

Vergaderjaar 2004–2005

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 20**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2004

Tijdens het debat over het WRR-rapport «De toekomst van de nationale rechtsstaat» is een motie aangenomen van het lid Klaas de Vries (Tweede Kamer 2003–2004, 29 279, nr. 7), waarin een analyse wordt gevraagd van de rol en positie van de advocaat in de rechtsstaat en de rechtsorde. Gevraagd is een diepgaande analyse te wijden aan de grote veranderingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden met betrekking tot de advocatuur. Hierin zou onder meer aandacht moeten worden gegeven aan de advocaat als procesvertegenwoordiger van een cliënt in een rechtsgeding, de advocaat als adviseur in de (internationale) adviespraktijk, de aan de advocaat toekomende privileges zoals procesmonopolie en verschoningsrecht, de toegang tot rechtshulp voor particulieren, de betekenis van de internationalisering van de advocatuur en aan het functioneren van toezicht, klacht- en tuchtrecht.

Met deze brief geef ik aan hoe ik de motie wil uitvoeren. De brief heeft vooral een analyserend karakter met voorstellen voor een vervolgaanpak.

Ter voorbereiding van deze brief heeft op mijn initiatief een rondetafelconferentie plaatsgevonden waaraan onder andere is deelgenomen door vertegenwoordigers van de advocatuur, rechterlijke macht en wetenschap. Tevens is overleg gevoerd met de Nederlandse Orde van Advocaten.

Ik behandel hierna achtereenvolgens de in de motie genoemde onderwerpen themagewijs, waaraan ik er nog enkele toevoeg.

### **1. Bijzondere positie van de advocaat**

De advocaat neemt in onze samenleving een bijzondere positie in. Als rechtsbijstandverlener bij uitstek zijn hem plichten opgelegd en privileges toegekend: onafhankelijkheid, eenduidige loyaliteit aan de cliënt (partijdigheid), integriteit, geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht. De waarde van zijn dienstverlening wordt vooral bepaald door de wijze waarop die

basisvoorwaarden in de praktijkuitoefening tot uitdrukking komen. De kern van de zaak zit in de zuiverheid van de belangenbehartiging en de kwaliteit van de te verlenen rechtsbijstand. Regels, instanties en toezicht-houders doen hun werk pas goed, als de weg naar het recht bereikbaar is én de weg er doorheen begaanbaar. Daarvoor is goede rechtsbijstand nodig. Dat komt ook tot uitdrukking in artikel 17 Grondwet, dat bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

Goede rechtsbijstand is van groot belang voor het functioneren van de rechtsstaat. De rechter kan geen beslissingen nemen als hij niet op niveau de goede argumenten op de juiste wijze krijgt aangereikt. Onder dreiging van een procedure zal men eerder af zien van contractbreuk, het onrecht-matig teweegbrengen van schade of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. En als enig onheil toch geschiedt, kan de dreiging van een procedure partijen eerder tot een buitengerechtelijke geschil-oplossing bewegen. Bij dat alles is de rol van de advocaat essentieel. De advocaat is als het ware de poortwachter tot en de begeleider op de weg naar het recht. De mate waarin de advocatuur er in slaagt deze rol goed te vervullen geeft in zekere zin de kwaliteit van de rechtsstaat weer. Kortom, een goed functionerende krachtige en integere advocatuur als poort-wachter tot en onderdeel van het rechtsbestel is onmisbaar in onze samenleving. Maar voldoet de advocatuur in haar huidige constellatie nog wel aan de eisen van de samenleving en het rechtsbestel?

De advocaat is niet zomaar een vrije ondernemer die een juridisch beroep uitoefent, maar een juridische beroepsbeoefenaar ten dienste van de rechtsbedeling die ervoor zorgt dat de justitiabele waar nodig toegang tot het recht krijgt. In deze zin heeft hij een publieke verantwoordelijkheid. Twee op het oog tegenstrijdige eigenschappen zijn in hem verenigd, onafhankelijkheid en partijdigheid, die alleen kunnen worden waargemaakt door zijn integriteit.

