

## Ministerie van Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Koningin

**Directoraat-Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**

Directie Wetgeving  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.justitie.nl

**Ons kenmerk**  
5651957/10/6

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 26 april 2010  
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet tot 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 december 2009, nr. 09.003405, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 februari 2010, nr. W03.09.0499/II, bied ik U hierbij aan.

### 1. Invoering preventief toezicht

Het systeem van goedkeuring vooraf van verordeningen biedt de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium - namelijk vooraf, en niet achteraf - te bewaken dat regelgeving van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de Orde) niet in strijd komt met het recht en het algemeen belang. Het enkele bestaan van een raad van advies biedt daartoe op zichzelf onvoldoende waarborgen, aangezien dit orgaan van de Orde alleen een adviserende taak heeft. Bij dit alles vormt geen onderscheidend criterium dat er bij de advocatuur, anders dan bij het notariaat, geen sprake is van het uitoefenen van een ambt. Voorop staat dat de advocatuur een bijzondere positie inneemt binnen onze rechtsorde. Het is mede een taak van de overheid om het publiek vertrouwen in deze beroepsgroep te bewaken en om te voorzien in instrumenten die daaraan kunnen bijdragen. Dit wordt nog eens onderstreept door het feit dat thans ook voor andere wettelijk geregelde beroepen die geen ambt uitoefenen is voorzien in een systeem van ministeriële goedkeuring vooraf van bepaalde verordeningen. Ik wijs in dat verband onder meer op de artikelen 7, 19, 27, 66a en 67 van de Wet op de Registeraccountants en de artikelen 9, 24, 30, 45, 53a en 54 van de Wet op de Accountants-administratieconsulenten. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Raad verwijst onder meer naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Stb. 1999, 253). Het is juist dat in het oorspronkelijk in 1997 ingediende wetsvoorstel een bepaling was opgenomen die voorzag in de ministeriële goedkeuring vooraf van verordeningen van besturen van bedrijfslichamen (Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 2). Deze bepaling is bij amendement vervangen door het huidige artikel 94 van de Wet op de bedrijfsorganisatie (Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 11). Op grond van dat artikel behoeven deze verordeningen in beginsel de goedkeuring vooraf van de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER). Hierbij teken ik aan dat voor verordeningen van bedrijfslichamen vóór 1992 een systeem

bestond van ministeriële goedkeuring vooraf. Op grond van de opvatting dat overheidstoezicht op de zelfregulerende activiteiten niet meer moest omvatten dan strikt noodzakelijk was, werd de taak van het goedkeuren vooraf van verordeningen overgebracht naar de SER. De beoordeling van verordeningen door de betrokken ministers kon via de adviserende stem van hun vertegenwoordigers in de ontwerpfasen plaatsvinden (Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 3, pag. 11). Sinds 1992 vindt de goedkeuring vooraf dan ook plaats door de SER.

**Directoraat-Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Wetgeving  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

**Datum**  
26 april 2010

**Ons kenmerk**  
5651957/10/6

De Raad trekt een vergelijking tussen de goedkeuring van verordeningen van bedrijfslichamen en verordeningen van de advocatuur. Deze vergelijking gaat naar mijn mening mank. In het geval van een verordening van een bedrijfslichaam is er wel degelijk sprake van een vorm van goedkeuring vooraf, namelijk de goedkeuring door de SER. Bij de advocatuur is er geen sprake van een met de SER vergelijkbaar orgaan waaraan de taak van goedkeuring vooraf eventueel kan worden opgedragen. De raad van advies is uitsluitend een adviesorgaan van de Orde zelf, die niet vergelijkbaar is met de SER. Waar de voorzitter en een deel van de leden van de SER worden benoemd door de Kroon, wordt de benoeming van de leden van de raad van advies overgelaten aan regeling door de Orde zelf. De raad van advies adviseert aan organen van de Orde zelf. De SER is een wettelijk adviesorgaan van de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal. Bovendien vervult de advocatuur binnen de rechtsorde een wezenlijk andere rol dan bedrijfslichamen. Bedrijfslichamen hebben tot taak een het algemeen belang dienende bedrijfsuitoefening door de ondernemingen, waarvoor zij zijn ingesteld, te bevorderen. Tevens is het hun taak om het gemeenschappelijk belang van die ondernemingen en van de daarbij betrokken personen te behartigen (artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie). Bij bedrijfslichamen staat derhalve bedrijfsuitoefening centraal. Bij de advocatuur staat voorop het behartigen van belangen van rechtszoekenden en het op die wijze bijdragen aan het waarborgen van de rechtsbescherming van rechtszoekenden. Deze rol is essentieel voor het goede functioneren van de rechtsstaat en vloeit rechtstreeks voort uit het belang van een goede rechtsbedeling. Om deze rol goed te kunnen uitoefenen, is het essentieel dat regelgeving van de Orde de integriteit en kwaliteit van de advocatuur bevordert en bewaakt. Dit vertrouwen is mede bepalend voor het vertrouwen in de advocatuur en (daarmee) in de rechtsstaat. Dergelijke overwegingen spelen geen rol bij bedrijfslichamen.

