in het arrondissement waar de verzoeker kantoor wenst te houden beslissen het verzoek tot inschrijving alsnog in behandeling te nemen. In dat geval geeft de raad toepassing aan het zevende lid.

C

In artikel 2a, vijfde lid, wordt "het tweede lid van artikel 2" vervangen door: artikel 2, zesde lid,.

D

In artikel 2c, eerste lid, wordt aan het slot voor de punt ingevoegd: , indien hij onder die beroepstitel is ingeschreven in de staat van herkomst.

E

Artikel 3, eerste lid, eerste volzin, komt te luiden: Na ontvangst van het afschrift van het verzoek en de daarbij overgelegde verklaringen en documenten, bedoeld in artikel 2, zevende lid, worden advocaten op requisitoir van het openbaar ministerie beëdigd door de rechtbank van het arrondissement waarin zij kantoor wensen te houden.

Versie advisering Raad van State

F

Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4

1. De raad van toezicht waarbij het verzoek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, is ingediend kan weigeren het verzoek in behandeling te nemen, indien:

a. de verzoeker niet voldoet aan de in de artikelen 2 en 2a gestelde vereisten voor de inschrijving, dan wel indien hij de in deze artikelen bedoelde verklaringen of documenten niet heeft overgelegd;

b. de gegronde vrees bestaat dat de verzoeker als advocaat inbreuk zal maken op de voor advocaten geldende wetten, verordeningen en besluiten of zich anderszins zal schuldig maken aan enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt; of

c. de verzoeker op grond van artikel 8, derde lid, van het tableau is geschrapt zonder dat alsnog de daar bedoelde verklaring kan worden overgelegd en het verzoek wordt ingediend binnen een door de algemene raad nader te bepalen termijn na de schrapping.

2. Indien het verzoek, bedoeld in artikel 2, vijfde lid, is ingediend door een verzoeker die eerder als advocaat ingeschreven is geweest, kan de raad van toezicht het verzoek tevens weigeren in behandeling te nemen indien hij van oordeel is dat de verzoeker niet voldoet aan de bij of krachtens verordening gestelde eisen om voor hernieuwde inschrijving in aanmerking te komen.

3. Een beslissing tot weigering van het in behandeling nemen van het verzoek wordt genomen binnen zes weken na de indiening ervan.

4. De in artikel 3 bedoelde beëdiging kan plaatsvinden nadat de raad van toezicht niet binnen de in het derde lid bedoelde termijn heeft besloten tot weigering van het in behandeling nemen van het verzoek, of indien de raad van toezicht heeft verklaard het verzoek in behandeling te nemen.

5. Bij of krachtens verordening wordt bepaald in hoeverre na schrapping op grond van artikel 8, derde lid, nog examen in onderdelen van de opleiding kan worden afgelegd alsmede onder welke voorwaarden dit examen kan worden afgelegd.

G

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De secretaris van de raad van toezicht maakt de beslissing tot weigering van het in behandeling nemen van het verzoek, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onverwijld bekend aan de verzoeker.

2. De eerste twee volzinnen van het derde lid komen te luiden: Het beklag wordt gedaan bij verzoekschrift, waarbij een afschrift wordt gevoegd van de beslissing waartegen het beklag is gericht.

Versie advisering Raad van State

De griffier zendt onverwijld een afschrift van het verzoekschrift aan de raad van toezicht die de beslissing heeft genomen.

H

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Van het tableau worden eveneens geschrapt zij die, hetzij onafgebroken, hetzij met onderbrekingen, gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat ingeschreven hebben gestaan:

a. zonder dat het bewijs kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg de in artikel 9b bedoelde stage is voltooid; of

b. zonder dat het bewijs kan worden overgelegd dat met gunstig gevolg het in artikel 9c bedoelde examen is afgelegd.

2. Het vierde en vijfde lid worden vernummerd tot zevende en achtste lid.

3. Er worden drie leden ingevoegd, luidende:

4. Indien het in het derde lid bedoelde tijdvak is onderbroken en de in het derde lid, onderdelen a en b bedoelde bewijzen niet kunnen worden overgelegd, kan betrokkene verzoeken om opnieuw gedurende een tijdvak van drie jaar voorwaardelijk als advocaat te worden ingeschreven. Dit verzoek kan worden ingediend na verloop van een door de algemene raad nader te bepalen termijn na onderbreking van het tijdvak.

5. Voor voorwaardelijk ingeschreven advocaten die in deeltijd werkzaam zijn, wordt het in het derde lid bedoelde tijdvak naar evenredigheid verlengd, met dien verstande dat deze verlenging niet meer dan drie jaar kan bedragen. Indien de raad van toezicht op grond van artikel 9b, tweede lid, de stage heeft verlengd, wordt het in het derde lid bedoelde tijdvak verlengd met de in de beslissing opgenomen termijn, met dien verstande dat deze verlenging niet meer dan drie jaar kan bedragen.

6. De schrapping bedoeld in het derde lid geschiedt na kennisgeving door de algemene raad met ingang van een tijdstip dat ten minste twee maanden en ten hoogste zes maanden na de datum van kennisgeving gelegen is. Van de kennisgeving wordt gelijktijdig mededeling gedaan aan de betrokken advocaat, diens patroon, de raad van toezicht in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt en aan het openbaar ministerie.

I

Na artikel 8 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Versie advisering Raad van State

Artikel 8a

1. De raad van toezicht kan de raad van discipline verzoeken te beslissen dat de advocaat die niet duurzaam en stelselmatig het beroep van advocaat uitoefent, van het tableau wordt geschrapt.

2. Op de behandeling van het verzoek zijn de artikelen 47, 49 en 50 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in deze artikelen voor “de klager” wordt gelezen: de raad van toezicht.

3. Van de beslissing van de raad van discipline kunnen de betrokken advocaat en de raad van toezicht binnen zes weken na de verzending van het in artikel 50 bedoelde afschrift beroep instellen bij het hof van discipline.

4. Artikel 9, vijfde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

J

In artikel 9aa, tweede lid, wordt “artikel 8, vierde en vijfde lid” vervangen door: artikel 8, zevende en achtste lid.

K

In artikel 9b, eerste lid, wordt “in het bezit is van een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven EG-verklaring als bedoeld in de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties” vervangen door: beschikt over een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven erkenning van beroepskwalificaties als bedoeld in artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties.

L

Na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10a

1. In het belang van een goede rechtsbedeling draagt de advocaat zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt. Daartoe is de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep:

- a. onafhankelijk ten opzichte van zijn cliënt, derden en de zaken waarin hij als zodanig optreedt;
- b. partijdig bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt;
- c. deskundig en kan hij beschikken over voldoende kennis en vaardigheden;
- d. integer en onthoudt hij zich van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt; en

e. vertrouwenspersoon en neemt hij geheimhouding in acht binnen de door de wet en het recht gestelde grenzen.

Versie advisering Raad van State

2. De algemene raad en de raden van toezicht bevorderen in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk en nemen alle maatregelen die daaraan kunnen bijdragen, waaronder het stellen van beroeps- en gedragsregels. Zij komen op voor de rechten en belangen van de advocaten, zien toe op de naleving van de plichten van de advocaten als zodanig en vervullen de taken die hun bij verordening zijn opgedragen.

M

Artikel 12, vierde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na “het eerste lid” wordt ingevoegd: , tweede volzin,.

2. Aan het slot wordt toegevoegd: Indien ontheffing wordt verleend, blijft de advocaat na vestiging van zijn kantoor buiten Nederland behoren tot de orde in het arrondissement waar hij het laatst kantoor heeft gehouden. Indien de advocaat niet eerder in een arrondissement kantoor heeft gehouden, behoort hij na verlening van de ontheffing en vestiging van zijn kantoor buiten Nederland tot de orde in het arrondissement 's-Gravenhage.

N

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Ook indien de rechtzoekende naar het voorlopig oordeel van de deken in aanmerking komt voor verlening van rechtsbijstand ingevolge het bepaalde bij of krachtens de Wet op de rechtsbijstand, wijst de deken een advocaat aan.

2. Het vijfde lid komt te luiden:

5. De advocaat die door de raad voor rechtsbijstand als raadsman is toegevoegd, treedt als zodanig op of doet zich overeenkomstig artikel 46 van het Wetboek van Strafvordering waarnemen, zolang niet een gekozen raadsman is opgetreden of op de voet van artikel 45 van het Wetboek van Strafvordering een ander is toegevoegd.

O

Na artikel 14 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Versie advisering Raad van State

Artikel 15

De advocaat komt niet overeen dat zijn salaris een evenredig deel bedraagt van de waarde van het door zijn bijstand of vertegenwoordiging te bereiken gevolg, behoudens wanneer dit geschiedt met in achtneming van een binnen de advocatuur gebruikelijk en aanvaard incassotarief.

P

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De deken en de overige leden van de algemene raad worden gekozen door een college van afgevaardigden. Het college van afgevaardigden komt ten minste eenmaal per jaar bijeen.

2. Onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De vergaderingen van het college van afgevaardigden zijn openbaar. Er wordt met gesloten deuren vergaderd indien de voorzitter, de aard van het te behandelen onderwerp in aanmerking genomen, zulks nodig oordeelt of indien de meerderheid van de aanwezige leden daarom verzoekt.

Q

Artikel 20 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De afgevaardigden en hun plaatsvervangers worden voor de tijd van drie jaren gekozen in vergaderingen van de orden in de arrondissementen. Zij zijn herkiesbaar.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Voor de toepassing van het tweede lid is beslissend het aantal advocaten dat in een arrondissement kantoor houdt op de eerste werkdag vóór de verkiezing als bedoeld in het eerste lid.

R

Het tweede lid van artikel 22 komt te luiden:

Versie advisering Raad van State

2. De deken en de overige leden van de raad van toezicht worden uit de leden van de orde gekozen in de jaarlijkse vergadering van de orde.

S

Artikel 26 vervalt.

T

Artikel 28 komt te luiden:

Artikel 28

1. Het college van afgevaardigden stelt verordeningen vast in het belang van de goede uitoefening van de praktijk en ter waarborging van de eisen die op grond van artikel 10a daaraan worden gesteld.

2. Het college van afgevaardigden stelt bij of krachtens verordening voorts regels betreffende:

- a. de eisen ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening;
- b. de verplichte aansluiting bij een klachten- en geschillenregeling; en
- c. de huishouding en de organisatie van de Nederlandse orde van advocaten.

U

Na artikel 28 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 28a

1. Voorstellen voor verordeningen worden aan het college van afgevaardigden gedaan door de algemene raad of door ten minste vijf afgevaardigden. Voordat de algemene raad een voorstel bij het college van afgevaardigden indient, kan het de raden van toezicht uitnodigen hun oordeel kenbaar te maken.

2. Verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid en tweede lid, onderdelen a en b, behoeven de voorafgaande goedkeuring van Onze Minister van Justitie. De goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

3. De beslissing tot het onthouden van de in het tweede lid bedoelde goedkeuring wordt genomen binnen zes maanden nadat de verordening door de algemene raad ter kennis van Onze Minister van Justitie is gebracht. Wanneer deze termijn ongebruikt verstrijkt, is de goedkeuring van rechtswege verleend.

4. Verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid en tweede lid, onderdelen a en b, worden, nadat deze zijn goedgekeurd, door de algemene raad bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. De verordening verbindt niet dan nadat deze bekend is gemaakt. De verordening

Versie advisering Raad van State

treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede maand na die van de dag van bekendmaking of zoveel eerder als de verordening zelf bepaalt, met dien verstande dat tussen de dag van de bekendmaking en die van de inwerkingtreding ten minste een termijn van tien dagen ligt.

Artikel 28b

1. Verordeningen als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel c, worden na vaststelling onverwijld medegedeeld aan Onze Minister van Justitie en afgekondigd in de Staatscourant.
2. Verordeningen als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel c, en besluiten van de algemene raad of van andere organen van de Nederlandse orde van advocaten kunnen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd. De schorsing of vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
3. De schorsing of vernietiging geschiedt binnen zes maanden na de in het eerste lid bedoelde mededeling of, wanneer het een besluit van de algemene raad of een ander orgaan van de Nederlandse orde van advocaten betreft, binnen zes maanden nadat het besluit ter kennis van Onze Minister van Justitie is gekomen.

V

Artikel 30 vervalt.

W

Aan artikel 32 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In het verslag, bedoeld in het vierde lid, wordt tevens verslag gedaan over de stand van de beroepsuitoefening door advocaten en over de afhandeling van de ingediende klachten en geschillen tussen advocaten en cliënten.

X

Na artikel 32 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 32a

1. Er is een raad van advies, bestaande uit vijf of zeven leden, de voorzitter daaronder begrepen. De raad van advies bestaat in meerderheid uit leden die geen advocaat zijn.
2. Alvorens op grond van artikel 28a een voorstel voor een verordening als bedoeld in artikel 28, eerste lid en tweede lid, onderdelen a en b, bij het college van afgevaardigden wordt ingediend, wordt het ontwerp voor advies aan de raad van advies voorgelegd.
3. De raad van advies kan besluiten af te zien van advisering. Indien een advies is uitgebracht, wordt dit overgelegd bij het indienen van het voorstel bij het college van afgevaardigden.

Versie advisering Raad van State

4. Het lidmaatschap van de raad van advies is niet verenigbaar met het lidmaatschap van enig ander orgaan van de Nederlandse orde van advocaten, of van de orden in de arrondissementen.

5. Bij verordening worden regels vastgesteld over de samenstelling en de inrichting van de raad van advies. Bij verordening kan de adviestaak van de raad van advies worden uitgebreid.

Y

De laatste volzin van artikel 34 wordt geschrapt.

Z

Aan het slot van artikel 35, eerste lid, wordt toegevoegd: De deken informeert in dat verband over de mogelijkheden tot klacht- en geschillenbeslechting, de mogelijkheden voor partijen om zich tot de rechter te wenden en de mogelijkheden tot het indienen van een klacht op grond van artikel 46c. Zonodig verwijst de deken door naar een andere instantie.

AA

In artikel 36 wordt “en de raden van toezicht” vervangen door: , de raden van toezicht en de raad van advies.

BB

Artikel 41, eerste lid, komt te luiden:

1. Over alle zaken wordt hoofdelijk gestemd.

CC

Artikel 46a, vierde lid, komt te luiden:

4. Aanwijzing van een andere raad van discipline overeenkomstig het derde lid vindt ook plaats indien een klacht betrekking heeft op een deken binnen het rechtsgebied van een raad van discipline, of afkomstig is van een lid-advocaat, een plaatsvervangend lid-advocaat of de griffier van een raad van discipline.

DD

De tweede volzin van artikel 46b, zestiende lid, vervalt.

Versie advisering Raad van State

EE

Aan het slot van artikel 46c, vierde lid, wordt toegevoegd: Na onderzoek en afhandeling brengt de deken de klacht ter kennis van de voorzitter van het hof van discipline, die een andere raad van discipline aanwijst overeenkomstig artikel 46a, vierde lid.

FF

Artikel 46d, vierde lid, derde zin, komt te luiden: Indien hij op grond van zijn onderzoek van oordeel is dat de klacht kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is, kan hij dat met redenen omkleed bij het ter kennis brengen van de klacht mededelen aan de klager, aan de advocaat tegen wie de klacht is gericht en aan de raad van discipline.

GG

Het eerste en tweede lid van artikel 46e komen te luiden:

1. Indien de klager daarom bij indiening van de klacht verzoekt, brengt de deken deze na afronding van het onderzoek, bedoeld in artikel 46c, tweede lid, onmiddellijk ter kennis van de raad van discipline.

2. Indien naar zijn oordeel de inhoud van de klacht een minnelijke schikking ongewenst of onmogelijk maakt, brengt de deken de klacht na afronding van het onderzoek, bedoeld in artikel 46c, tweede lid, ambtshalve onmiddellijk ter kennis van de raad van discipline.

HH

Aan artikel 51 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Artikel 46b, achtste tot en met elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

II

In artikel 60b, vierde lid, zesde volzin, vervalt na de zinsnede “de secretaris van de algemene raad”: ontvangt.

ARTIKEL II

De laatste volzin van artikel 38, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand vervalt.

Versie advisering Raad van State

ARTIKEL III

De artikelen 29 tot en met 40 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken vervallen.

ARTIKEL IV

De artikelen 29 tot en met 40 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken en artikel 38, vierde lid, van de Wet op de rechtsbijstand, zoals deze luiden vóór de inwerkingtreding van deze wet, blijven van toepassing op geschillen over het door de advocaat aan de cliënt berekende salaris, in gevallen waarin de rekening van de advocaat is begroot door de raad van toezicht vóór het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

ARTIKEL V

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 31 oktober 2008 ingediende voorstel van wet tot Invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken; 31 758) tot wet is of wordt verheven en artikel 31, eerste lid, van die wet in werking is getreden of treedt dan, onderscheidenlijk op dezelfde datum in werking treedt als artikel III van deze wet, komt artikel III van deze wet te luiden:

Artikel III

De Wet tarieven in burgerlijke zaken wordt ingetrokken.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 31 oktober 2008 ingediende voorstel van wet tot Invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken; 31 758) tot wet is of wordt verheven en artikel 31, eerste lid, van die wet later in werking treedt dan artikel III van deze wet, komt artikel 31, eerste lid, van die wet te luiden:

3. De Wet tarieven in burgerlijke zaken wordt ingetrokken.

ARTIKEL VI

Na de inwerkingtreding van deze wet berust het Kostuum- en titulatuurbesluit rechterlijke organisatie op artikel 70 van de Advocatenwet en artikel 54 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Versie advisering Raad van State

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie,

Versie advisering Raad van State

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het kabinetsstandpunt bij het rapport “Een maatschappelijke Orde” van de Commissie advocatuur (Commissie Van Wijmen). Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 13).