De Advocatenwet waarborgt de onafhankelijkheid van de advocatuur tegenover de overheid en de rechterlijke macht. Onafhankelijkheid is niet alleen een waarborg voor de rechterlijke macht, maar tevens voor de cliënt. Maar onafhankelijkheid mag niet worden verward met een gebrek aan verantwoordelijkheid. De advocaat heeft namelijk een belangrijke publieke medeverantwoordelijkheid voor de effectuering van het recht. Dit betekent onder meer dat hij de plicht heeft partijdigheid voor de cliënt te combineren met een juiste toepassing van het procesrecht. De Orde verwoordt dit in de inleiding op de Gedragsregels 1992 als volgt: «Hij zal dit met de nodige zorgvuldigheid moeten oplossen, in het oog houdende dat weliswaar behartiging van de hem toevertrouwde belangen van zijn cliënt de eerste taak is, doch dat hij deze taak dient te verrichten in over-eenstemming met het openbaar belang bij een behoorlijke beroeps-uitoefening, waarvoor een enkele maal zelfs het belang van zijn cliënt zal moeten wijken.»

Onafhankelijkheid is geen voorrecht van de advocaat, maar een voor-waarde om de belangen van de cliënt goed te kunnen behartigen. De advocaat onderscheidt zich niet alleen van zijn cliënt door zijn deskundig-heid, maar ook door zijn professionele attitude ten aanzien van de zaak en de belangen die daarin spelen. Door zijn onafhankelijkheid is de advocaat beter in staat het standpunt van de wederpartij in zijn oordeel te betrekken en zo tot een zuiver beroepsmatige beoordeling te komen. De mede-verantwoordelijkheid voor de rechtsbedeling brengt tevens mee dat de advocaat – hoewel hij staat voor de belangen van zijn cliënt – oog dient te hebben voor de gerechtvaardigde belangen van de wederpartij en een goed verloop van de processen. Dit is in essentie de functionele beroeps-waarde van de advocaat.

Het zijn deze fundamentele noties over de rol en positie van de advocatuur die in 1952 aan de Advocatenwet ten grondslag lagen en ook nu nog steeds liggen. Zij worden ook door de Nederlandse Orde van Advocaten onderschreven en zijn als zodanig leidend voor haar handelen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de advocatuur de laatste vijftien jaar ingrijpend is veranderd. Het aantal advocaten is met circa 60% toegenomen en de praktijkuitoefening is niet alleen geprofessionaliseerd, maar ook vergaand gespecialiseerd. Meer dan vroeger is de advocatuur teamwork geworden, waarbij op grote kantoren in zogenoemde praktijkgroepen wordt gewerkt. Bovendien zijn er advocaten die de praktijk uitoefenen in dienstverband, zijn samenwerkingsverbanden met deskundigen op andere vakgebieden geïntensiveerd en is sprake van schaalvergroting en internationalisering. Al deze ontwikkelingen dragen eraan bij dat de tijd rijp is voor een nadere beschouwing van de positie van de advocaat.

## **2. De advocaat als procesvertegenwoordiger van de cliënt**

Voorop staat dat de advocaat tracht partijen ertoe te bewegen geschillen in der minne, dus buiten rechte, onderling of met behulp van mediation, te regelen. In die zin is hij adviseur en onderhandelaar. Voorts heeft de advocaat de publieke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de justitiabele waar nodig toegang heeft tot de rechter. Hiermee heeft hij tevens een medeverantwoordelijkheid voor de effectuering van het recht. Onafhankelijkheid, gepaard met een professionele attitude staan hierbij centraal. De advocaat die strijdbaar de belangen van zijn cliënt verdedigt – en dat is zijn taak – komt licht in aanraking, soms zelfs in botsing met de wederpartij, met de rechter, officier van Justitie of een overheidsdienst. Tegelijkertijd dient hij zijn onafhankelijkheid te bewaren en is hij medeverantwoordelijk voor een eerlijke procesvoering. Dat alles vereist een voortdurend balanceren tussen verschillende posities. De advocaat dient er steeds voor te waken dat hem enerzijds teveel distantie of anderzijds juist te veel vereenzelviging met het standpunt van zijn cliënt verweten kan worden.

Eigen aan de rol van de advocaat is dan ook dat hij zijn cliënten zowel adviseert over een mogelijke oplossing van hun probleem als dat hij voor hen zo nodig procedeert. Beide activiteiten gaan hand in hand en zorgen ervoor dat alleen die zaken de rechtszaal bereiken die daar het beste kunnen worden opgelost. Hoewel volgens informatie van de advocatuur op bepaalde rechtsterreinen juist meer dan voorheen wordt geprocedeerd lijkt een tendens te zijn dat er steeds meer advocaten zijn die aandacht besteden aan buitengerechtelijke werkzaamheden. Deze werkzaamheden kunnen zeer uiteenlopend zijn en bijvoorbeeld bestaan uit het adviseren over het sluiten van een overeenkomst, het voorbereiden van een advies over een juridische vraag, het opstellen van een aanmaningsbrief tot betaling enzovoorts. Er bestaat geen bezwaar tegen dat zaken buiten de rechtszaal worden opgelost. Maar hoe kan de advocaat zijn vakmatige bekwaamheden behouden als hij niet meer procedeert? En mocht een advocaat nauwelijks meer procederen, is het dan nog gerechtvaardigd dat hij diverse privileges geniet?