Het systeem van goedkeuring vooraf beoogt niet alleen bij te dragen aan de legitimatie van regelgeving van de Orde, maar bevordert het vertrouwen dat burgers hebben in de advocatuur. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de Minister van Justitie, in zijn rol van stelselverantwoordelijke en als medeverantwoordelijke voor de bewaking van het vertrouwen in de rechtsstaat, de kwaliteit en integriteit van de advocatuur bewaakt. Dit is van belang met het oog op de legitimatie van het stelsel als zodanig. Zonder voldoende legitimatie en draagvlak vanuit de maatschappij komen het bestaansrecht van de geprivilegieerde positie van de beroepsgroep en de status van publiekrechtelijke beroepsorganisatie van de Orde in het geding. De legitimatie van het stelsel, de kwaliteit en integriteit van de advocatuur en het vertrouwen in de advocatuur hangen derhalve onlosmakelijk met elkaar samen en zijn cruciaal in het algemeen belang van een goede rechtsbedeling.

Mede in het licht van de politieke verantwoordelijkheid die de Minister van Justitie draagt voor een goede werking van het rechtsbestel is het wenselijk dat wordt

voorzien in de goedkeuring vooraf van bepaalde verordeningen van de Orde. De raad van advies heeft een belangrijke rol te vervullen in de verbreding van de interne gedachtevorming binnen de Orde, maar dat is een geheel andere functie en positie. Ten overvloede merk ik op dat het systeem van goedkeuring vooraf niet verder gaat dan noodzakelijk is om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken. Het is beperkt tot verordeningen als bedoeld in artikel 28, eerste lid, en tweede lid, onderdelen a en b. Verordeningen die betrekking hebben op huishoudelijke aangelegenheden en de organisatie van de Orde, en die dus naar hun aard interne werking hebben, behoeven geen voorafgaande goedkeuring.

**Directoraat-Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Wetgeving  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

**Datum**  
26 april 2010

**Ons kenmerk**  
5651957/10/6

## 2. Resultaatgerelateerde beloning

De Raad plaatst verschillende kanttekeningen bij een wettelijk verbod op een beloningsvorm die bestaat uit een evenredig deel van het door de bijstand van de advocaat bereikte gevolg in een zaak. In het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie Van Wijmen is aangekondigd dat een wettelijke regeling zal worden bevorderd die bepaalde vormen van resultaatgerelateerde beloning 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. Eerder heb ik al aangegeven een experiment met resultaatgerelateerde beloning mogelijk te willen maken.

De Orde was gevraagd om op basis van vooraf gestelde voorwaarden een experiment uit te werken. De Orde kwam uiteindelijk tot de conclusie geen heil te zien in een experiment onder de gestelde voorwaarden. Hierover heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd bij brief van 2 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 72). Nadien heeft over het onderwerp overleg plaatsgevonden tussen de Minister van Justitie en de Orde. Indachtig de eerder geuite wens om een experiment mogelijk te maken, is de Orde gevraagd om een nieuw voorstel te doen voor een experiment met resultaatgerelateerde beloning dat naar de verwachting van de Orde wel kans van slagen heeft. Aangezien hiermee gebruik wordt gemaakt van de ruimte die in het kabinetsstandpunt wordt gelaten aan een experiment, ligt het nu niet in de rede om in de wet een verbod op resultaatgerelateerde beloning op te nemen.

## 3. Beroepsbeginselen

Met het opnemen van de kernwaarden voor de advocatuur in de Advocatenwet wordt invulling gegeven aan één van de adviezen van de Commissie Van Wijmen. Volgens de commissie past het bij een gemoderniseerde, meer open beroepsstructuur van deze beroepsgroep met gelimiteerde regulering om in de Advocatenwet een toetsingskader op te nemen voor onder meer de beroepsuitoefening, de beroepsregulering en de toelating tot het beroep. Ongeveer gelijktijdig met de werkzaamheden van de Commissie Van Wijmen is de Wet op het notarisambt geëvalueerd door de Commissie Hammerstein (Kamerstukken II 2005/06, 23 706, nr. 62, bijlage). Meer recent is de Gerechtsdeurwaarderswet geëvalueerd door de Commissie Van der Winkel (Kamerstukken II Bijlage 2008/09, 2009D14375). De Commissie Hammerstein heeft kennelijk geen aanleiding gezien om op basis van de evaluatie van de Wet op het notarisambt te adviseren tot het in deze wet opnemen van (aanvullende) kernwaarden voor het notariaat. In dat verband zij merk ik op dat in de Wet op

het notarisambt al geruime tijd enkele beroepsbeginselen zijn opgenomen, die betrekking hebben op de onafhankelijkheid, de onpartijdigheid en de deskundigheid van notarissen. Zie in dat verband met name artikel 17 van die wet. De Commissie Van der Winkel gaat in haar evaluatierapport onder meer in op de beroepsbeginselen van onafhankelijkheid en integriteit van de gerechtsdeurwaarder. De commissie heeft in dat verband de aanbeveling gedaan om de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwaarder wettelijk vast te leggen en daarbij het voornoemde artikel 17 van de Wet op het notarisambt als inspiratiebron te hanteren. In het kabinetsstandpunt bij dit rapport is deze aanbeveling overgenomen (kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 64). De genoemde evaluaties noch de kabinetsstandpunten bij deze evaluaties geven aanleiding tot het verdergaand wettelijk vastleggen van beroepsbeginselen voor deze of andere beroepsgroepen.

Met de redactionele kanttekeningen van de Raad van State is rekening gehouden. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen aan te brengen en om deze te actualiseren. Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,

**Directoraat-Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Wetgeving  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

**Datum**  
26 april 2010

**Ons kenmerk**  
5651957/10/6