Het wetsvoorstel voorziet in de opneming in de Advocatenwet van de kernwaarden van de advocatuur: onafhankelijkheid, partijdige belangenbehartiging, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Deze kernwaarden staan in de sleutel van het belang van een goede rechtsbedeling. De kernwaarden dienen als een toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten en de beroepsregulering. Verder wordt met dit wetsvoorstel in de Advocatenwet de mogelijkheid gecreëerd om onder bepaalde omstandigheden advocaten die niet duurzaam en stelselmatig het beroep van advocaat uitoefenen van het tableau te schrappen. Er wordt een basis opgenomen voor een nieuw orgaan van de Nederlandse orde van advocaten (hierna ook: de Orde), de raad van advies, waaraan advies moet worden gevraagd over ontwerpen van bepaalde verordeningen. De mogelijkheid om besluiten van organen van de Orde bij koninklijk besluit te schorsen of te vernietigen wordt gedeeltelijk vervangen door een goedkeuring vooraf door de Minister van Justitie. Er wordt een wettelijk verbod ingevoerd voor de advocaat om met zijn cliënt af te spreken dat zijn salaris een evenredig deel bedraagt van de waarde van het door zijn bijstand of vertegenwoordiging te bereiken gevolg.

Om het kennisniveau van de advocatuur en een adequaat kwaliteitssysteem voor alle advocaten te waarborgen, wordt in de wet een opdracht aan de Orde opgenomen om de voorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van zo'n kwaliteitssysteem. De lokale dekens krijgen tot taak partijen te informeren over de mogelijkheden tot klachten- en geschillenbeslechting in gevallen van geschillen tussen advocaten en cliënten. Zonodig moeten zij doorverwijzen naar een andere instantie. Hierdoor ontstaat er één loket voor degenen die zich onjuist behandeld achten door een advocaat. Om de drempel voor klagers zo laag mogelijk te houden, krijgt de Orde de opdracht tot het stellen van regels over klachten- of geschillenregelingen. Advocaten worden verplicht om een dergelijke regeling te hanteren c.q. zich daarbij aan te sluiten. Jaarlijks moeten de Orde en de lokale orden in de arrondissementen rapporteren over de stand van de beroepsuitoefening en de geschillenbehandeling.

Ten slotte wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele andere wijzigingen in de Advocatenwet door te voeren.

Versie advisering Raad van State

Leeswijzer

Het algemeen deel van de toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de aanleiding van dit wetsvoorstel. Daarbij komen met name het rapport en de aanbevelingen van de Commissie Van Wijmen aan de orde. Paragraaf 3 beschrijft op hoofdlijnen de ontwikkeling van de rol en de positie van de advocaat in de maatschappij. Er wordt onder meer aandacht besteed aan het marktdenken en de diversiteit binnen de advocatuur. De huidige positie van de advocatuur komt aan de orde in paragraaf 4. Er wordt ingegaan op de kerntaak en de bijzondere positie van de advocaat, die vergen dat de aan de advocatuur te stellen eisen wettelijk verankerd worden. Dit vindt onder meer plaats door het in de wet opnemen van de kernwaarden van de advocatuur. Deze kernwaarden worden besproken in paragraaf 5. Paragraaf 6 gaat over het onderwerp resultaatgerelateerde beloning. Op een concept van het wetsvoorstel is geadviseerd door verschillende partijen - waaronder de Orde, enkele tuchtrechtelijke colleges, de Hoge Raad en het College van procureurs-generaal. Deze adviezen worden op hoofdlijnen besproken in paragraaf 7. Paragraaf 8 beschrijft de bedrijfseffecten en administratieve lasten van het wetsvoorstel.

Op andere specifieke onderdelen van dit wetsvoorstel, zoals de invoering van een raad van advies als nieuw orgaan van de Orde, de opdracht aan de Orde om regels te stellen over de bevordering van de vakbekwaamheid en kwaliteit van de beroepsuitoefening en op de invoering van een systeem van goedkeuring vooraf van bepaalde verordeningen van de Orde, wordt ingegaan in het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

2. Aanleiding

Aanleiding van dit wetsvoorstel is de advisering door de Commissie Van Wijmen over de rol en de positie van de advocaat in de rechtsstaat en de rechtsorde. Tijdens een debat over het rapport "De toekomst van de nationale Rechtsstaat" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is door de Tweede Kamer een motie van het Lid Klaas de Vries c.s. aangenomen (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 7). In de motie werd een analyse gevraagd van deze rol en positie van de advocaat. Ter uitvoering daarvan heeft de Minister van Justitie de Commissie advocatuur ingesteld, onder voorzitterschap van prof. mr. P.C.E. van Wijmen (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 20). Deze commissie had tot taak te adviseren over de positie die de advocatuur in het maatschappelijk bestel en de inrichting van het rechtsbestel behoort in te nemen en voorstellen te doen voor een daarbij passende bestuurlijke en organisatorische structuur. Verder is de commissie gevraagd in het licht daarvan de introductie van meer resultaatgerelateerde honoreringsmethoden voor de advocatuur te bezien.

Bij brief van 24 april 2006 heeft de Minister van Justitie het rapport van de commissie, "Een maatschappelijke Orde", aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 144). Tijdens een algemeen overleg op 31 mei 2007 van de vaste Kamercommissie voor Justitie met de Minister van Justitie bleek brede steun te bestaan voor de in het kabinetsstandpunt aangekondigde maatregelen (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 111). Op 13 oktober 2006 is het kabinetsstandpunt bij het rapport aan de Tweede Kamer gezonden. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan in het kabinetsstandpunt aangekondigde wettelijke maatregelen.

Versie advisering Raad van State

De commissie heeft ook voorstellen gedaan met betrekking tot het tuchtrecht voor de advocatuur. Deze aanbevelingen zijn niet verwerkt in dit wetsvoorstel. Over de inrichting van het tuchtrecht voor alle wettelijk gereguleerde beroepen is geadviseerd door de werkgroep tuchtrecht, onder voorzitterschap van prof. mr. N.J.H. Huls, in het rapport "Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht" van 7 december 2006. Het kabinetsstandpunt bij dit rapport is op 7 december 2007 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61). Ter implementatie van dat kabinetsstandpunt wordt een afzonderlijk wetsvoorstel ingediend, in de vorm van de Kaderwet tuchtrecht. Met dat wetsvoorstel zal ook het tuchtrecht voor advocaten worden herzien.

De Commissie Van Wijmen adviseerde om in de Advocatenwet de mogelijkheid op te nemen voor lokale dekens om simpele overtredingen van advocaten te kunnen afdoen door middel van bestuurlijke sancties. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan boetes wegens het niet tijdig behalen van de vereiste punten in het kader van de permanente opleiding. Een tuchtrechtelijke procedure is daarvoor vaak te omslachtig en te langdurig, en legt onnodig beslag op capaciteit bij de tuchtrechter. In het kabinetsstandpunt is de wenselijkheid van het kunnen opleggen van bestuurlijke sancties onderschreven. Ook de Orde ondersteunt de gedachte dat de "normale" tuchtprocedure niet wordt doorlopen in geval van lichte overtredingen. In plaats van het kunnen opleggen van bestuurlijke sancties geeft de Orde inmiddels de voorkeur aan de mogelijkheid om een eenvoudige tuchtzaak door middel van een verkorte procedure te kunnen afdoen bij de tuchtrechter. De reden hiervoor is dat eerst een goed beeld moet bestaan van de gevolgen voor de Orde als publiekrechtelijke beroepsorganisatie en voor de rol en positie van de lokale dekens, wanneer de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke sancties wordt ingevoerd. Om zoveel mogelijk uniformiteit te realiseren, zal de algehele herziening van het tuchtrecht worden afgewacht alvorens de wenselijkheid te bezien van de invoering van bestuurlijke sancties c.q. de mogelijkheid van een versnelde tuchtrechtelijke afdoening van simpele overtredingen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat daarom geen regeling op dit punt.

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

Met de toegenomen emancipatie, individualisering, juridisering en verzakelijking in de maatschappij is ook het uit de standenmaatschappij stammend beeld van de advocatuur veranderd. Voorheen was het beeld dat men van de advocaat had vooral dat van één van de notabelen, die in de ogen van de rechtzoekende de autoriteit was voor rechtskundige bijstand. De veranderingen in de samenleving hebben geleid tot mondige en op vele terreinen actieve burgers, die steeds meer juridische relaties aangaan en zich opstellen als kritische consumenten. Het aantal juridische geschillen neemt gestaag toe. De moderne samenleving in het algemeen, en daarmee het recht, wordt steeds complexer.

Deze veranderingen raken ook de positie van de advocaat. Het beeld van vrije beroepsbeoefenaren als een stand van notabelen bestaat niet meer. De positie van de advocaat is die van zakelijk dienstverlener geworden die door de burger met de ogen van een kritische consument wordt aanschouwd. Binnen de advocatuur is in toenemende mate sprake van specialisering, waarmee wordt beantwoord aan de eisen die de moderne cliënt stelt in relatie tot de gegroeide complexiteit van het recht. Kwaliteit, snelheid en beschikbaarheid zijn voor hem belangrijk. Met de toename van de

Versie advisering Raad van State

aantallen nichekantoren, die zich toeleggen op specifieke onderdelen van het recht, wordt ingespeeld op deze vraag.

Marktorientatie binnen de advocatuur

De wereld van het recht is een boeiende wereld en de advocatuur is daarbinnen een interessante sector voor de juridisch geschoolde professional. Het beroep is niet alleen aantrekkelijk vanwege onder meer de professionele uitdagingen, maar is ook commercieel aantrekkelijk. Het recht is een groeiende markt. Dit heeft geleid tot een moderne en meer marktgerichte benadering van de beroepsuitoefening binnen de advocatuur. Er ontstaan steeds meer grote kantoren met een algemene praktijk, gespecialiseerde kantoren die zich specifiek op bepaalde vakgebieden richten, zoals het intellectueel eigendomsrecht, en kantoren die een sterke internationale oriëntatie kennen en internationale samenwerkingsverbanden aangaan. Verzakelijking en efficiency, bijvoorbeeld door schaalvergroting, horen hierbij. Procederen is een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van de advocaat, maar de adviespraktijk neemt in belang toe. De vraag wordt steeds diverser, vooral op het gebied van de internationale praktijk. De advocaat treedt steeds vaker op als adviseur en juridisch vertrouwenspersoon.

Het gegroeide marktdenken binnen de advocatuur is het gevolg van nationale en internationale ontwikkelingen. Op nationaal niveau heeft het rapport uit 1995 van de interdepartementale werkgroep procesdomein advocatuur (de Commissie Cohen) geleid tot de introductie van de advocaat in loondienst. Daarmee kreeg de marktgerichtheid binnen de advocatuur een impuls, zonder afbreuk te doen aan het procesmonopolie. In Europees verband heeft onder andere het Wouters-arrest (Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 19 februari 2002, NJ 2002, 425), waarin is gesteld dat de bijzondere positie van de advocaat beperkingen aan de mededinging rechtvaardigt, voeding gegeven aan de discussie over concurrentie binnen de advocatuur. In die uitspraak werd de zogenaamde Samenwerkingsverordening van de Orde inzake de toelaatbaarheid van een geïntegreerd samenwerkingsverband tussen advocaten en accountants beoordeeld. Het Hof heeft uitgemaakt dat niet ieder besluit van een ondernemersvereniging - waartoe ook de Orde behoort - dat de concurrentie beperkt noodzakelijkerwijs inbreuk maakt op het verbod op het nemen van mededingingsbeperkende beslissingen (artikel 81, eerste lid, van het EG-Verdrag). Volgens het Hof zijn regels die de mededinging beperken toelaatbaar indien deze noodzakelijk zijn voor een goede beroepsuitoefening. Een nationale regeling die de uitoefening van de in het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden door gemeenschapsonderdanen kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken, kan worden gerechtvaardigd door dringende redenen van algemeen belang. Daarbij geldt als voorwaarde dat zo'n regeling geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken (vergelijk ook Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 31 maart 1993, zaak C-19/92, Jurispr. blz. I-1663 en 5 december 2006, gevoegde zaken C-94/04 en C-202/04, Jurispr. blz. I-11421).

Diversiteit binnen de advocatuur

De hiervoor geschetste ontwikkelingen zouden ten onrechte de indruk kunnen wekken dat de

Versie advisering Raad van State

advocatuur inmiddels hoofdzakelijk wordt gevormd door steeds groter wordende en internationaal georiënteerde advocatenkantoren, en door op één of enkele rechtsgebieden gespecialiseerde advocaten. Er zijn in Nederland nog altijd vele middelgrote, kleine tot zeer kleine kantoren, waaronder eenmanskantoren met een algemene praktijk. Hierdoor kent de Nederlandse balie een grote diversiteit. Ongeacht de soort van praktijk, van algemeen tot gespecialiseerd, van eenmanskantoor tot megakantoor of van een overwegend nationaal tot een internationaal georiënteerde praktijk, voor alle advocaten gelden dezelfde beroepswaarden. Deze beroepswaarden komen tot uitdrukking in de zogenaamde kernwaarden. Deze waarden verbinden hen en markeren de essentie van de beroepsuitoefening.

Voor een goed functionerende advocatuur is het gewenst dat vanuit die gemeenschappelijke basis - waar nodig - voldoende rekening wordt gehouden met de gegroeide diversiteit. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor zowel de wetgever als de Orde. De wetgever dient ervoor zorg te dragen dat de wettelijke kaders, zoals die (onder meer) in de Advocatenwet zijn neergelegd, voldoende ruimte en flexibiliteit bieden voor het goed kunnen functioneren van de advocatuur in alle geledingen. Het blijft aan de Orde om bij het opstellen van regels waarin de wettelijke normen worden uitgewerkt, rekening te houden met de diversiteit binnen de beroepsgroep. In dat verband is van belang dat de Advocatenwet aan de Orde de ruimte laat om in verordeningen en andere besluiten onderscheid te maken tussen soorten advocaten en advocatenkantoren. Op hen kunnen specifieke regels van toepassing zijn indien de verschillen daartoe aanleiding geven en daarvoor voldoende rechtvaardiging vormen.

4. De rol en de positie van de advocatuur

De hierboven beschreven ontwikkelingen hebben de rol en de positie die de advocaat inneemt in onze rechtsorde niet wezenlijk veranderd. De advocaat vervult daarbinnen nog altijd een zeer belangrijke functie. Deze functie is het behartigen van de belangen van zijn cliënt en het op die wijze bijdragen aan het waarborgen van diens rechtsbescherming. Deze rol is essentieel voor het goede functioneren van de rechtsstaat en vloeit rechtstreeks voort uit het belang van een goede rechtsbedeling. Vanwege het belang van deze rol in de rechtsbedeling is het beroep van advocaat wettelijk verankerd en gereguleerd en komen aan de advocaat bijzondere privileges toe, zoals het procesmonopolie. Ten behoeve van zijn cliënt beschikt de advocaat over een geheimhoudingsplicht en een verschoningsrecht. Deze bijzondere positie en de daarmee verbonden privileges staan niet op zichzelf, maar zijn verbonden met het belang van een goede rechtsbedeling. Dit brengt met zich mee dat de toegang tot het beroep en het aanwenden van de privileges niet ongeclausuleerd is, maar wordt bepaald door de mate waarin het belang van een goede rechtsbedeling dat vergt. Het belang van een goede rechtsbedeling en de eisen die dat aan de advocaat stelt, liggen ten grondslag aan en vormen de ratio en de legitimatie van de bijzondere positie van de advocatuur. Zij dienen de uitoefening van het beroep van advocaat te beheersen. Telkens wanneer verordeningen, gedragsregels en richtlijnen worden ontwikkeld, moet de advocatuur als beroepsgroep zich voor ogen houden waartoe deze bijzondere positie dient. Datzelfde geldt voor de individuele advocaat wanneer hij beroepshandelingen verricht. Uit de rol die de advocaat in het belang van de rechtsbedeling heeft,

Versie advisering Raad van State

vloeit voort dat zijn beroepsuitoefening wordt beheerst door een aantal essentiële waarden, de zogenaamde kernwaarden. Deze kernwaarden vloeien op hun beurt weer voort uit en worden begrensd door het belang van een goede rechtsbedeling. Zij zijn essentieel voor de beroepsuitoefening. Waar de grenzen van de kernwaarden in relatie tot het belang van de rechtsbedeling liggen, is mede een zaak waaraan de beroepsgroep mede zelf invulling moet geven, onder andere door het stellen van beroepsregels. In feitelijke gebeurtenissen zal de toetsing daarvan liggen bij de tuchtrechter of algemene rechter. De bijzondere rol van de advocaat in de rechtsbedeling geeft hem een bijzondere positie, maar schept eveneens verplichtingen naar de samenleving ten aanzien van de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Om die reden wordt het nieuwe artikel 10a, waarin de essentiële waarden van de advocatuur worden neergelegd, ingeluid met de grondslag van de bijzondere rol van de advocaat, te weten: het belang van een goede rechtsbedeling. Hiermee wordt ook tot uitdrukking gebracht dat deze kernwaarden in de sleutel van dit algemene belang staan.

Kerntaak van de advocaat is het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt. Deze kerntaak bestaat uit twee hoofdonderdelen: het geven van juridisch advies en het vertegenwoordigen van zijn cliënt in juridische conflicten en procedures. De advocaat verdedigt daarbij de belangen van zijn cliënt, verleent bijstand in juridische procedures, zoals strafzaken, en ziet mede toe op een behoorlijk procesverloop. Hij is de schakel tussen de rechter en zijn cliënt. Daarmee heeft de advocatuur een belangrijke medeverantwoordelijkheid voor de effectuering van het recht. Goede rechtspleging en een eerlijk proces vereisen dat een zaak op een juiste wijze aanhangig wordt gemaakt en dat standpunten van partijen behoorlijk aan de rechter worden gepresenteerd. Omdat rechtzoekenden een onafhankelijk juridisch advies moeten kunnen krijgen, is van oudsher de verlening van rechtsbijstand opgedragen aan de advocaat als onafhankelijke, vrije beroepsoefenaar en heeft de wetgever in bepaalde gevallen procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht gesteld. Gewaarborgd moet dan ook zijn dat de beroepsuitoefening door advocaten van behoorlijke kwaliteit is. Dit is niet alleen in het belang van de cliënt in een concrete zaak, maar tevens in het belang van een goed functionerende rechtspleging.