## **3. Het procesmonopolie**

Het procesmonopolie is gebaseerd op de gedachte dat voor de meer complexe zaken deskundige juridische bijstand nodig is. Deze is in het belang van zowel partijen als van een voorspoedige rechtspleging. Er moet immers sprake zijn van een *equality of arms*, terwijl de rechter niet extra moet worden belast met een onoordeelkundige juridische presentatie. In de praktijk blijken overigens veel belanghebbenden – ook zonder dat het verplicht is – er voor te kiezen om bij een zaak van een zeker

gewicht en een bepaalde complexiteit een procesvertegenwoordiger aan te stellen. Goede en betaalbare rechtsbijstand oefent duidelijk aantrekkingskracht op partijen uit om hun kansen in het proces te vergroten door inschakeling van een deskundige. In die zin is er ook sprake van «vrijwillige procesvertegenwoordiging». Dit in tegenstelling tot de verplichte procesvertegenwoordiging die inhoudt dat de wetgever de belanghebbende deze keuze niet meer laat. Mijn inziens zou de vraag moeten worden onderzocht of het procesmonopolie leidt tot een substantieel gebrek aan marktwerking en onnodige kosten.

Voorts kan de vraag worden gesteld of de advocaat nog wel een exclusieve professionele status heeft en of het niet tijd is om onder bepaalde voorwaarden niet-advocaten toegang te bieden tot het procesmonopolie. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

#### **4. Het verschoningsrecht**

Het verschoningsrecht is een bestaansvoorwaarde voor de integere advocaat. Een ieder moet zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene voor bijstand en advies tot een advocaat kunnen wenden. Zonder dat recht, waarop hij zich ook in de rechtszaal moet kunnen beroepen, hebben rechtzoekenden geen vertrouwenspersoon meer om hun juridische problemen te bespreken. Het is aan de advocaat zelf om te beoordelen of hij zich zal beroepen op het verschoningsrecht. Anderzijds moet worden voorkomen dat advocaten het verschoningsrecht gebruiken voor een ander doel dan waarvoor het is bedoeld. Het is de rechter die hierop toeziet door in een geding een beroep op het verschoningsrecht wel of niet toe te staan. Voorts wordt het handelen van de advocaat getoetst in het tuchtrecht. Via de voorgenomen trend-rapportages van het WODC, waarmee in 2005 een start zal worden gemaakt, kan worden gevolgd tot welke uitspraken een beroep op het verschoningsrecht leidt.

#### **5. De toegang tot rechtsbijstand voor particulieren**

Een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand is een wezenskenmerk van een moderne rechtsstaat. Het Nederlandse rechtsbestel heeft een aantal sterke eigenschappen. Deze sterke eigenschappen zien met name op de toegang, het aanbod en de kwaliteit van de rechtsbijstand, voor zowel draagkrachtigen als minder draagkrachtigen.

Voor minder draagkrachtigen is de toegang tot de rechtsbijstand geregeld in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb), die zijn grondslag vindt in artikel 18 van de Grondwet. In de kern komt het Nederlandse stelsel op het volgende neer. Rechtzoekenden met een inkomen of vermogen dat hoger ligt dan de wettelijke grens worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen, al dan niet geheel of gedeeltelijk afgedekt via een particuliere verzekering of het lidmaatschap van een vakbond of consumentenorganisatie. Rechtzoekenden met een inkomen of vermogen dat lager ligt dan die grens, komen tegen betaling van een inkomensafhankelijke eigen bijdrage in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor beide categorieën geldt overigens dat de komende jaren verder zal worden bevorderd dat partijen kiezen voor alternatieve vormen van geschilafdoening, wat in bepaalde gevallen een betere en meer duurzame oplossing biedt voor het conflict.