Juist vanwege het belang van een kwalitatief goede en toegankelijke advocatuur zijn de eisen die aan de advocatuur gesteld worden van zodanig gewicht dat een wettelijke verankering aangewezen is. Hoezeer het belang van een goede rechtsbedeling en de kernwaarden van de advocaat ook vanzelfsprekend mogen worden geacht, in onze moderne tijd waarin veel zaken vluchtig zijn en ontwikkelingen zeer snel gaan is het goed om het bijzondere karakter van de advocatuur expliciet te markeren. Hier ligt een taak voor de wetgever. Met dit wetsvoorstel wordt aan deze taak invulling gegeven en worden in de Advocatenwet aanvullende waarborgen opgenomen die beogen bij te dragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur.

5. De kernwaarden van de advocatuur

De kernwaarden vormen de basis van het bijzondere karakter het beroep van de advocaat. Zij zijn de professionele standaard, vormen richtlijnen bij het optreden van de advocaat en zijn een toetssteen voor de tuchtrechter. Zij zijn de gemeenschappelijke basis voor de beroepsuitoefening, ondanks de verscheidenheid binnen de advocatuur. De kernwaarden geven zowel uitdrukking aan de

Versie advisering Raad van State

verantwoordelijkheid van de advocaat en de daarmee verbonden privileges, als aan het waarborgen van een goede rechtsbedeling. Het beschikbaar zijn van onafhankelijke, partijdige, deskundige, integere en vertrouwelijke rechtsbijstand is immers noodzakelijk voor het goede functioneren van de rechtsbedeling.

Met dit wetsvoorstel worden de volgende kernwaarden voor de advocatuur vastgelegd in de wet: onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Het belang van een goede rechtsbedeling is te zien als een kerndoel, waaruit de kernwaarden voortvloeien. In het rapport van de Commissie Van Wijmen en in het kabinetsstandpunt bij dat rapport werd het belang van een goede rechtsbedeling aangeduid als de zesde kernwaarde. Omdat het meer nog een kerndoel is dan een kernwaarde, is ervoor gekozen de bepaling (het voorgestelde nieuwe artikel 10a van de Advocatenwet) zo te redigeren dat duidelijk wordt dat dit belang de legitimatie is van de bijzondere positie van de advocaat en de bron waaruit de kernwaarden voor de beroepsuitoefening voortvloeien. De bepaling weerspiegelt als het ware de basisnorm waaraan de vijf kernwaarden zijn gerelateerd, en weerspiegelt daarmee ook het handelen van de individuele advocaat.

De kernwaarden zijn voor de advocatuur niet nieuw. De beroepsuitoefening is altijd al gebonden geweest aan deze waarden. Zij worden van oudsher geacht in het bewustzijn van de advocaat aanwezig te zijn. De Orde werkt stelselmatig aan de invulling en naleving daarvan, onder meer via gedragsregels en verordeningen. In de beroepsopleiding van advocaat-stagiaires en in het kader van de voortgezette en permanente opleiding wordt veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld kwaliteit en integriteit. De lokale dekens zien er op toe dat de voor de advocatuur geldende waarden en normen worden nageleefd. Zij treden op tegen schending daarvan, onder andere door te bemiddelen in geschillen tussen advocaten en cliënten, en door tuchtzaken aan te brengen bij de tuchtrechter. Ook in de jurisprudentie van de tuchtrechter wordt aan de waarden invulling gegeven, bijvoorbeeld in een uitspraak van het hof van discipline van 15 mei 2009 (nr. 5260). De in dit wetsvoorstel opgenomen kernwaarden zijn dan ook een codificatie van bestaande waarden, normen en jurisprudentie. Door deze nu expliciet in de wet te verankeren, ontstaat een toetsingskader voor de toegang tot het beroep, de beroepsregulering, de beroepsuitoefening en het tuchtrecht. Met de vastlegging in de wet benadrukt de wetgever de waarde hiervan en van het belang dat individuele advocaten en de advocatuur in het algemeen zich van deze kernwaarden bewust blijven. Het waarborgt en legitimeert de bijzondere positie van de advocaat binnen de rechtsorde.

Het vastleggen van de kernwaarden in de wet heeft ook consequenties voor de regelgevende taken van de Orde. Op grond van het nieuwe artikel 28, eerste lid, moeten onder meer verordeningen worden vastgesteld ter uitwerking van deze kernwaarden en ter verankering van de belangen die met deze kernwaarden worden gediend. De kernwaarden vormen daarmee het toetsingskader voor de regelgeving van de Orde, zowel voor de Orde zelf als voor de goedkeuring door de Minister van Justitie van deze regelgeving. Op dit moment vindt uitsluitend toetsing achteraf plaats: besluiten van organen van de Orde kunnen achteraf, bij koninklijk besluit, worden vernietigd wegens strijdigheid met het recht of het algemeen belang. Met dit wetsvoorstel wordt dit systeem voor een belangrijk deel vervangen door een systeem van goedkeuring vooraf, namelijk voor zover het betreft verordeningen anders dan verordeningen die betrekking hebben op de huishouding en de organisatie van de Orde.

Versie advisering Raad van State

Op dit onderwerp wordt nader ingegaan in de toelichting op de artikelen 28, 28a en 28b.

Ter verdere versterking van de legitimatie van regelgeving van de Orde wordt met dit wetsvoorstel voorzien in de instelling van een raad van advies als nieuw orgaan van de Orde. Deze raad adviseert over ontwerpen van bepaalde verordeningen van de Orde. Hierbij vormen de kernwaarden eveneens toetssteen. Het tuchtrecht is het sluitstuk op de naleving en handhaving van de kernwaarden. Voor de tuchtrechters vormen de kernwaarden een leidraad bij het beoordelen van klachten die tegen advocaten zijn ingediend of bezwaren die tegen advocaten zijn gerezen. Advocaten zijn op grond van artikel 46 van de Advocatenwet onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Handelen in strijd met de kernwaarden is gedrag dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. De kernwaarden vormen van oudsher al een belangrijk element bij de toetsing door de tuchtrechter. Voor een deel heeft de invulling daarvan zich juist door tuchtrechtelijke jurisprudentie ontwikkeld. Het ligt voor de hand dat ook in toekomstige beslissingen van de tuchtrechters de kernwaarden verdere uitwerking krijgen.

Gelet op het belang van de kernwaarden volgt in het onderstaande een nadere uiteenzetting daarvan.

Onafhankelijk

Onafhankelijkheid is een wezenskenmerk van de advocatuur. Het is een essentiële voorwaarde voor een behoorlijke uitoefening van het beroep. De advocaat behoort onafhankelijk te zijn ten opzichte van een ieder: zijn cliënt, de overheid, de rechter en anderen (zoals zijn werkgever in het geval van een advocaat in loondienst). Ook staat hij onafhankelijk tegenover de zaak die hij behandelt. Hij benadert de zaak met voldoende afstand, en is daarbij onbevangen en onbevooroordeeld. Persoonlijke belangen van de advocaat mogen geen rol spelen bij de behandeling van de zaak. De advocaat dient primair het belang van zijn cliënt, maar is daarbij kritisch en heeft ook oog voor de context van die belangen, alsmede voor de belangen van andere betrokkenen (zoals de wederpartij of derden). Zonodig confronteert hij zijn cliënt met gerechtvaardigde belangen van anderen. Dit kan bijvoorbeeld in strafzaken aan de orde komen waar het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van derden die worden genoemd in de schriftelijke stukken bij een zaak, zoals slachtoffers of getuigen. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de regels 2, eerste lid, en 10 van de Gedragsregels 1992.

Zijn onafhankelijkheid geeft de advocaat de ruimte om bij de uitoefening van zijn beroep grenzen te trekken. Hij past de aan hem, ten behoeve van zijn cliënt, toekomstige privileges slechts toe voor het doel waarvoor deze zijn toegekend. Dit aspect van onafhankelijkheid bindt ook de partijdige belangenbehartiging die van de advocaat wordt verlangd aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het in acht nemen van onafhankelijkheid betekent overigens niet dat de advocaat geen relatie met zijn cliënt zou mogen opbouwen. De relatie mag echter niet zover gaan dat deze afbreuk kan doen aan zijn verantwoordelijkheid om een cliënt zo nodig van kritisch advies te dienen, zijn vrijheid om een cliënt te weigeren, een zaak te weigeren of om te besluiten dat hij niet langer de belangen van een cliënt zal behartigen. In dat verband kan worden gewezen op de relatie met de beëdiging van de advocaat op grond van artikel 3, tweede lid, van de Advocatenwet: de advocaat

Versie advisering Raad van State

zweert of belooft bij zijn beëdiging dat hij geen zaak zal aanraden of verdedigen die hij in gemoede niet gelooft rechtvaardig te zijn.

Partijdigheid

Dat de advocaat bij zijn beroepsuitoefening een partijdige positie inneemt, lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met het vereiste van onafhankelijkheid. Partijdige belangenbehartiging en onafhankelijkheid zijn echter complementair aan elkaar. De hier bedoelde kernwaarde betekent dat de advocaat het partijbelang van zijn cliënt naar zijn beste vermogen tot uitdrukking brengt in een zaak en dat hij van niemand anders opdrachten ontvangt dan van zijn cliënt. Hij voorkomt belangenverstrengeling. Het is immers de cliënt die de bijstand van de advocaat heeft ingeroepen. De advocaat moet dan ook naar beste weten het belang van zijn cliënt dienen en niet de belangen van anderen of zijn persoonlijk belang. Om dit belang naar behoren te kunnen dienen, licht de advocaat zijn cliënt zo compleet mogelijk voor over diens zaak, over de kansen en de risico's, geeft hij advies over de te volgen strategie en over de wijze van omgaan met de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij en van derden. Partijdige belangenbehartiging is een noodzakelijk element voor een goede rechtsbedeling in een procedure waarbij meerdere partijen in rechte tegenover elkaar staan en draagt bij aan een evenwichtige waarheidsvinding door de rechter. De bij de beroepsuitoefening in acht te nemen partijdigheid is vastgelegd in onder meer de regels 5 en 7 van de Gedragsregels 1992.

Dat de advocaat uitsluitend instructies ontvangt van zijn cliënt, betekent niet dat hij zonder meer gehouden is om al hetgeen te doen dat hem door zijn cliënt wordt opgedragen. De advocaat behoort zich, gelet op het vereiste van onafhankelijkheid, niet met zijn cliënt te vereenzelvigen. De op grond van artikel 3, tweede lid, van de Advocatenwet afgelegde eed of belofte stelt duidelijke grenzen aan de uitvoering van opdrachten van een cliënt. Een partijdige belangenbehartiging brengt bovendien niet mee dat de advocaat bewust onwaarheden zou mogen spreken of in strijd met een goede procesorde of rechtsbedeling zou mogen handelen. Belangenbehartiging van cliënten mag alleen met rechtmatige middelen worden nagestreefd. De advocaat behoudt zijn eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van het handelen overeenkomstig de wet en het recht.

Deskundigheid

De advocaat moet voldoende deskundig zijn om de belangen van zijn cliënt te dienen. Hierbij staat de juridische deskundigheid van de advocaat voorop. Hij moet op basis van actuele juridische kennis de inhoudelijke en procesrechtelijke kant van een zaak kunnen beoordelen. Goede juridische bijstand vergt dat blijvend aandacht wordt besteed aan het zich eigen maken van kennis en vaardigheden die ten goede komen aan een juiste invulling van het beroep en het op peil houden van de vakinhoudelijke deskundigheid. Met deze kernwaarde wordt het belang van niet alleen de opleiding tot advocaat maar ook van de permanente opleiding onderstreept. In verschillende verordeningen van de Orde wordt hieraan al invulling gegeven.

De advocaat moet over voldoende kennis en deskundigheid beschikken om in het concrete geval te adviseren en te procederen. Alleen dan kan hij een adequate bijdrage leveren aan een goede behandeling van de zaak en – in voorkomende gevallen – aan een goed verloop van de gerechtelijke

Versie advisering Raad van State

procedure. Dit brengt mee dat hij zich onthoudt van de verlening van rechtsbijstand op rechtsgebieden waarin hij niet of over onvoldoende deskundigheid beschikt. Vanzelfsprekend kan hij als bijzondere specialistische kennis nodig is hierover ook beschikken door zich te verzekeren van een goede samenwerking met een daarin gespecialiseerde advocaat of het inhuren van terzake deskundigen. Van een advocaat mag in ieder geval worden verwacht dat hij zijn cliënt - die veelal niet in staat is om over de juridische kennis van de advocaat te oordelen - tijdig informeert over zijn deskundigheden en over de vraag of hij, al dan niet met de inschakeling van derden, voldoende geëquipeerd is om rechtsbijstand te verlenen in concrete zaken op specifieke rechtsgebieden. Voldoende kennis en deskundigheid bij advocaten is van belang om te kunnen voldoen aan de eisen die op grond van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) worden gesteld aan rechtsbijstand van rechtzoekenden.

Behalve kennis en kunde mag van de advocaat verwacht worden dat hij ook in andere opzichten in staat is om een zaak naar behoren te kunnen behartigen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zijn kantoororganisatie voldoende op orde moet zijn.

Integriteit

Het voorschrift van integer handelen is inherent aan de uitoefening van een beroep waaraan in het kader van het algemeen belang rechten en verplichtingen zijn verbonden. Integere beroepsuitoefening is essentieel om de bijzondere positie van de advocaat te legitimeren en het vertrouwen in de beroepsgroep te waarborgen. Integer wil zeggen dat de advocaat boven de zaak staat, hij belangenverstrengelingen tegen gaat en zich kan verantwoorden voor zijn keuzes, gegeven zijn rol binnen de rechtsorde. Cliënten moeten erop kunnen vertrouwen dat de advocaat zich op hun belang richt (partijdigheid), zij het binnen de grenzen van het recht. Ook de rechter moet daarop kunnen vertrouwen in het belang van een eerlijk proces en een goede procesorde. De advocaat is één van de hoofdrolspelers in de rechtsbedeling en zijn handelen heeft daardoor ook effect op het vertrouwen dat de samenleving in de rechtspleging stelt. Daarom bepaalt regel 1 van de Gedragsregels 1992 dat de advocaat zich zodanig dient te gedragen dat het vertrouwen in de advocatuur of in zijn eigen beroepsuitoefening niet wordt geschaad.

Integriteit behelst ook financiële integriteit. Daartoe behoort dat de derdenrekening op een inzichtelijke en integere wijze wordt gebruikt. De recente Verordening op de administratie en financiële integriteit geeft daartoe voorschriften. Deze verordening heeft de Boekhoudverordening en enkele andere regelingen, zoals de Bruynincks-richtlijnen, vervangen. Ook moet de advocaat waakzaam zijn ten aanzien van betalingen met uit criminele activiteiten verkregen gelden en dient bij ongebruikelijke transacties overeenkomstig de wet te melden. Misbruik van de bijzondere positie die aan de advocaat is toegekend schaadt niet alleen de integriteit en de goede naam van de advocaat zelf maar ook die van de beroepsgroep als geheel. Het tuchtrecht is voor de beroepsgroep een zeer belangrijk instrument om dit te bestrijden en de integriteit van het beroep te waarborgen.

Het toezicht op het integer handelen door advocaten berust in eerste instantie bij de lokale dekens. Zij zijn ook belast met het toezicht op de naleving van de diverse verordeningen. In dit verband kan nog worden genoemd dat de Orde dhr. mr. A.W.H. Docters van Leeuwen heeft verzocht

Versie advisering Raad van State

om te adviseren over een verdere verbetering van het toezicht op de klachtbehandeling over advocaten.

Vertrouwelijkheid

De advocatuur behoort tot de vertrouwensberoepen. Evenals bij onder meer de medici en het notariaat is het voor het goed kunnen vervullen van het beroep van wezenlijk belang dat cliënten in vertrouwen alles in volle openhartigheid kunnen wisselen met hun advocaat. De positie van vertrouwenspersoon ligt aan de basis van de relatie tussen de advocaat en zijn cliënt. Alleen dan kunnen alle mogelijkheden en risico's in een zaak naar behoren worden geïnventariseerd en gewogen, en kunnen in volle omvang beslissingen worden genomen over de aanpak van een zaak of de in te nemen procespositie. Zonder vertrouwelijkheid zou adequate rechtshulpverlening en een goede rechtsbedeling in het gedrang kunnen komen. Het belang van een cliënt en van de rechtsbedeling in het algemeen brengt mee dat de advocaat niet verplicht kan worden om in rechte een verklaring af te leggen over wat tussen hem en de rechtzoekende is gewisseld aan informatie. Dit valt onder de geheimhoudingsplicht die op de advocaat rust. Ter borging van deze geheimhoudingsplicht beschikt de advocaat over een verschoningsrecht. Met de hier bedoelde kernwaarde wordt overigens niet beoogd om in de wet een (aanvullende) geheimhoudingsplicht op te nemen. De voor advocaten geldende geheimhoudingsplicht vloeit al voort uit op dit moment voor hen geldende normen, waaronder regel 6 van de Gedragsregels 1992.

De advocaat heeft wel de verantwoordelijkheid prudent om te springen met zijn geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Deze zijn hem immers alleen toegekend ten behoeve van het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt en het belang om hem goed te kunnen bijstaan. Dit brengt met zich mee dat het verschoningsrecht, hoe wezenlijk ook voor het goed kunnen uitoefenen van het beroep, niet onbegrensd is. Naast de eigen beroepsregels dienaangaande is het uiteindelijk de rechter die, rekening houdend met het belang van de geheimhoudingsplicht in het licht van een goede rechtsbedeling, in concrete zaken de grenzen van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht bepaalt. In zijn advies op het wetsvoorstel stelt de Orde voor om in artikel 10a, eerste lid, onderdeel e, de aan deze kernwaarde gekoppelde clausulering "binnen de door de wet gestelde grenzen" te laten vervallen. De tuchtrechter kijkt bij zijn beoordeling of een advocaat zijn geheimhoudingsplicht heeft geschonden verder dan naar hetgeen in de wet is geregeld, aldus de Orde. Dit voorstel is niet overgenomen. De zinsnede beoogt te benadrukken dat de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht ook door de wet begrensd kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). In plaats daarvan is de bepaling aangevuld met de zinsnede "en het recht", om aan te geven dat de begrenzing verder gaat.

6. Resultaatgerelateerde beloning

Resultaatgerelateerde beloning is in beginsel niet toegestaan voor de advocatuur. De reden is dat de advocaat onafhankelijk dient te zijn ten aanzien van de zaak. Met een resultaatgerelateerde beloning krijgt de advocaat een persoonlijk belang bij de uitkomst van de zaak waardoor zijn onafhankelijkheid

Versie advisering Raad van State

in gedrang kan komen. Het vraagstuk heeft de laatste jaren sterk in de aandacht gestaan. De reden daarvoor was dat vanuit de advocatuur werd betoogd dat er een leemte is in de toegang tot het recht voor gedupeerden ten gevolge van letsel- of overlijdensschade, in het bijzonder vanwege de hoge kosten voor deskundigen. Dat was aanleiding voor de Orde om artikel 2 van de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel resultaatgerelateerde beloning) te wijzigen. In 2005 heeft de Kroon deze wijziging - waarmee bij wijze van experiment onder voorwaarden een resultaatgerelateerde beloning werd toegestaan - vernietigd wegens strijdigheid met het algemeen belang (besluit van 9 maart 2005, Stb. 123). In zijn advies op dit kroonbesluit heeft de Raad van State geadviseerd een eventueel verbod op resultaatgerelateerde beloning, gelet op het fundamentele karakter daarvan, wettelijk te regelen.

Aan de Commissie Van Wijmen is gevraagd bij haar advisering ook naar dit vraagstuk te kijken. De commissie adviseerde de beloning op basis van "no cure no pay" af te wijzen. Wel toonde de commissie zich voorstander van een experiment met beloning op basis van "no win no fee", zulks voor het geval er een structurele leemte in de toegang tot het recht zou worden vastgesteld die niet op andere wijze kan worden verholpen. Bij "no win no fee" is de beloning gerelateerd aan het door de advocaat gewerkte aantal uren, maar kan de beloning in geval van een negatief resultaat nihil zijn.

In het kabinetsstandpunt is aangekondigd dat een wettelijke regeling zal worden bevorderd die de beloning op basis van "no cure no pay" verbiedt. Het kabinet heeft echter tevens aangegeven dat signalen over (structurele) leemtes in de toegang tot het recht bijzondere aandacht verdienen, aangezien het bestaan daarvan de rechtsstaat in de kern kan raken. Met het oog daarop is aangegeven dat tegen experimenten met resultaatgerelateerde beloning geen principiële bezwaren bestaan, onder de voorwaarde dat de kernwaarden van de advocatuur niet in het gedrang komen. Tijdens het algemeen overleg van 31 mei 2007 heeft de Minister van Justitie aangegeven een experiment met "no win no fee" mogelijk te willen maken. Bij brief van 4 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 93) heeft de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorwaarden die aan een experiment met "no win no fee" gesteld moeten worden met het oog op het waarborgen van de onafhankelijkheid van de advocaat. Aan de Orde is vervolgens gevraagd dit experiment nader uit te werken. De Orde heeft voorafgaand daaraan advies gevraagd over de beloning op basis van "no win no fee". De conclusie van dit advies was onder andere dat deze methode van beloning niet aantrekkelijk is voor de advocatuur. De Orde heeft deze conclusie overgenomen en de Staatssecretaris van Justitie bericht geen heil te zien in een dergelijk experiment. Wel stond de Orde nog steeds achter een experiment. De regering meent echter dat de eerdere bezwaren tegen "no cure no pay" onverkort overeind staan. In overleg met de Orde is vervolgens besloten af te zien van enig experiment met resultaatgerelateerde beloning voor de advocatuur. Daarbij heeft zwaar gewogen dat van een structurele leemte in de toegang tot het recht voor gedupeerden wegens letsel- of overlijdensschade niet is gebleken en de afgelopen jaren veel andere voorzieningen zijn gerealiseerd, zowel op grond van particulier initiatief als door de overheid. Deze verbeteren de toegang tot het recht voor gedupeerden. Gelet op de adviezen van de Raad van State en de Commissie Van Wijmen ligt het in de rede om bij gelegenheid van dit wetsvoorstel een bepaling in de wet op te nemen waarin de mogelijkheden voor de advocaat om resultaatgerelateerde

Versie advisering Raad van State

beloning af te spreken met zijn cliënt worden ingekaderd. Daartoe wordt een nieuw artikel 15 in de Advocatenwet opgenomen. Verwezen zij naar de toelichting op dat artikel.

7. Adviezen

Op een concept van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn reacties ontvangen van de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, het hof van discipline, de Orde, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de raad van discipline in het ressort Amsterdam en de raden voor rechtsbijstand. In het onderstaande wordt op hoofdlijnen ingegaan op de belangrijkste commentaren. In de reacties wordt met name aandacht geschonken aan de kernwaarden voor de advocatuur. Dit onderwerp komt daarom hierna afzonderlijk aan de orde. Op andere plaatsen in deze toelichting wordt waar nodig ingegaan op meer specifieke onderdelen van de ontvangen reacties. Met name de reactie van de Orde heeft aanleiding gegeven tot herziening van het wetsvoorstel en de toelichting.

De kernwaarden

In veel van de adviezen wordt ingegaan op de kernwaarden voor de advocatuur. De geconsulteerde partijen, inclusief de Orde, zijn het erover eens dat het wenselijk is kernwaarden in de wet op te nemen. De Raad voor de rechtspraak geeft in dat verband aan dat door codificatie de duidelijkheid en de sturende kracht van deze waarden voor alle betrokkenen worden bevorderd. Ook de raden voor rechtsbijstand ondersteunen de versterkte aandacht voor de kernwaarden. De raden beamen dat er sprake is van een zakelijker omgang met het recht en dat in het belang van de cliënt een grotere mate van transparantie van het aanbod van diensten van rechtsbijstandverlening wenselijk is. De raden achten het van belang dat extra nadruk wordt gelegd op de publieke verantwoordelijkheid van de advocatuur voor het algemeen belang. Het hof van discipline en de raad van discipline in het ressort Amsterdam onderschrijven het belang voor de tuchtrechter van de kernwaarden en de codificatie daarvan. Ook het College van procureurs-generaal is het eens met het opnemen van de kernwaarden in de wet. Een wettelijke verankering kan volgens het college als toetssteen dienen voor de regels van de Orde en individuele gedragingen, en daarmee bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening.

Hoewel de geconsulteerde partijen de codificatie van de kernwaarden op zichzelf ondersteunen, heeft de formulering ervan aanleiding gegeven tot opmerkingen. Dat de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep onafhankelijk, partijdig, deskundig, integer en een vertrouwenspersoon dient te zijn, staat bij de geconsulteerde partijen niet ter discussie. Evenmin de keuze om deze kernwaarden in de vorm van algemene termen in de wet vast te leggen. Wel bestaat er veel discussie over de vraag in hoeverre de zogenoemde zesde kernwaarde, het “algemeen belang van een goede rechtsbedeling” als kernwaarde in deze rij thuis hoort. De Orde stelt in haar advies dat “publieke verantwoordelijkheid” geen kernwaarde is voor de individuele advocaat. De advocaat heeft zijn cliënt te dienen, waarbij partijdigheid, onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid voorop staan en het wezen van de beroepsuitoefening uitmaken. De goede advocaat draagt zodoende bij aan het belang van een goede rechtsbedeling en dient in zoverre het publieke belang. De Orde ziet het rekening houden met het

Versie advisering Raad van State

belang van een goede rechtsbedeling in de eerste plaats als een instructienorm aan zichzelf. Het is haar taak om zodanige regels te stellen dat het belang van een goede rechtsbedeling wordt gewaarborgd. De Orde erkent de importantie van het belang van een goede rechtsbedeling en stelt voor om dit tot uitdrukking te laten komen in artikel 26 van de Advocatenwet, in de vorm van een algemene opdracht van de wetgever aan de algemene raad en de raden van toezicht, om in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke praktijkuitoefening te bevorderen, en alle maatregelen te nemen die daaraan bijdragen. De Orde stelt zich op het standpunt dat elke advocaat per definitie verantwoordelijkheid draagt voor het algemeen belang¹.

De Hoge Raad merkt in verband met de zesde kernwaarde op dat, hoewel het belang van een goede rechtsbedeling ook advocaten ter harte behoort te gaan, het opnemen van dit belang bij de kernwaarden van de advocaat c.q. de advocatuur kan leiden tot de gedachte dat de andere kernwaarden in een ander kader komen te staan dan tot nu toe was aangenomen. Het zou ertoe kunnen leiden dat daar waar het publieke belang niet parallel loopt met de overige kernwaarden, de advocaat zijn getrouwheid aan die andere kernwaarden zou moeten bijstellen. De Hoge Raad hecht er in dit verband aan dat verduidelijkt wordt dat het belang bij de goede rechtsbedeling nooit in de weg mag staan aan de onafhankelijke maar principieel partijdige, deskundige en integere behartiging van de belangen van de cliënt voor wie de advocaat optreedt. Wel meent de Hoge Raad dat de advocaat die er blijk van geeft het belang van een goede rechtsbedeling niet te respecteren, in strijd handelt met de nu ook al voor hem geldende normen. Daarvoor kan hij tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen.

Het College van procureurs-generaal wijst op het spanningsveld dat kan worden opgeroepen door het zonder meer van toepassing verklaren van de zesde kernwaarde op de individuele advocaat. De advocaat houdt in de eerste plaats rekening met de belangen van zijn cliënt, die daar ook recht op heeft. Wel is het college beslist een voorstander van het opnemen van de publieke verantwoordelijkheid van de advocaat als onderdeel van de kernwaarden, mede gezien de privileges die dit beroep met zich brengt, zoals het procesmonopolie. Het college adviseert de publieke verantwoordelijkheid van de advocaat beter in de kernwaarden tot uitdrukking te brengen.

Naar aanleiding van de reacties in het kader van de consultatie, is de redactie van artikel 10a aangepast. Verwezen wordt naar hetgeen hierover is opgemerkt in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting. In de nieuwe formulering brengt het eerste lid tot uiting dat het belang van een goede rechtsbedeling de wortel, het kerndoel, is waaruit de kernwaarden van de beroepsuitoefening door de advocaat voortvloeien. Het kerndoel, zijnde het in het belang van een goede rechtsbedeling zorgdragen voor de rechtsbescherming van zijn cliënt, gaat vanzelfsprekend de advocatuur als geheel aan. In zoverre kan worden ingestemd met de stelling van de Orde dat dit belang vooral ook een instructienorm aan de Orde is. De Orde ziet het terecht als haar taak om in verordeningen, richtlijnen en (andere) gedragsregels zodanige regels te stellen dat het belang van een goede rechtsbedeling wordt gewaarborgd. Echter, de individuele advocaat heeft ook een eigen verantwoordelijkheid om zich bij zijn handelen bewust te zijn van zijn eigen rol in het goed laten functioneren van de rechtsbedeling. Hij moet daarvoor oog hebben. Om deze reden is ervoor gekozen dit belang als grondslag voor het

¹ Jaarverslag 2008 van de Nederlandse orde van advocaten.

Versie advisering Raad van State

handelen van de advocaat op te nemen in het eerste lid van het nieuwe artikel 10a en de verantwoordelijkheid van de Orde in het tweede lid. Voor de formulering van het belang van een goede rechtsbedeling in het eerste lid van artikel 10a als kerndoel, wordt steun ervaren in hetgeen naar voren is gebracht tijdens een door de Orde georganiseerde forumdiscussie op 26 mei 2009 over de zesde kernwaarde. Tijdens deze discussie bleek dat gelijkschakeling van het belang van een goede rechtsbedeling met de andere vijf kernwaarden als verwarrend wordt ervaren, terwijl tegelijkertijd wel als vanzelfsprekend wordt ervaren dat de advocaat in zijn beroepsuitoefening het belang van een goede rechtsbedeling dient.

Overige onderwerpen

De Orde is van mening dat de gelegenheid moet worden aangegrepen om een groot aantal onderwerpen dat op dit moment op het terrein van de advocatuur speelt, in één keer te regelen in een geheel vernieuwde Advocatenwet. Daarbij wijst de Orde onder andere op de afschaffing van het procuraat, de nieuwe regeling tot het spoedshalve tuchtrechtelijk optreden tegen advocaten en het actualiseren van het (advocaten)tuchtrecht. De Orde geeft aan dat de veranderingen binnen de advocatuur vragen om een nieuwe, onderling samenhangende aanpak in bestuur en toezicht.

In dit verband zij er allereerst op gewezen dat de door de Orde genoemde specifieke onderwerpen al op andere wijze regeling vinden of hebben gevonden. De regering ziet voorstellen van de Orde tot modernisering van het bestuur en het toezicht met belangstelling tegemoet, maar is vooralsnog van oordeel dat de discussie binnen de advocatuur hierover tot een verder stadium moet zijn gevorderd alvorens besloten kan worden tot wetgeving op dit punt. Ook overigens is de noodzaak om te komen tot een geheel nieuwe Advocatenwet nog onvoldoende aangetoond. De goede beroepsuitoefening is voldoende gewaarborgd met de huidige wetgeving en de aanpassing op onderdelen daarvan met dit wetsvoorstel.

De NVvR merkt op zich te kunnen verenigen met bepalingen ter bevordering van de vakbekwaamheid van de advocatuur en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Het zelfde geldt voor de voorgestelde mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden advocaten die geen advocatuurlijke werkzaamheden verrichten van het tableau te schrappen en voor de bepalingen over de eisen aan hernieuwde inschrijving. Deze wijzigingen dragen volgens de NVvR bij aan de kwaliteit van de rechtspleging, die immers gebaat is bij goed opgeleide en goed functionerende advocaten.

In het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie is voorgelegd, was een bepaling opgenomen tot wijziging van artikel 12, tweede lid, van de Advocatenwet, in verband met de toegang tot de zogenoemde civiele cassatiebalie. De Hoge Raad benadrukt in zijn advies de behoefte aan rechtshulp op zodanig niveau dat civiele zaken in cassatie adequaat worden voorbereid door behandeling door gespecialiseerde advocaten. Om die reden ondersteunt de Hoge Raad het voornemen om het huidige procesmonopolie dat toekomt aan advocaten die kantoor houden in het arrondissement Den Haag te vervangen door een systeem dat kwaliteitseisen stelt aan de cassatieadvocatuur. Gelet op de bijzondere taak van de Hoge Raad bij het invulling geven aan rechtsvorming en rechtsontwikkeling en het toezicht op de kwaliteit van de rechtspraak, wordt ervoor gekozen om de toegang tot de cassatiebalie te regelen in een afzonderlijk wetsvoorstel. Dit onderwerp vormt dus geen onderdeel

Versie advisering Raad van State

meer van het voorliggende wetsvoorstel.

De raad van discipline in het ressort Amsterdam is het eens met de voorgestelde afschaffing van de begrotingsprocedure. De raad onderschrijft verder de wens dat er één loket is, waar degene die zich door een advocaat tekort gedaan acht altijd terecht kan met zijn klacht. Daar moet hij informatie kunnen krijgen en zonodig worden doorverwezen naar de juiste instantie. De raad van discipline heeft ook enkele suggesties gedaan tot aanpassing van bepalingen over het tuchtrecht voor advocaten. Deze suggesties worden betrokken bij de eerder genoemde Kaderwet tuchtrecht.

Het College van procureurs-generaal geeft aan dat de regelgeving van de Orde over de bevordering van de vakbekwaamheid en de kwaliteit van de beroepsuitoefening uiterst belangrijk is. Niet alleen voor de uitoefening van het beroep door de individuele advocaat, maar tevens voor de advocatuur in het algemeen. Het college geeft in zijn advies verder aan dat het wetsvoorstel ziet op fundamentele waarden voor de beroepsuitoefening door de advocaat en de positie van de advocaat in de rechtsorde. Het college heeft in dat verband behoefte aan een definitie van de begrippen “rechtsstaat”, “rechtsorde” en “rechtsbedeling” in het licht van dit wetsvoorstel, en adviseert hierover een rechtstheoretische paragraaf in de toelichting op te nemen. In 2002 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uitgebracht over de toekomst van de nationale rechtsstaat. Daarin wordt uitgebreid ingegaan op het begrip “rechtsstaat”, mede vanuit een rechtstheoretische blik. Het kabinet heeft een standpunt inzake dit rapport aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1).

8. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verwachte bedrijfseffecten en administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel. Onder bedrijfseffecten worden in dit verband verstaan de beoogde en niet beoogde gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven, zoals marktwerkingseffecten en sociaal-economische gevolgen. Onder administratieve lasten worden in dit verband verstaan de kosten voor het bedrijfsleven en de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.

Bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting geen substantiële gevolgen voor het bedrijfsleven. Om deze reden is geen uitvoerige bedrijfseffectentoets op het wetsvoorstel uitgevoerd. De bedrijfseffecten beperken zich in beginsel volledig tot de advocatuur in Nederland als geheel. Individuele advocaten zullen slechts in zeer beperkte gevallen daadwerkelijk rechtstreeks bedrijfseffecten merken als gevolg van dit wetsvoorstel.

De Orde heeft aangegeven een mogelijke stijging van lasten te verwachten als gevolg van het nieuwe vijfde lid van artikel 32 van de Advocatenwet. Daarin wordt bepaald dat door de algemene raad en de raden van toezicht jaarlijks verslag moet worden gedaan over de stand van de beroepsuitoefening en over de wijze waarop met klachten en beslechting van geschillen tussen advocaten en cliënten is omgegaan. Deze bepaling vergt volgens de Orde een moderne, meer gedetailleerde en geüniformeerde klachtenregistratie. De Orde heeft echter aangegeven te kunnen

Versie advisering Raad van State

instemmen met deze bepaling en daarvoor al de benodigde stappen te ondernemen.

Het wetsvoorstel brengt naar verwachting geen sociaal-economische effecten of effecten voor de burger met zich mee.

Administratieve lasten

Zoals hierboven al is aangegeven, gaat het bij administratieve lasten om de kosten als gevolg van informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het wetsvoorstel heeft gewijzigde informatieverplichtingen tot gevolg met het nieuwe derde lid van artikel 1. Op grond van die bepaling moet degene die onvoorwaardelijk als advocaat ingeschreven wil worden, een verklaring overleggen dat hij de in artikel 9b bedoelde advocatenstage in het kader van de beroepsopleiding met gunstig gevolg heeft voltooid. Naar huidig recht moet betrokkene een bewijs overleggen dat hij met gunstig gevolg het in artikel 9c bedoelde examen in het kader van de beroepsopleiding heeft afgelegd. Het behalen van dit examen kan echter vooraf gaan aan het voltooien van de stage. Van degene die om hernieuwde inschrijving verzoekt, wordt op grond van dit wetsvoorstel vereist dat hij een ander document overlegt dan nu het geval is, maar dit brengt voor betrokkene in principe geen aanvullende handelingen met zich mee. De genoemde wijziging leidt derhalve niet tot extra administratieve lasten.

Een andere gewijzigde informatieverplichting ligt besloten in de wijziging van de artikelen 2, 3 en 4. Dit houdt verband met de nieuwe wijze waarop een verzoek tot inschrijving als advocaat moet worden ingediend. Op dit moment moet het verzoek tot inschrijving worden gericht aan de voorzitter van de rechtbank van het arrondissement waar betrokkene kantoor wenst te houden (artikel 2, eerste lid). Daarbij moeten bepaalde verklaringen en documenten worden overgelegd (tweede lid). De griffier van de rechtbank moet een afschrift van het verzoek en de overgelegde verklaringen en documenten aan de raad van toezicht zenden (derde lid). Advocaten moeten vervolgens worden beëdigd door de rechtbank (artikel 3). De raad van toezicht kan besluiten om verzet te doen tegen de beëdiging (artikel 4). Na invoering van dit wetsvoorstel moet het verzoek om inschrijving als advocaat worden ingediend bij de raad van toezicht (artikel 2, nieuw vijfde lid). Daarbij moeten dezelfde verklaringen en documenten worden overgelegd die verzoekers nu ook al moeten overleggen (zesde lid). De raad van toezicht moet afschrift van het verzoek en de overgelegde verklaringen en documenten doorsturen naar de rechtbank (nieuw zevende lid). Deze wijziging leidt voor verzoekers om inschrijving niet tot extra informatieverplichtingen. Uitsluitend het orgaan waaraan zij het verzoek moeten richten wijzigt: de raad van toezicht in plaats van de rechtbank.

Omdat geen substantiële effecten worden verwacht, is het wetsvoorstel niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

De Raad voor de rechtspraak heeft naar aanleiding van de consultatie van dit wetsvoorstel opgemerkt dat het wetsvoorstel, voor zover het zich nu laat aanzien, geen gevolgen heeft voor de werklast van de gerechten. Daarbij zij opgemerkt dat in het consultatiedocument zoals dat was toegezonden aan de Raad voor de rechtspraak, nog niet de herziene wijze van indiening van het verzoek om inschrijving was opgenomen. Verwacht mag worden dat met deze wijziging de werklast van de gerechten eerder zal afnemen dan toenemen. In de toekomst hoeft de griffie van de rechtbank immers niet langer afschriften van verzoeken om inschrijving en bijbehorende verklaringen en

Versie advisering Raad van State

documenten aan de raad van toezicht te sturen (artikel 2, vierde lid, huidig), maar is de rechtbank ontvangende partij (artikel 2, zevende lid, nieuw).

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1 Advocatenwet)

Op grond van het huidige artikel 1, derde lid, van de Advocatenwet worden advocaten die het in artikel 9c bedoelde examen nog niet met gunstig gevolg hebben afgelegd, voorwaardelijk ingeschreven bij de rechtbank. Pas wanneer zij het examen hebben behaald, wordt deze voorwaardelijke inschrijving omgezet naar een onvoorwaardelijke. Behalve het examen, moet betrokkene ook de in artikel 9b bedoelde stage met gunstig gevolg voltooien. Indien betrokkene op het moment van het behalen van het examen de stage nog niet heeft voltooid, wordt in de huidige situatie de voorwaardelijke inschrijving omgezet naar een onvoorwaardelijke. Daarmee verkrijgt de advocaat-stagiaire overigens geen nadere bevoegdheden. Pas nadat hij de beroepsopleiding heeft voltooid en een stageverklaring heeft ontvangen, mag betrokkene zonder patroon de praktijk van advocaat beoefenen. Gelet hierop en ter verdere waarborging van de kwaliteit van de beroepsgroep, past het beter wanneer de onvoorwaardelijke inschrijving als advocaat pas plaatsvindt wanneer de gehele beroepsopleiding en de stage, met goed gevolg zijn doorlopen. Het alleen behalen van de examens is op zichzelf onvoldoende om aan te tonen dat iemand over de vereiste kwalificaties beschikt om zich advocaat te mogen noemen en als zodanig zelfstandig werkzaam te zijn. De voorgestelde wijziging van artikel 1, derde lid, ziet hierop.

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

Om ingeschreven te kunnen worden als advocaat, moet onder meer voldaan zijn aan de eisen die in de Advocatenwet worden gesteld aan de gevolgde opleidingen. Deze eisen beogen te waarborgen dat de advocaat over voldoende juridische en andere kwaliteiten beschikt om het beroep naar behoren te kunnen uitoefenen. Het eerste lid van artikel 2 regelt wie bevoegd zijn om te verzoeken als advocaat op het tableau te worden ingeschreven. De huidige onderdelen a en b van dit artikellid vereisen kort gezegd dat men met goed gevolg een universitaire opleiding op gebied van het recht heeft afgelegd. Tevens zijn bevoegd om te verzoeken om inschrijving degenen die in het bezit zijn van een ten aanzien van het beroep van advocaat afgegeven EG-verklaring (eerste lid, slot). Voor het verkrijgen van een EG-verklaring gelden enkele vereisten, die zijn neergelegd in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties advocatuur. Deze regeling vormt een uitwerking voor de advocatuur van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties en richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEG L 255). Op grond van die regeling moet de aanvrager van de verklaring

Versie advisering Raad van State

aan de algemene raad van de Orde enkele bescheiden overleggen, waaronder een bewijs van het met goed gevolg afsluiten van de beroepsopleiding (artikel 3, tweede lid, onderdeel d).

Als gevolg van deze eis is het op grond van het huidige artikel 2, eerste lid, van de Advocatenwet op dit moment niet mogelijk om te verzoeken om inschrijving indien men alleen beschikt over een in een andere lidstaat behaald universitaire diploma op het gebied van het recht. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 november 2003 (zaak C-313/01; Morgenbesser) volgt echter dat het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat de inschrijving in het register van personen die stage volgen die vereist is om tot de advocatenbalie te worden toegelaten, weigeren aan de houder van een in een andere lidstaat behaald rechtendiploma op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend. Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met het geheel van de academische en beroepsopleiding waarop de verzoeker om inschrijving zich kan beroepen. De Advocatenwet moet dus ook nog voorzien in de mogelijkheid van een verzoek om inschrijving door personen die in een andere lidstaat een rechtendiploma hebben behaald. Het nieuwe vierde lid van artikel 2 voorziet hierin.

Uit het arrest Morgenbesser en de in dat arrest genoemde andere jurisprudentie van het Hof volgt dat het aan de bevoegde autoriteiten is om na te gaan of en in welke mate de kennis die uit het in een andere lidstaat afgegeven diploma blijkt en of de in deze andere lidstaat verworven bekwaamheden of beroepservaring, alsmede de ervaring die werd opgedaan in de lidstaat waar de aanvrager zich wenst in te schrijven, moet worden geacht – zij het ten dele – te voldoen aan de voorwaarden die voor de toegang tot de betrokken activiteit gelden. De onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat stellen zich er objectief van te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die, zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken. Wanneer uit dit vergelijkend onderzoek volgt dat de uit de buitenlandse diploma's en beroepservaring blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met de nationaal gestelde eisen in het land van aanvraag, moet de lidstaat erkennen dat aan de nationaal gestelde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer blijkt dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag de ontvangende lidstaat het bewijs verlangen dat de aanvrager de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven. Hieruit volgt dat de nationale bevoegde autoriteiten (in Nederland is de raad van toezicht) gehouden is te onderzoeken in hoeverre de in een andere lidstaat verworven diploma's, kennis en ervaring overeenkomen met de nationale eisen en, bij gebleken afwijkingen, bewijs van bekwaamheid mag vorderen van de aanvrager. Ook hierin is voorzien in het voorgestelde nieuwe vierde lid. Aan de algemene raad wordt de opdracht gegeven zonedig zorg te dragen voor de mogelijkheid tot het kunnen afleggen van de proeve van bekwaamheid.

Het nieuwe eerste, tweede en derde lid van artikel 2 betreffen terminologische aanpassingen aan de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties en technische verbeteringen van de huidige formulering van het eerste lid.

Op dit moment moet het verzoek tot inschrijving worden gericht aan de voorzitter van de rechtbank van het arrondissement waar betrokkene kantoor wenst te houden (artikel 2, eerste lid).

Versie advisering Raad van State

Daarbij moeten bepaalde verklaringen en documenten worden overgelegd (tweede lid). De griffier van de rechtbank zendt een afschrift van het verzoek en de overgelegde verklaringen en documenten aan de raad van toezicht (derde lid). Advocaten worden vervolgens beëdigd door de rechtbank (artikel 3). De raad van toezicht kan op limitatief in de wet beschreven gronden besluiten om verzet te doen tegen de beëdiging (artikel 4). Ingevolge Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEG L 376; hierna: de dienstenrichtlijn) zijn verzoeken tot inschrijving als advocaat aan te merken als verzoeken om een vergunning. Dit brengt mee dat, zonder nadere regeling, de rechtbanken te zien zijn als bevoegde instanties voor het in behandeling nemen van verzoeken om inschrijving. De consequentie daarvan is onder meer dat de rechtbanken aangesloten zou moeten worden op het in artikel 8 van de richtlijn bedoelde dienstenloket voor de digitale afhandeling van verzoeken om vergunningen. Om dit te voorkomen, wordt met een wijziging van de artikelen 2 en 4 voorzien in een wijziging van de manier waarop verzoeken tot inschrijving als advocaat moeten worden ingediend. Daarbij wordt erin voorzien dat het verzoek moet worden ingediend bij de raad van toezicht in het arrondissement waar de verzoeker kantoor wenst te houden (artikel 2, nieuw vijfde lid). Daarbij moeten dezelfde verklaringen en documenten worden overgelegd die verzoekers nu ook al moeten overleggen (vernummering van het huidige tweede lid tot nieuw zesde lid). De raad van toezicht moet een afschrift van het verzoek en de overgelegde verklaringen en documenten doorsturen naar de rechtbank (nieuw zevende lid). Op grond van het nieuwe artikel 4 kan de raad van toezicht besluiten om een verzoek tot inschrijving niet in behandeling te nemen. In dat geval zendt de raad geen afschrift van het verzoek aan de rechtbank. De raad kan hiertoe alleen besluiten op grond van de limitatief in het nieuwe artikel 4, eerste lid, beschreven gronden. Dit zijn dezelfde gronden als opgenomen in het huidige artikel 4, tweede lid. Een beslissing tot weigering moet op grond van het nieuwe derde lid van artikel 4 binnen zes weken worden genomen. De termijn van zes weken is ontleend aan het huidige eerste lid van artikel 4. Wordt de beslissing tot weigering niet tijdig genomen, of geeft de raad van toezicht binnen de genoemde termijn te kennen het verzoek in behandeling te nemen, dan kan op grond van het nieuwe vierde lid de beëdiging als advocaat plaatsvinden. Deze bepaling is ontleend aan het huidige artikel 4, derde lid.

De wijziging van de artikelen 2 en 4 heeft tot gevolg dat de raden van toezicht moeten worden aangesloten op het dienstenloket ten behoeve van de digitale afhandeling van verzoeken om inschrijving. De wijziging van de artikelen 2a en 3 houdt verband met de nieuwe wijze van inschrijving.

In de praktijk komt het voor dat advocaten - om uiteenlopende redenen - zich tijdelijk van het tableau laten schrappen, om na enkele jaren weer een verzoek om hernieuwde inschrijving te doen. Bij een hernieuwde inschrijving hoeven deze herintredende advocaten op dit moment alleen verklaringen te overleggen als bedoeld in het huidige artikel 2, tweede lid (artikel 2, zesde lid, nieuw). Daarmee is onvoldoende verzekerd dat zij op het moment van herintreding nog altijd beschikken over de voor advocaten vereiste actuele juridische kennis en andere kwaliteiten. Om deze reden wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 4 bepaald dat de raad van toezicht kan weigeren een verzoek om hernieuwde inschrijving in behandeling te nemen, indien hij van oordeel is dat de verzoeker niet voldoet aan de bij of krachtens verordening gestelde eisen om voor hernieuwde inschrijving in

Versie advisering Raad van State

aanmerking te komen. Het ligt voor de hand dat op dit punt door de Orde criteria worden ontwikkeld aan de hand waarvan de raden van toezicht een aanvraag om een verklaring beoordelen. Tegen een weigering een verzoek in behandeling te nemen staan rechtsmiddelen open op grond van de artikelen 5 en 6.

Onderdeel D (artikel 2c Advocatenwet)

Op grond van artikel 2c, eerste lid, is een advocaat die afkomstig is uit een andere lidstaat van de Europese Unie, uit een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of uit Zwitserland, en overeenkomstig artikel 2a is ingeschreven, bevoegd om naast het voeren van de titel advocaat zijn oorspronkelijke beroepstitel in de officiële taal of in een van de officiële talen van de staat van herkomst te voeren. De mogelijkheid bestaat dat een dergelijke advocaat, nadat hij zich in Nederland overeenkomstig artikel 2a heeft laten inschrijven, zich in de staat van herkomst van het tableau laat schrappen. Op grond van de huidige formulering van artikel 2c, eerste lid, mag hij in dat geval in Nederland nog altijd zijn oorspronkelijke beroepstitel voeren. Om dit te voorkomen wordt artikel 2c, eerste lid, zodanig gewijzigd dat voor het kunnen voeren van een oorspronkelijke beroepstitel vereist is dat hij onder die beroepstitel is ingeschreven in de staat van herkomst.

Onderdeel G (artikel 5 Advocatenwet)

De wijziging van het eerste lid houdt verband met de nieuwe wijze van het indienen van een verzoek tot inschrijving als advocaat. Zie op dit punt de toelichting op de wijziging van de artikelen 2 en 4. De wijziging van het derde lid beoogt onnodige administratieve voorschriften te schrappen.

Onderdelen H en J (artikelen 8 en 9aa Advocatenwet)

De wijziging van artikel 8 brengt allereerst mee dat ook advocaat-stagiaires die niet tijdig het bewijs als bedoeld in artikel 9b (het bewijs van het met gunstig gevolg voltooien van de stage) kunnen overleggen van het tableau geschrapt worden.

De wijziging van artikel 8 houdt voorts verband met de wens om in bepaalde gevallen advocaten opnieuw voorwaardelijk te kunnen inschrijven voor de duur van drie jaar, wanneer zij een eerdere voorwaardelijke inschrijving tussentijds hebben afgebroken zonder hun opleiding te hebben voltooid. Advocaten worden op grond van artikel 1, derde lid, voorwaardelijk ingeschreven op het tableau indien zij (nog) niet voldoen aan de voorwaarden voor voorwaardelijke inschrijving. Op grond van artikel 8, derde lid, worden van het tableau geschrapt advocaten die gedurende drie jaar afgebroken of onafgebroken voorwaardelijk ingeschreven hebben gestaan, zonder dat de daar genoemde bewijzen van het afronden van de stage en examens kunnen worden overgelegd. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een voorwaardelijk ingeschreven advocaat zich - om welke reden dan ook - van het tableau laat schrappen voordat voldaan is aan de eisen van onvoorwaardelijke inschrijving, en zich na verloop van enkele maanden of jaren weer opnieuw wil laten inschrijven. Indien dit gebeurt, is er sprake van een onderbreking van het tijdvak als bedoeld in artikel 8, derde lid, en wordt de telling van het tijdvak hervat wanneer betrokkene zich opnieuw laat inschrijven. Het kan voorkomen dat

Versie advisering Raad van State

gedurende de termijn van onderbreking de geldigheidsduur van de reeds behaalde examens is verlopen. Dit zou betekenen dat betrokkene in het nog resterende tijdvak de reeds vervallen examens opnieuw zou moeten behalen, wil hij kunnen voldoen aan de vereisten voor onvoorwaardelijke inschrijving. Vaak is dit gelet op de resterende tijd in redelijkheid niet haalbaar. Het is in zo'n geval weinig zinvol om van betrokkene te vereisen om eerst het nog resterende tijdvak vol te maken alvorens hij opnieuw voorwaardelijke inschrijving kan verzoeken op grond van artikel 1, derde lid, en de termijn van drie jaar opnieuw begint te lopen. Om deze reden wordt in het nieuwe vierde lid van artikel 8 bepaald dat, in geval van onderbreking van het tijdvak van drie jaar, betrokkene kan verzoeken om opnieuw te worden ingeschreven voor de duur van wederom drie jaar. Hij heeft in dat geval voldoende tijd om aan alle vereisten voor onvoorwaardelijke inschrijving te voldoen. Om te voorkomen dat voorwaardelijk ingeschreven advocaten lichtzinnig gebruik maken van de mogelijkheid opnieuw te verzoeken om inschrijving gedurende drie jaar, moet er een zekere termijn verlopen tussen het moment van onderbreking van het tijdvak en het moment waarop volledig hernieuwde inschrijving kan worden verzocht. De algemene raad moet daartoe een termijn stellen. Dit wordt aan de algemene raad overgelaten zodat de termijn kan worden afgestemd op de praktijk en de geldigheidsduur van reeds behaalde examens.

De wijziging van artikel 9aa houdt verband met de aanpassing van artikel 8.

Onderdeel I (artikel 8a Advocatenwet)

Wanneer een persoon die als advocaat is ingeschreven het beroep van advocaat feitelijk niet meer uitoefent, vervalt de legitimatie van zijn positie. Het strookt niet met het algemeen belang dat degenen die niet of niet langer advocatuurlijke werkzaamheden uitoefenen, toch de titel "advocaat" mogen voeren en beschikken over de bijzondere positie die daarbij behoort. Het hebben van zo'n positie binnen de rechtsorde is dan ook alleen gelegitimeerd wanneer de advocaat daadwerkelijk als zodanig optreedt.

Onder het uitoefenen van het beroep van advocaat (het verrichten van advocatuurlijke werkzaamheden) is in dit verband te verstaan het verlenen van diensten in het kader van juridische advisering, alsmede de vertegenwoordiging van cliënten in juridische conflicten en procedures. Onvoldoende is dat de advocaat voldoet aan de eisen gesteld aan de permanente opleiding. Het gaat erom dat de advocaat voldoende voeling houdt met het eigene van het beroep door eigen praktijkuitoefening. Overigens betekent dit niet dat de advocaat die gedurende enige tijd zijn vak niet meer uitoefent wegens het tijdelijk verrichten van andere werkzaamheden of het genieten van een sabbatical van het tableau geschrapt wordt. Het gaat erom dat deze periode niet zo lang duurt dat betrokkene redelijkerwijs niet meer in staat geacht kan worden om aan de advocatuurlijke werkzaamheden op voldoende niveau invulling te geven.

Op grond van het nieuwe artikel 8a, dat deels is ontleend aan de bewoordingen van artikel 9, kan de raad van toezicht in het arrondissement waar de betrokken advocaat kantoor houdt, de raad van discipline verzoeken te beslissen dat een advocaat die niet duurzaam en stelselmatig het beroep van advocaat uitoefent van het tableau wordt geschrapt. In de praktijk zal dit veelal gebeuren op voorstel van de lokale deken, die deel uitmaakt van de raad van toezicht.

Versie advisering Raad van State

Degene die substantiële inkomsten verwerft uit de beroepsmatige verlening van rechtskundige bijstand als advocaat, ook al gebeurt dit slechts in beperkte mate, moet als advocaat ingeschreven kunnen blijven. Dit is vooral van belang voor advocaten die parttime werkzaam zijn. Er zal sprake moeten zijn van duurzaamheid en enige regelmaat. Indien de raad van toezicht in redelijkheid twijfelt aan een dergelijke duurzame en regelmatige beroepsuitoefening, ligt het uit een oogpunt van zorgvuldigheid voor de hand dat de raad van toezicht de advocaat hoort alvorens te beslissen tot het indienen van een verzoek tot schrapping bij de raad van discipline.

Naar aanleiding van het advies van de Orde in het kader van de consultatie en gelet op de verstrekende gevolgen die het schrappen van het tableau kan hebben voor de betrokken advocaat, wordt in artikel 8a de beslissingsbevoegdheid neergelegd bij de raad van discipline. Gelet op het feit dat het aankomt op de beantwoording van de materiële vraag of de desbetreffende advocaat wel of niet duurzaam en met enige regelmaat het beroep van advocaat uitoefent, is onafhankelijke toetsing wenselijk. Tegen de beslissing van de raad van discipline staat beroep open bij het hof van discipline. Op deze manier worden de belangen van de betrokken advocaat voldoende gewaarborgd. Met nadruk zij erop gewezen dat het hier geen vorm van tuchtrechtspraak betreft, maar ordeningsrechtspraak. Vragen omtrent verwijtbaarheid spelen in dit verband geen enkele rol. Het ligt voor de hand dat de Orde op dit punt indicatoren ontwikkelt, aan de hand waarvan de raden van toezicht kunnen vaststellen of het wenselijk is om terzake een onderzoek in te stellen en zonodig een verzoek in te dienen tot schrapping van het tableau.

Onderdeel K (artikel 9b Advocatenwet)

Deze wijziging betreft een terminologische aanpassing aan de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties.

Onderdeel L en S (artikelen 10a en 26 Advocatenwet)

In het nieuwe artikel 10a worden de kernwaarden voor de advocatuur neergelegd. Voor de achtergronden van de wettelijke regeling van deze kernwaarden en voor een uiteenzetting over de afzonderlijke kernwaarden zij verwezen naar paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het eerste lid worden opgenomen de legitimatie, het kerndoel dat ten grondslag ligt aan de bijzondere positie van de advocaat, en de kernwaarden voor de beroepsuitoefening door de advocaat die uit het kerndoel voortvloeien. In het tweede lid wordt opgenomen dat de Orde en de orden tot taak hebben om, in het belang van een goede rechtsbedeling, een behoorlijke praktijkuitoefening te bevorderen. Dit is een instructie aan de Nederlandse orde van advocaten en de lokale orden in de arrondissementen. Om te waarborgen dat het kerndoel en de kernwaarden ook worden vertaald in voorschriften voor de beroepsuitoefening door de individuele advocaat, bevat het tweede lid de opdracht aan de Orde en de orden om alle maatregelen te nemen die kunnen bijdragen aan een behoorlijke praktijkuitoefening in het belang van een goede rechtsbedeling. In de praktijk wordt hieraan al uitvoering gegeven. Dit doet de advocatuur onder meer via beroeps- en gedragsregels (onder andere de Gedragsregels 1992) en verordeningen, maar ook door het aanhangig maken van tuchtzaken (via de lokale dekens). Omdat de in artikel 26 opgenomen bepaling over de taken van de

Versie advisering Raad van State

algemene raad en raden van toezicht is overgebracht naar artikel 10a, tweede lid, kan artikel 26 vervallen. Daarmee wordt niet beoogd afbreuk te doen aan de huidige taakuitoefening door deze organen. Met het overbrengen naar artikel 10a, tweede lid, wordt bereikt dat het kerndoel en de kernwaarden voor de advocatuur zoveel mogelijk op één plaats in de Advocatenwet zijn opgenomen, in plaats van in afzonderlijke bepalingen.

Het College van procureurs-generaal oppert in zijn advies naar aanleiding van de consultatie om de kernwaarden vooraan in de Advocatenwet op te nemen, aangezien zij als het ware de grondbeginselen van de advocatuur vormen. Verder stelt het college voor om de kerntaak van de advocaat in paragraaf 1 van de wet op te nemen. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat het college terecht aangeeft dat de in artikel 10a, eerste lid, beschreven kerndoel en kernwaarden de grondbeginselen voor de advocatuur vormen. Paragraaf 1 van de Advocatenwet gaat echter over de inschrijving en de beëdiging van de advocaten en over het advocatentableau. Een algemene bepaling over het kerndoel en de kernwaarden is in die paragraaf minder op zijn plaats. Paragraaf 2 gaat over de bevoegdheden en verplichtingen van de advocatuur. Het eerste artikel van die paragraaf (artikel 10) beschrijft algemeen dat advocaten de praktijk uitoefenen overeenkomstig de bevoegdheden en vereisten zoals neergelegd in wet- en regelgeving en in verordeningen en besluiten op grond van deze wet. Het kerndoel en de kernwaarden vormen een toetsingskader voor de praktijkuitoefening en zijn dus op hun plaats in een bepaling direct na artikel 10. Daarom is ervoor gekozen deze neer te leggen in artikel 10a. Daarbij is de kerntaak, het waarborgen van de rechtsbescherming van de cliënt, nu ook opgenomen.

Onderdeel M (artikel 12 Advocatenwet)

Op grond van artikel 12, vierde lid, kunnen advocaten ontheffing krijgen van de in het eerste lid neergelegde verplichting om in Nederland kantoor te houden. Dergelijke advocaten zijn wel bevoegd om in Nederland als advocaat op te (blijven) treden. Wanneer zo'n ontheffing is verleend, zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over onder meer de vraag onder het toezicht van welke deken zo'n advocaat in Nederland staat. Met de wijziging van het vierde lid wordt bereikt dat de bevoegd is de deken van de orde in het arrondissement waar de advocaat het laatst kantoor heeft gehouden. De nieuwe laatste volzin van dit artikellid voorziet in de situatie dat de betrokken advocaat niet eerder in Nederland kantoor heeft gehouden. De verplichting op grond van artikel 12, eerste lid, om in één arrondissement op één locatie kantoor te houden, staat er overigens niet aan in de weg dat een advocaat tevens op een ander adres werkzaamheden als advocaat verricht. Dat andere adres kan in Nederland in een ander arrondissement gelegen zijn of zelfs in het buitenland. De wet staat er vervolgens niet aan in de weg dat een advocaat dat andere adres bijvoorbeeld ook op zijn briefpapier vermeldt. Het in artikel 12, eerste lid, bedoelde kantoor is de plaats waar de advocaat zijn wezenlijke beroepsactiviteiten verricht en waar het centrum van zijn beroepswerkzaamheden zijn gelegen. Aldaar maakt de advocaat deel uit van de lokale orde (zie ook Kamerstukken II, 2006/07, 30 815, nr. 3, pag. 11 en 12).

Versie advisering Raad van State

Onderdeel N (artikel 13 Advocatenwet)

De wijziging van het eerste lid van artikel 13 van de Advocatenwet strekt tot codificatie van jurisprudentie van het hof van discipline, het tuchtrechtelijk beroepscollege voor de advocatuur. Op grond van artikel 13 kan een rechtzoekende die niet of niet tijdig een advocaat bereid vindt om hem bij te staan in gevallen waarin vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven, de lokale deken verzoeken een advocaat aan te wijzen. De deken kan zo'n verzoek alleen wegens gegronde redenen afwijzen. De aangewezen advocaat is vervolgens verplicht zijn diensten aan de rechtzoekende te verlenen. Uit vaste jurisprudentie van het hof van discipline van vóór 2007 volgde dat de deken de bevoegdheid op grond van artikel 13 niet toekwam, indien de rechtzoekende aanspraak kon maken op een toevoeging van een advocaat door de raad voor rechtsbijstand. In dat geval diende de rechtzoekende zich te wenden tot de raad voor rechtsbijstand in zijn ressort. In zijn uitspraak van 30 november 2005 (nr. 200503655/1) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangegeven dat uit de wetsgeschiedenis van artikel 13 geen publiekrechtelijke grondslag kan worden afgeleid voor de bevoegdheid van de raad voor rechtsbijstand tot het aanwijzen van een advocaat in toevoegingszaken. Er behoort volgens de Afdeling met betrekking tot artikel 13 geen onderscheid te worden gemaakt tussen de door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand ingevolge de Wet op de rechtsbijstand en door de rechtzoekende zelf betaalde rechtsbijstand.

Naar aanleiding van deze uitspraak van de Afdeling heeft het hof van discipline zijn vaste jurisprudentie op artikel 13 aldus herzien, dat de groep rechtzoekenden die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt alsnog binnen het bereik van artikel 13 is gebracht. Bij handhaving van de eerdere jurisprudentie van het hof zou voor degenen die zijn aangewezen op gesubsidieerde rechtsbijstand een leemte ontstaan in de situatie dat zij geen advocaat bereid vinden hen bij te staan in situaties als bedoeld in artikel 13 van de Advocatenwet. Het hof heeft daarom in zijn uitspraak van 2 februari 2007 (nr. 4640) bepaald dat wanneer een deken gevolg geeft aan een verzoek om aanwijzing, gedaan door een rechtzoekende die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, hij een advocaat moet aanwijzen die is ingeschreven bij de raad voor rechtsbijstand. Met deze inschrijving heeft de advocaat te kennen gegeven in beginsel bereid te zijn tot het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze bereidheid is niet geheel vrijblijvend en dient te omvatten dat de advocaat, na aanwijzing door de deken overeenkomstig artikel 13, een rechtzoekende bijstaat.

Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid van artikel 13 wordt de uitspraak van het hof van 2 februari 2007 in regelgeving omgezet. Naar aanleiding van de consultatie over het concept wetsvoorstel adviseert de Orde om in artikel 13 in het belang van de rechtzoekende nog een stap verder te gaan. De toegang tot de rechter is vastgelegd in internationale verdragen en de Grondwet. De advocaat vervult daarbij een wezenlijke rol. Gelet op de maatschappelijke functie van de advocaat en een gelijke verdeling van de lasten van gesubsidieerde rechtsbijstand over de advocatuur, adviseert de Orde om te bepalen dat de deken in toevoegingszaken ook advocaten moet kunnen aanwijzen die niet zijn ingeschreven bij de raad voor rechtsbijstand. Dit geeft de deken bovendien meer mogelijkheden een advocaat aan te wijzen die zijns inziens het beste bij de rechtzoekende en diens zaak past.

Versie advisering Raad van State

Dit advies van de Orde is overgenomen. Hiermee wordt in het belang van rechtzoekenden iedere twijfel weggenomen dat de deken van zijn bevoegdheid tot het aanwijzen van een advocaat op grond van artikel 13 ook gebruik dient te maken indien de verzoekers in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze bevoegdheid van de deken gaat niet zo ver dat daarmee de eigen criteria van de Wet op de rechtsbijstand voor aanspraken op gesubsidieerde rechtsbijstand en de beslissingbevoegdheden van de raad voor rechtsbijstand op grond van die wet teniet worden gedaan. Om geen misverstand terzake te laten bestaan, is bepaald dat de rechtzoekende *naar het voorlopig oordeel van de deken* in aanmerking komt voor verlening van rechtsbijstand ingevolge het bepaalde bij of krachtens de wet. Het definitieve oordeel in dezen rust onverminderd bij de raad voor rechtsbijstand.

De wijziging van artikel 13, vijfde lid, houdt verband met het feit dat de bureaus rechtsbijstandvoorziening geen afzonderlijk bestuursorgaan meer zijn, maar onderdeel vormen van de raad voor rechtsbijstand. De raad voor rechtsbijstand is het bestuursorgaan dat besluiten neemt op aanvragen om rechtsbijstand en in strafzaken een raadsman toevoegt. Het vijfde lid is verder terminologisch aangepast aan artikel 46 van het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel O (artikel 15 Advocatenwet)

Deze bepaling beperkt de mogelijkheden voor advocaten om bepaalde vormen van resultaatgerelateerde beloning af te spreken. Deze bepaling is ontleend aan artikel 2 van de Verordening op de praktijkuitoefening (onderdeel resultaatgerelateerde beloning), op grond waarvan bepaalde declaratiemethoden in de advocatuur op dit moment al verboden zijn. De kern van het in artikel 15 opgenomen verbod is dat het een advocaat niet is toegestaan overeen te komen dat zijn salaris een evenredig deel bedraagt van de waarde van het door zijn bijstand of vertegenwoordiging te bereiken gevolg. Dit brengt bijvoorbeeld mee dat hij niet mag afspreken dat hij als beloning een evenredig deel ontvangt van de waarde van het door de bijstand van de advocaat behaalde resultaat. Deze bepaling waarborgt dat er een relatie bestaat tussen de inspanning van de advocaat en de beloning die hij ontvangt; de advocaat mag wel met zijn cliënt overeenkomen dat hij slechts bij het behalen van een bepaald resultaat of gevolg salaris in rekening brengt. Daarbij is het hem toegestaan om af te spreken dat hij in geval van verlies van de zaak geen beloning ontvangt en dat hij wel een beloning ontvangt in geval van (geheel of gedeeltelijke) winst. Ook is het hem toegestaan om een basis uurtarief af te spreken, met het beding dat hij in geval van winst een hoger uurtarief ontvangt. In alle gevallen dient er echter een directe relatie te bestaan tussen de door hem verrichtte inspanning en de beloning die daar tegenover staat.

Voor de achtergronden van deze bepaling zij verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting. Met artikel 15 wordt gevolg gegeven aan het advies van de Raad van State bij het ontwerpbesluit houdende vernietiging van de verordening tot wijziging van de eerdergenoemde Verordening op de praktijkuitoefening van 25 maart 2004 (besluit van 9 maart 2005, Stb. 123). In dat advies benadrukte de Raad dat, gelet op het fundamentele karakter ervan, het in de rede ligt een verbod op (vormen van) resultaatgerelateerde beloning in de wet op te nemen. In het nader rapport bij

Versie advisering Raad van State

dat advies, in de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 4 maart 2005² en in het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie Van Wijmen is een regeling op dit punt aangekondigd.

Een wettelijke beperking van de mogelijkheden om resultaatgerelateerde beloning af te spreken is wenselijk om de onafhankelijke positie van de advocaat te behouden en om het aanzetten van rechtzoekenden tot nodeloos procederen te voorkomen. Eerder in deze toelichting is al opgemerkt dat de advocaat een geheel eigen, onafhankelijke positie heeft. Aan deze onafhankelijke positie wordt afbreuk gedaan zodra de advocaat zelf partij bij een zaak wordt of een te zwaar belang krijgt bij een bepaalde afloop of een bepaald resultaat in een zaak. In geval van beloning als percentage van de winst in een zaak wordt de advocaat medebelanghebbende, omdat het door hem te ontvangen salaris en de hoogte daarvan rechtstreeks wordt bepaald door de uitkomst van de zaak, terwijl iedere relatie met de door de advocaat te leveren inspanning ontbreekt. Bovendien kan hiermee afbreuk worden gedaan aan de geloofwaardigheid van de advocaat, nu bijvoorbeeld een rechter in een procedure erop moet kunnen vertrouwen dat de advocaat weliswaar het belang van zijn cliënt behartigt, doch daarbij altijd integer en onafhankelijk handelt en niet door een eigen belang wordt geleid.

In het Wouters-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (arrest van 19 februari 2002, NJ 2002, 425) wordt aangegeven dat, bij gebreke van specifieke gemeenschapsbepalingen op dit punt, het aan een lidstaat vrijstaat om de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied te regelen. Het Hof heeft daarbij aangehaald dat goede beroepsuitoefening in Nederland de verplichting van de advocaat inhoudt om zijn cliënt in volledige onafhankelijkheid en in diens exclusieve belang te verdedigen, de verplichting om elk risico van belangenconflicten te vermijden en de verplichting om een strikt beroepsgeheim in acht te nemen. Initiatieven van de advocaat in een zaak mogen uitsluitend in het belang van zijn cliënt worden genomen.

Uit het voorgaande volgt dat, gelet op de wijze waarop de advocatuur in Nederland is geregeld en de bijzondere positie die in het rechtsbestel aan de advocaat is toegekend, een goede beroepsuitoefening van de advocaat niet gepaard kan gaan met een beloning waarvan de hoogte een evenredig deel bedraagt van de winst in een zaak. Alleen dan kan immers de vereiste garantie worden geboden dat de advocaat integer is, de belangen van zijn cliënt voorop staan en dat de financiële belangen van de advocaat niet bepalend zijn voor de behartiging van de zaak van diens cliënt. Een wettelijke bepaling op dit punt is niet onevenredig in het licht van de mededingingsrechtelijke gevolgen die dit met zich kan brengen. Er zijn veel andere honoreringsmethoden die wel zijn toegestaan, zoals de hierboven genoemde mogelijkheid om een nultarief af te spreken in geval van verlies in een zaak en een opslag in geval van winst. Daarnaast kan binnen dit kader rekening worden gehouden met de hoogte van de draagkracht van de cliënt. Het bepaalde in artikel 15 betekent dus niet dat de advocatuur op geen enkele wijze het resultaat van een zaak tot uitdrukking kan laten komen in de beloning. Voor de advocatuur blijven alternatieven beschikbaar om te differentiëren in de beloning.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 114.

Versie advisering Raad van State

Onderdelen P, Q en R (artikelen 19, 20 en 22 Advocatenwet)

De wijziging van deze bepalingen ziet op het schrappen van de aanduiding van de maanden waarin verkiezingen van organen van de landelijke Orde of de lokale orden plaatsvinden. Aan de Orde en de orden moet voldoende flexibiliteit worden gelaten om te bepalen op welk moment zij hun (jaar)vergaderingen houden.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in artikel 19 te bepalen dat vergaderingen van het college van afgevaardigden in beginsel openbaar zijn. Bij een openbaar lichaam als de Orde past een dergelijke openbaarheid. De formulering van deze nieuwe bepaling sluit zoveel mogelijk aan bij artikel 79 van de Wet op het notarisambt.

Onderdeel T (artikel 28 Advocatenwet)

Gelet op zijn positie als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet, heeft de Orde regelgevende bevoegdheid. Op grond van het derde lid van dat artikel moet de wet het toezicht op de besturen van openbare lichamen regelen. In het nieuwe artikel 28 van de Advocatenwet worden de belangrijkste regelgevende taken van de Orde neergelegd. Het eerste lid van dat artikel is deels ontleend aan het huidige eerste lid van artikel 28. Dit wordt uitgebreid met de taak om verordeningen vast te stellen ter waarborging van het kerndoel en de kernwaarden voor de advocatuur. In het nieuwe tweede lid wordt aan het college van afgevaardigden bovendien de opdracht gegeven om bij of krachtens verordening regels te stellen: a) ter bevordering van de vakbekwaamheid en de kwaliteit van de beroepsuitoefening, b) over klachten- en geschillenregelingen en c) over de huishouding en organisatie van de Orde.

De regelgevende taken van de Orde zijn verdeeld over verschillende artikelliden en onderdelen, onder meer in verband met systeem van goedkeuring van regelgeving. De huidige toetsing achteraf wordt deels vervangen door een systeem van goedkeuring vooraf. De goedkeuring vooraf ziet op verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid, en de regelgeving als bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b. Voor regelingen betreffende de huishouding en de organisatie van de Orde, artikel 28, tweede lid, onderdeel c, blijft het huidige systeem van toetsing achteraf gelden.

Ten aanzien van de in artikel 28, tweede lid, onderdeel a, bedoelde regelgeving wordt nog het volgende opgemerkt. De bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening is primair een taak voor de beroepsgroep zelf. Dat ontslaat de wetgever niet van de taak om de daartoe noodzakelijke waarborgen te scheppen. Daarom wordt aan het college van afgevaardigden de opdracht gegeven om bij of krachtens verordening regels te stellen ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Een behoorlijk kwaliteitsniveau van advocaten is onlosmakelijk verbonden met het algemeen belang. Een rechtzoekende moet erop kunnen vertrouwen dat de beroepsuitoefening van een advocaat van voldoende kwaliteit is om aan hem adequate rechtsbijstand te verlenen. Daarvoor is onder andere nodig dat advocaten beschikken over een grondige en actuele kennis van de rechtsgebieden waarbinnen zij actief zijn. Een cliënt kan in de regel niet het deskundigheidsniveau van advocaten beoordelen en op basis daarvan een keuze maken. Dit brengt met zich mee dat het aantrekkelijk wordt om te concurreren op de prijs en niet op de kwaliteit van de dienstverlening, met als mogelijk risico een dalende kwaliteitsspiraal. Om ervoor te zorgen dat

Versie advisering Raad van State

rechtzoekenden beter in staat zijn om op basis van kwaliteit een keuze te maken tussen rechtsbijstandverleners, moet worden voorzien in kwaliteitssystemen voor alle advocaten en advocatenkantoren. Artikel 28a, tweede lid, onderdeel a, geeft aan de Orde de opdracht ervoor zorg te dragen dat deze systemen er komen. De beroepsgroep moet voldoende ruimte hebben om vorm en invulling te geven aan regels die de kwaliteit van de beroepsuitoefening betreffen. Te denken valt aan de stageverordening en de verordening op de permanente opleiding. De Orde zal hieraan uitvoering geven, onder meer via een verordening op de vakbekwaamheid. Door de rol van de raad van advies bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving wordt gewaarborgd dat ook buitenstaanders zich kunnen uitspreken over de eisen die aan de te ontwikkelen kwaliteitssystemen gesteld worden.

Artikel 28, tweede lid, onderdeel a, laat de mogelijkheid open dat kwaliteitssystemen onderling verschillen, zolang de systemen maar voldoen aan de eisen die de Orde daaraan stelt. Kleinere kantoren kunnen samenwerken bij de inrichting daarvan. Grote kantoren zullen er wellicht voor kiezen een eigen systeem in te voeren, dat goed is toegesneden op de eigen organisatie. Het gaat er uiteindelijk om dat ieder advocatenkantoor - van eenmanskantoor tot internationaal georiënteerd groot kantoor - een kwaliteitssysteem heeft dat aan de algemeen te stellen eisen voldoet. De resultaten van de verschillende kwaliteitssystemen dienen wel onderling vergelijkbaar te zijn. Om dat te verzekeren kan een erkenningenbeleid van systemen worden opgezet door de advocatuur zelf. Verder is het van belang dat de informatie die uit de systemen en de onderlinge vergelijking ervan voortvloeit voor het publiek toegankelijk is.

Onderdeel van een goede beroepsuitoefening is het hanteren van deugdelijke declaratiemethoden. De financiële integriteit die de advocaat tegenover zijn cliënt in acht moet nemen brengt mee dat hij niet excessief mag declareren voor de door hem geleverde diensten. Aangezien het college van afgevaardigden regels stelt ter waarborging van de in artikel 10a neergelegde kernwaarde van integriteit, en omdat de declaratiemethode een aspect is van de praktijkuitoefening, kan het college van afgevaardigden op grond van artikel 28, tweede lid, onderdeel a, ook voorwaarden stellen aan declaratiemethoden. Indien over de declaratie geschillen ontstaan tussen de advocaat en zijn cliënt, moet de cliënt zich kunnen wenden tot een klachten- en geschillencommissie. Op grond van het nieuwe artikel 28, tweede lid, onderdeel b, wordt aan het college van afgevaardigden de opdracht op dit punt regels te stellen. In 2002 is door de algemene raad al een richtlijn Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur ingevoerd. Deze richtlijn doet aan advocaten de aanbeveling deel te nemen aan de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur en deze van toepassing te verklaren op hun dienstverlening. De regeling behelst dat advocaten beschikken over een voor de cliënt kenbare klachtenregeling. Voor deze klachtenregeling kan een door de algemene raad aangereikt model als leidraad worden genomen. Voorts wordt in de richtlijn aanbevolen dat advocaten een eigen klachtenfunctionaris benoemen.

Aansluiting bij de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur is op dit moment nog niet verplicht. In de praktijk komen daardoor nog altijd veel klachten over advocaten terecht bij de tuchtrechter, die ook op andere wijze afgedaan kunnen worden. De meeste klachten gaan over bejegening en declaraties, en lenen zich in de regel bij uitstek voor behandeling door een geschillencommissie. Een dergelijke procedure is laagdrempeliger - want met minder zware procedurele voorschriften omkleed -

Versie advisering Raad van State

dan het starten van een tuchtprocedure. Dit is een voordeel voor de cliënt, maar ook voor de individuele advocaat waarop de klacht betrekking heeft en voor de beroepsorganisatie als geheel omdat daardoor een zwaardere, meer belastende en duurdere tuchtrechtelijke procedure kan worden voorkomen. Het is daarom in ieders belang om de toepassing van een klachten- en geschillenprocedure te bevorderen. Op grond van het nieuwe artikel 28, tweede lid, onderdeel b, wordt daarom het college van afgevaardigden gehouden om regels te stellen waarin de verplichting wordt neergelegd voor advocaten c.q. advocatenkantoren om een klachten- en geschillenregeling te hanteren of zich daarbij aan te sluiten. Het hanteren van een geschillenregeling betekent niet dat voor een cliënt of de individuele advocaat de weg naar de tuchtrechter of de civiele rechter wordt afgesloten. Zij hebben beiden uiteindelijk altijd de mogelijkheid om een geschil aan de rechter voor te leggen.

Het voorgaande brengt mee dat de regeling van de begrotingsprocedure voor advocatensalarissen, zoals neergelegd in de artikelen 29 tot en met 40 van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz), kan vervallen. Dit wordt geregeld in artikel III. In artikel V wordt voorzien in een afstemming van dit wetsvoorstel met het wetsvoorstel Wet griffierechten in burgerlijke zaken (Kamerstukken 31 758), waarmee een deel van de Wtbz komt te vervallen.

Onderdeel c van het nieuwe artikel 28, tweede lid, is ontleend aan het eerste lid, tweede volzin, van het huidige artikel 28. Het opnemen van deze opdracht in een apart onderdeel houdt verband met het nieuwe systeem van goedkeuring van regelgeving van de Orde. In de toekomst strekt de toetsing achteraf zich alleen nog uit tot de in onderdeel c genoemde regelgeving. Ten aanzien van andere regelgeving is in het vervolg goedkeuring vooraf vereist. Zie hierover ook de toelichting op de nieuwe artikelen 28a en 28b.

Onderdelen U en V (artikelen 28a, 28b en 30 Advocatenwet)

In het kader van de beroepsregulering heeft het college van afgevaardigden door de jaren heen tal van verordeningen vastgesteld op grond van, onder andere, het huidige artikel 28 van de Advocatenwet. Deze verordeningen zijn op grond van het huidige artikel 30 achteraf beoordeeld door de Minister van Justitie. Dit is de toetsing achteraf van regelgeving van de Orde. Indien een verordening strijdig wordt geacht met het recht of het algemeen belang, kan deze op voordracht van de Minister van Justitie bij koninklijk besluit worden vernietigd. De invoering van de nieuwe artikelen 28a en 28b en het schrappen van artikel 30 ziet op het vervangen van het huidige systeem door een combinatie van goedkeuring vooraf en toetsing achteraf. Daartoe wordt in artikel 28a, tweede lid, bepaald dat verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid en tweede lid, onderdelen a en b, de voorafgaande goedkeuring behoeven van de Minister. Verordeningen als bedoeld in onderdeel c, die zien op de huishouding en de organisatie van de Orde, blijven aan toetsing achteraf onderworpen. Omdat de Orde voldoende vrijheid moet houden bij de regeling van de interne organisatie, en omdat de hier bedoelde verordeningen geen externe werking hebben, ligt het niet voor de hand dat de Minister van Justitie zich daarover uitspreekt voordat zij tot stand komen.

De goedkeuring kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Hierbij zal onder andere worden getoetst aan het belang zoals neergelegd in artikel 10a.

Versie advisering Raad van State

Hiermee wordt de externe legitimatie van zelfregulering door de beroepsgroep verbeterd. In haar advies naar aanleiding van de consultatie heeft de Orde zich uitgesproken tegen deze wijziging. Volgens de Orde wordt hiermee het gezag dat zij heeft onder haar beroepsgroep ondergraven. Goedkeuring vooraf zou niet nodig zijn en in het geval van de advocatuur rechtstatelijk ongewenst zijn. Met toetsing achteraf zou verantwoorde regelgeving voldoende zijn gewaarborgd. Voorts zou de wettelijke instelling van een raad van advies (zie artikel 32a) voldoende bijdragen aan versterking van de externe legitimatie van de besluitvorming. Als rechtstatelijk bezwaar tegen goedkeuring vooraf voert de Orde aan dat dit de onafhankelijke positie van de advocaat in gevaar kan brengen, omdat de overheid medebepalend en medeverantwoordelijk zou worden voor de advocatuurlijke beroeps- en gedragsregels.

Naar aanleiding van deze bezwaren wordt het volgende opgemerkt. De kwetsbaarheid van beroepsregulering is gelegen in het feit dat een beroepsgroep door middel van zelfregulering de kwaliteitseisen en de toelatingseisen zelf vaststelt. Dat roept in de samenleving in toenemende mate weerstand op. In het algemeen deel van deze toelichting is al aangegeven dat de mondige en kritische burger c.q. consument met het oog op het procesmonopolie terecht hoge eisen stelt aan de kwaliteit en transparantie van de advocatuur. Hij verlangt van de overheid dat daarop goed wordt toegezien. Aan regulering van het beroep van advocaat valt niet te ontkomen, gelet op de bijzondere positie van de advocaat in het rechtsbestel en het belang van een goede rechtsbedeling. Zuivere zelfregulering voldoet echter niet meer, zelfs niet als op de kwaliteit daarvan weinig valt af te dingen. Op het eerste gezicht lijkt een systeem van goedkeuring vooraf te kunnen leiden tot meer zeggenschap van de overheid dan bij toetsing achteraf. Dit is echter niet het geval. Ook toetsing achteraf kan ertoe leiden dat een besluit in het kader van beroepsregulering geen werking krijgt. Het voordeel van goedkeuring vooraf is dat het kan bijdragen aan een zorgvuldige afweging van alle belangen, inclusief die van de beroepsgroep. Het voorkomt tevens dat gedurende de periode dat de regelgeving achteraf nog kan worden vernietigd onzekerheid bestaat over de bestendigheid daarvan. Het is een vorm van toetsing van de regelgevende bevoegdheden van een openbaar lichaam die vergelijkbaar is met de totstandkoming van regelgeving van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en voor die beroepsgroep bevredigend werkt. De nieuwe regeling sluit dan ook zoveel mogelijk aan bij artikel 91 van de Wet op het notarisambt. Een toetsing vooraf doet recht aan de verantwoordelijkheden die de Minister van Justitie draagt voor een goed functionerend rechtsbestel. Ter voorkoming van misverstanden zij nog opgemerkt dat een systeem van toetsing vooraf niet meebrengt dat de Minister van Justitie zich zal uitspreken over alle details en onderdelen van de verordening waarop de goedkeuring betrekking heeft. De beoordeling in het kader van de goedkeuring ziet met name op de hoofdlijnen en de grondbeginselen van de betreffende verordening. De invulling van de details blijft uiteindelijk de eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroep zelf, die als geen ander deskundig is op de betreffende terreinen.

Het instellen van een raad van advies kan zeker bijdragen aan een versterking van de maatschappelijke legitimatie van de besluitvorming door de Orde. De taken, bevoegdheden en inrichting van de raad van advies brengen echter beperkingen in dit opzicht met zich mee. De raad van advies kan, de naam zegt het al, alleen een *advies* geven, dat door het college van

Versie advisering Raad van State

afgevaardigden bij besluitvorming over een voorstel voor een verordening wordt betrokken. Het advies is naar zijn aard niet bindend.

De invoering van goedkeuring vooraf brengt de onafhankelijke positie van de advocaat niet in gevaar. Ingevolge artikel 134, derde lid, van de Grondwet en het voorgestelde artikel 28a van de Advocatenwet kan de goedkeuring alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dit stelt terecht zware eisen aan het onthouden van goedkeuring. Zoals de Orde stelt in haar advies, heeft de advocaat tot taak de belangen van zijn cliënt te behartigen en moet hij deze taak in onafhankelijkheid kunnen verrichten. De onafhankelijke positie van de advocaat dient daarmee een algemeen belang. De Minister van Justitie heeft er dan ook op toe te zien dat deze onafhankelijke positie voldoende blijft gewaarborgd. Goedkeuring vooraf mag niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijke positie van de advocaat, en het algemeen belang dat daarmee wordt gediend.

Ten slotte moet voor ogen gehouden worden dat het bij het nieuwe systeem gaat om het verlenen van een goedkeuring als bedoeld in artikel 10:25 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaat immers om toestemming van de Minister van Justitie die vereist is voor de inwerkingtreding van een besluit van het college van afgevaardigden. Dit betekent dat op de goedkeuring de bepalingen van afdeling 10.2.1. Awb van toepassing zijn. Een gedeeltelijke goedkeuring of een onthouding van goedkeuring vindt daarom niet plaats dan nadat aan de Orde de gelegenheid tot overleg is geboden (artikel 10:30, eerste lid, Awb). De bezwaren tegen het nieuwe systeem van goedkeuring vooraf worden gelet op het voorgaande dan ook niet gedeeld.

Het derde lid van artikel 28a regelt de wijze van bekendmaking van verordeningen die onder de verplichting van goedkeuring vooraf vallen, namelijk door publicatie in de Staatscourant. Deze bepaling is ontleend aan artikel 91, tweede lid, van de Wet op het notarisambt. Ook de genoemde termijnen zijn afkomstig uit die bepaling.

Artikel 28b geeft voorschriften over de toetsing achteraf. Het eerste lid is ontleend aan het huidige artikel 28, derde lid. Op grond daarvan moeten verordeningen over de huishouding en de organisatie van de Orde na vaststelling worden medegedeeld aan de Minister van Justitie. Verder moeten zij worden afgekondigd in de Staatscourant. Gedurende een termijn van zes maanden vanaf het moment van mededeling, kan worden besloten over gebruikmaking van de bevoegdheid om een verordening te schorsen of te vernietigen (tweede en derde lid). Deze bepalingen zijn ontleend aan het huidige artikel 30, en omwille van de leesbaarheid samengebracht in artikel 28b. Artikel 30 kan om deze reden vervallen.

Onderdeel W (artikel 32 Advocatenwet)

Met het oog op het betrachten van openheid naar de samenleving en het door middel daarvan kunnen versterken van het vertrouwen dat in de advocatuur wordt gesteld, moet over de behandeling van klachten en geschillen jaarlijks verslag gedaan worden via een openbare rapportage. Hiervoor kan worden aangesloten bij de jaarlijkse verslaglegging waarin de Nederlandse orde van advocaten en de lokale ordes nu al moeten voorzien. Daarom bevat artikel 32, nieuw vijfde lid, een verplichting voor de algemene raad van de Orde en de raden van toezicht van de lokale ordes om in hun jaarverslagen

Versie advisering Raad van State

ook aandacht te besteden aan de stand van de beroepsuitoefening en de afhandeling van ingediende klachten en geschillen. In het jaarverslag kunnen dan, indien aangewezen, tevens aanbevelingen worden gedaan over hoe om te gaan met bepaalde situaties die tot één of meerdere klachten hebben geleid. Ook voor de advocatuur geldt dat een klacht vaak tevens te zien is als een advies dat tot verbetering van de beroepsuitoefening kan leiden. Naast het belang van transparantie kan langs deze weg ook worden bijgedragen aan verbetering van de klantgerichtheid c.q. beroepsuitoefening. Het is van belang dat hiertoe zoveel mogelijk informatie wordt verstrekt.

Onderdeel X (artikel 32a Advocatenwet)

Met deze bepaling wordt de raad van advies ingevoerd als nieuw orgaan van de Orde. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wens tot versterking van de externe legitimering van de beroepsregulering door de Orde. Er is niet gekozen voor een zelfstandige regelgevende raad, maar voor de invoering van een raad van advies, die tot taak heeft te adviseren over regelingen. De invoering van een zelfstandige regelgevende raad zou te weinig recht doen aan de verantwoordelijkheden die de Orde heeft. Met de instelling van een zelfstandige regelgevende raad zou ten aanzien van de beroepsgroep advocatuur, naast de Orde, nog een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet worden ingesteld waaraan regelgevende bevoegdheden worden toegekend, zonder dat er adequate democratische controle bestaat op de uitoefening daarvan. Alleen al daarom verdient de keuze voor de invoering van een zelfstandige regelgevende raad niet de voorkeur. Door de bijzondere plaats van een regelgevende raad zou bovendien de betekenis van de Orde sterk worden teruggedrongen, omdat haar taak dan feitelijk beperkt wordt tot het opstellen van huishoudelijke reglementen en het uitdragen van denkkraft. Dit zou betekenen dat de belangrijkste reden voor de structuur van de Orde als een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, namelijk de zelfregulering van de beroepsuitoefening, teniet wordt gedaan. Het bijzondere karakter van het beroep van advocaat, waarvoor in het algemeen belang regulering is aangewezen, brengt mee dat op de beroepsuitoefening gerichte regelgeving, wanneer deze vanuit de eigen professionele praktijk wordt ontwikkeld, een goede basis biedt voor brede acceptatie en naleving door de beroepsgroep en derhalve de effectiviteit van de regelgeving.

In haar advies naar aanleiding van de consultatie stelt de Orde dat het te ver gaat dat, alvorens voorstellen voor verordeningen worden ingediend, altijd het advies van de raad van advies moet worden ingewonnen. Dit zou een onnodige claim vooraf leggen op de dialoog en het verkeer tussen de algemene raad en het college van afgevaardigden. Ook zou de verplichte advisering een vertragend effect kunnen hebben. De Orde geeft er de voorkeur aan dat de raad van advies niet adviseert over regelgeving, maar slechts over de hoofdpunten van beleid. Daarnaast zou de raad van advies ongevraagd kunnen adviseren over maatschappelijke en juridische ontwikkelingen.

In dit wetsvoorstel wordt de rol van de raad van advies niet beperkt tot advisering over hoofdpunten van beleid. Een zodanige beperking draagt onvoldoende bij aan de eerder genoemde, wenselijk geachte versterking van de externe legitimatie van de regelgeving van de beroepsgroep. Advisering over uitsluitend de hoofdpunten van beleid hoeft nog niets te zeggen over de wijze waarop dit beleid uiteindelijk zijn beslag krijgt in de verordeningen. De positie en de inbreng van de raad van advies zou daarmee een te vrijblijvend karakter krijgen. Niet valt in te zien waarom advisering vooraf

Versie advisering Raad van State

door de raad van advies een onnodige claim vooraf op de dialoog binnen de Orde zou leggen. De advisering vooraf biedt juist een waardevolle externe bijdrage aan die dialoog, waardoor de meningsvorming van zowel de algemene raad als het college van afgevaardigden aan scherpte kunnen winnen en waarmee aan inbreng vanuit het perspectief van belanghebbende derden bij de beroepsuitoefening door de advocatuur beter invulling kan worden gegeven.

Het college van afgevaardigden heeft, vooruitlopend op een wettelijke verplichting daartoe, op 25 september 2007 een verordening vastgesteld waarin is voorzien in de inrichting van een raad van advies (Verordening op de Raad van Advies). Deze adviseert de algemene raad over hoofdpunten van beleid van de Orde, waartoe de algemene raad jaarlijks het ontwerp van het beleidsplan ter advisering voorlegt. Ook kunnen de algemene raad en het college van afgevaardigden om advies vragen over ontwerpregelgeving. Na invoering van het voorgestelde artikel 32a moet de Verordening op de Raad van Advies derhalve aangepast worden. In de bestaande verordening is daarop geanticipeerd door het opnemen van een beperkte werkingsduur.

Om de externe legitimatie van de regelgeving van de Orde te versterken, zal de raad van advies in meerderheid bestaan uit niet-advocaten. Het eerste lid van artikel 32a voorziet hierin. Daarbij valt te denken aan vertegenwoordigers vanuit de rechterlijke macht, de wetenschap en consumentenorganisaties, zodat de aan de raad van advies voorgelegde voorstellen vanuit verschillende maatschappelijke perspectieven kunnen worden becommentarieerd. Daarmee kunnen zij een waardevolle bijdrage leveren aan het algemeen belang dat de samenleving heeft bij een goed functionerende advocatuur.

De algemene raad en - indien het een initiatiefvoorstel vanuit het college betreft – de afgevaardigden vragen om advies over een voorstel van een verordening of andere regeling, alvorens dit voorstel op grond van artikel 28 in te dienen bij het college van afgevaardigden (artikel 32a, tweede lid). De raad van advies kan besluiten om af te zien van advisering. Indien wel advies wordt uitgebracht, wordt dit tegelijk met het voorstel voorgelegd aan het college van afgevaardigden (derde lid). Het uitgebrachte advies heeft nadrukkelijk ook alleen een adviserend karakter. De algemene raad c.q. het college van afgevaardigden heeft altijd de mogelijkheid om ervan af te wijken. Als het ingediende voorstel afwijkt van het advies, moeten de gronden daarvan tegelijk met de indiening van het voorstel worden toegelicht.

Het wordt aan het college van afgevaardigden overgelaten om de samenstelling en de inrichting van de raad van advies bij verordening nader te regelen (artikel 32a, vijfde lid). Daarbij kunnen bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over het aan- en aftreden van leden. Met het voorgestelde artikel 32a wordt voldoende ruimte gegeven aan de Orde om nadere invulling te geven aan de raad van advies. De bestaande Verordening op de Raad van Advies gaat op bepaalde onderdelen verder dan noodzakelijk is om te voldoen aan het tweede lid van artikel 32a. Hiermee is rekening gehouden in het vijfde lid.

De taken van de raad van advies strekken zich niet uit tot regelingen over de huishouding en de organisatie van de Orde. De rol van raad van advies ziet vooral op versterking van de externe legitimering van regelgeving van de Orde, terwijl regelingen als bedoeld in artikel 28, tweede lid, onderdeel c, in principe alleen een intern karakter kennen.

Versie advisering Raad van State

Onderdeel Y (artikel 34 Advocatenwet)

De laatste volzin van artikel 34 bepaalt op dit moment dat de secretaris van de algemene raad van de Orde tevens griffier kan zijn van het hof van discipline. Deze volzin wordt geschrapt, omdat samenloop van deze functies niet wenselijk is gelet op de onafhankelijke positie die van de griffier wordt vereist. In de praktijk is bovendien gebleken dat er geen behoefte bestaat deze functies te combineren.

Onderdeel Z (artikel 35 Advocatenwet)

De wijziging van het eerste lid van dit artikel beoogt één loket te creëren (de lokale deken), waar personen die zich tekort gedaan of onjuist behandeld achten door een advocaat terecht kunnen. Hiermee wordt de rol van de deken als ingang in geval van klachten of geschillen en – zonodig – als doorverwijzende instantie versterkt. Bij klachten of geschillen met advocaten is het wenselijk dat cliënten hulp wordt geboden bij de keuze van de juiste instantie. Voor de cliënt is niet altijd duidelijk of hij zich in geval van een klacht of geschil dient te melden bij de advocaat, diens kantoor, de deken, de tuchtrechter, de civiele rechter of een ander. Door zich te kunnen melden bij één loket, kan een adequate informatievoorziening en doorverwijzing plaatsvinden.

Op grond van het huidige eerste lid kunnen lokale dekens bemiddeling verlenen in geval van geschillen tussen advocaten onderling of tussen cliënten en advocaten. De toevoeging aan het slot van het eerste lid strekt ertoe dat de deken betrokkenen tevens informeert over de mogelijkheden tot klachten- en geschillenbeslechting, de mogelijkheid om zich te wenden tot de gewone rechter en de mogelijkheid tot het indienen van een tuchtrechtelijke klacht. Waar nodig verwijst de deken door naar een andere instantie die bevoegd is kennis te nemen van geschillen, zoals de Geschillencommissie Advocatuur. Het advies van de deken is niet bindend voor partijen.

Onderdeel AA (artikel 36 Advocatenwet)

Door deze wijziging wordt het mogelijk gemaakt dat de in artikel 32a bedoelde raad van advies, net als andere organen van de Orde, zelf een huishoudelijk reglement vaststelt.

Onderdeel BB (artikel 41 Advocatenwet)

De wijziging van het eerste lid van dit artikel schrapt onnodige vormvereisten voor de wijze van stemmen.

Onderdelen CC en EE (artikelen 46a en 46c Advocatenwet)

Met deze wijziging wordt een leemte hersteld. Het huidige artikel 46a bepaalt dat een klacht tegen een (plaatsvervangend) lid-advocaat of een griffier van een raad van discipline behandeld wordt door een andere raad van discipline, maar regelt dit niet voor het geval een klacht wordt ingediend tegen een deken binnen het rechtsgebied van de raad. In dat laatste geval is behandeling door een andere raad uit het oogpunt van objectieve behandeling van de klacht evenzeer aangewezen.

Versie advisering Raad van State

Onderdeel DD (artikel 46b Advocatenwet)

Vóór 1 mei 2004 bepaalde artikel 51 dat slechts advocaten benoembaar waren als griffier van het hof van discipline. Met een wijziging in verband met de vestigingsplaats van het hof is dit vereiste vervallen (Stb. 2004, 50). Ter bevordering van de uniformiteit vervalt met het schrappen van de tweede volzin van artikel 46b, zestiende lid, ook voor de raden van discipline het vereiste dat slechts advocaten benoembaar zijn als griffier.

Onderdeel FF (artikel 46d Advocatenwet)

Het hangt van de omstandigheden van het geval af, of het in een bepaalde klachtzaak zinvol is wanneer de deken zijn oordeel, dat de klacht kennelijk ongegrond of van onvoldoende gewicht is, expliciet vermeldt bij het ter kennis brengen van de klacht aan de raad van discipline. In sommige gevallen kan een dergelijke mededeling bijvoorbeeld bij de klager de indruk wekken dat de deken niet objectief ten opzichte van de klacht staat. Datzelfde kan gelden ten aanzien van de raad van discipline, wanneer deze later de mening van de deken blijkt te delen. In zo'n geval kan een dergelijke mededeling leiden tot aantasting van het gezag van de deken en mogelijk van dat van de raad van discipline, zonder dat er in alle gevallen een redelijk doel wordt gediend met de mededeling. In andere gevallen kan een dergelijke mededeling van de deken evenwel verhelderend werken. Daarom wordt artikel 46d, vierde lid, zodanig gewijzigd dat de deken zelf, op basis van de omstandigheden van het geval, kan bepalen of een dergelijke mededeling dienstig is.

Onderdeel GG (artikel 46e, Advocatenwet)

Deze wijziging verduidelijkt dat de deken altijd een klacht moet onderzoeken alvorens deze aan de raad van discipline ter kennis te brengen, ook in het geval de klager de deken om onmiddellijke doorzending verzoekt en ook in het geval de deken een minnelijke schikking ongewenst of onmogelijk acht. Het onderzoek komt een zinvolle behandeling van de zaak door de raad van discipline ten goede. In de praktijk blijkt dat de huidige tekst van het eerste lid bij met name klagers soms het misverstand oproept dat de deken een klacht niet zou mogen onderzoeken als de klager om directe doorzending aan de raad van discipline verzoekt. Ook met betrekking tot het tweede lid kan dit misverstand rijzen. Om deze misverstanden te vermijden wordt de tekst van deze leden aangepast.

Onderdeel HH (Artikel 51 Advocatenwet)

Artikel 46b, achtste tot en met elfde lid, geeft regels over het tussentijds vacant raken van de zetel van de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter en het tussentijds ontstaan van vacatures voor leden-advocaten van de raden van discipline. Dergelijke regels ontbreken nu nog voor het hof van discipline. De toevoeging van een nieuw vijfde lid aan artikel 51 voorziet daarom in het van overeenkomstige toepassing verklaren van voornoemde bepalingen op het hof van discipline.

Onderdeel II (artikel 60b Advocatenwet)

De wijziging van het vierde lid betreft een redactionele verbetering.

Artikelen II, III en IV (Wet op de rechtsbijstand en Wet tarieven in burgerlijke zaken)

Artikel III voorziet in het vervallen van de regeling van de begrotingsprocedure voor advocatensalarissen in de Wtbz. Deze regeling, neergelegd in de artikelen 29 tot en met 40, geeft een procedure voor geschillen over de hoogte van vergoedingen die advocaten aan hun cliënten in rekening brengen. Het wetsvoorstel voert een verplichting in voor het college van afgevaardigden om bij of krachtens verordening regels te stellen over een klachten- en geschillenregeling (artikel 28 van de Advocatenwet). Advocatenkantoren moeten op grond hiervan worden verplicht zich bij een klachten- en geschillenregeling aan te sluiten. Het ligt voor de hand dat deze regeling zich tevens uitstrekt tot geschillen over de declaraties van advocaten. Aan een afzonderlijke wettelijke regeling van een begrotingsprocedure in de Wtbz bestaat geen behoefte meer.

Artikel V voorziet in afstemming tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Wet griffierechten in burgerlijke zaken (Kamerstukken 31 758). Laatstgenoemd wetsvoorstel voorziet in het vervallen van alle inhoudelijke bepalingen van de Wtbz, uitgezonderd de bepalingen over de begrotingsprocedure.

De wijziging van de Wet op de rechtsbijstand (artikel II) houdt verband met het vervallen van de begrotingsprocedure. Opgemerkt zij dat ook in geval van declaratiegeschillen er voor de deken een taak is weggelegd om te bemiddelen in het conflict.

Artikel IV (Overgangsrecht)

Dit artikel geeft een regeling van overgangsrechtelijke aard voor geschillen tussen advocaten en cliënten over de hoogte van vergoedingen. De artikelen 29 tot en met 40 van de Wtbz voorzien op dit moment in een procedure waarbij in geval van zulke geschillen de vergoedingen worden begroot door de raad van toezicht. In het geval partijen het met deze begroting niet eens zijn, kan de procedure ten overstaan van de rechter worden voortgezet. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het vervallen van deze begrotingsprocedure. Zie daarover de toelichting op de artikelen II, III en V. Artikel IV geeft een bepaling van overgangsrecht voor het geval dergelijke begrotingsprocedures al aanhangig zijn op het moment dat deze wet in werking treedt. Gekozen wordt voor een eerbiedigende werking van de bestaande begrotingsprocedure. Indien in een geschil de hoogte van de vergoeding reeds is begroot door de raad van toezicht op het moment waarop deze wet in werking treedt, blijven de thans geldende bepalingen van de Wtbz op dit geschil van toepassing.

Artikel VI (Kostuum- en tituluurbesluit)

Bij de 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) is bepaald dat de grondslag van het Kostuum- en tituluurbesluit rechterlijke organisatie berust op artikel 54 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Het Kostuum- en tituluurbesluit bevat in het vierde hoofdstuk (de artikelen 27 tot en met 30) ook voorschriften voor de kostuums van advocaten. Artikel 70 van de Advocatenwet geeft een grondslag voor het stellen van deze

Versie advisering Raad van State

voorschriften bij algemene maatregel van bestuur. Het Kostuum- en titulatuurbesluit moet daarom mede berusten op dit artikel van de Advocatenwet. Artikel VI voorziet hierin.

Artikel VII (Inwerkingtreding)

Met deze bepaling wordt gekozen voor de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Hiervoor wordt gekozen omdat het voor de inwerkingtreding van verschillende artikelen wenselijk is dat de Orde besluiten in gereedheid heeft gebracht of heeft gewijzigd.

De Staatssecretaris van Justitie,