Teneinde de werking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te kunnen bewaken wordt jaarlijks een Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand opgesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 39 1). Uit de Monitor 2004 kan worden afgeleid dat het Nederlandse stelsel

garant staat voor een toegankelijke rechtsbijstand, ook voor minder draagkrachtigen. Bovendien geldt dat rechtzoekenden in het algemeen geen moeilijkheden ondervinden voor het vinden van een advocaat. Dit geldt zowel voor Wrb-gerechtigden als niet Wrb-gerechtigden. De «Geschillenbeslechtingdelta 2003», die ik uw Kamer bij brief van 9 juli jl. (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 279, nr. 11), heb doen toekomen, komt tot een zelfde conclusie.

## **6. Kwaliteit**

Op het terrein van het kwaliteitsbeleid kunnen worden onderscheiden de gesubsidieerde rechtsbijstand en de zogenaamde commerciële praktijk. Door de Nederlandse Orde van advocaten is de afgelopen jaren een kwaliteitssysteem voor gesubsidieerde rechtsbijstandverlening opgezet. Dit alles vloeit voort uit het tussen het Ministerie van Justitie, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raden voor Rechtsbijstand gesloten convenant «Kwaliteitsborging advocatuur». Op aanvraag van de advocaat of het advocatenkantoor beoordeelt een onafhankelijke auditor of (het kantoor van) de advocaat volgens de criteria van een speciaal daartoe opgestelde kwaliteitsstandaard werkt. Deze standaard heeft hoofdzakelijk betrekking op de inrichting en werking van de kantoororganisatie.

Sinds 1 januari 2004 is een auditverklaring een voorwaarde om op basis van een toevoeging gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen. Advocatenkantoren die geen gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen maken zelden gebruik van de mogelijkheid zich te laten auditen. Teneinde het kwaliteitsaspect van de gesubsidieerde dienstverlening verder te verdiepen zal het houden van een klanttevredenheidsonderzoek en het op basis daarvan uitvoeren van een verbeterplan, per 1 januari 2006 deel gaan uitmaken van de kwaliteitsstandaard. Daarnaast wordt een systeem van intercollegiale toetsing en intervisie ontwikkeld.

Daarnaast is er binnen de balie een duidelijke ontwikkeling gaande om door instelling van specialisatieverenigingen tot meer transparantie in de beroepsuitoefening te komen. De balie kent thans twintig verenigingen van advocaten met een specialisatie op een bepaald rechtsterrein. Deze verenigingen hanteren wat betreft toelating uiteenlopende deskundigheidsvoorwaarden aan hun leden. Ook aan het behoud van het lidmaatschap worden verschillende eisen gesteld aangaande permanente educatie of het aantal zaken dat men in een bepaalde periode moet behandelen. Sommige verenigingen kennen een vorm van intercollegiale toetsing, *best practice* modellen, eigen tuchtrecht of een Ombudsman die bemiddelt bij klachten.

In het bijzonder de ontwikkeling van systemen van intercollegiale toetsing of peer review acht ik van groot belang. Hoe belangrijk het ook is het accent te leggen op maatregelen die de kwaliteit verder bevorderen, zonder een periodieke inhoudelijke toetsing ontbreekt een instrument waarmee een dam kan worden opgeworpen tegen advocaten die zich aan kwaliteitsbevordering onttrekken. Dit klemt vooral omdat de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat voor de gemiddelde consument veelal nauwelijks is te doorgronden. Door die geringe transparantie kan de markt zijn werk niet altijd goed doen. In het bijzonder wat betreft particulieren selecteert de markt niet zo vanzelf in de richting van meer kwaliteit als wel wordt verondersteld. Er is daarom reden tot reserve tegenover betogen die, waar het gaat om kwaliteitseisen, een beroep doen op het vrije spel der marktkrachten. De deskundigheid van de deskundige laat zich door het publiek – dat van die deskundigheid afhankelijk is – lastig meten. Daarvoor is meer nodig. Ik meen dan ook dat de Orde de baliebrede introductie van een systeem van intercollegiale toetsing of peer review

krachtig ter hand moet nemen. De ervaringen die thans worden opgedaan binnen de specialistenverenigingen kunnen daartoe een belangrijke bijdrage leveren. Mijn inziens dient de vraag te worden onderzocht of het concept van specialistenverenigingen én de verhouding daarvan tot de Orde, een verankering in de Advocatenwet moeten krijgen.

## **7. De betekenis van de internationalisering van de advocatuur**

Schaalvergroting en internationalisering van de advocatuur hebben het beeld van de advocatuur veranderd. Grote internationale kantoren brengen hun eigen bedrijfscultuur mee, met de daarbij behorende kwaliteitsstandaard en tarieven. Advocaten van die kantoren opereren veelal op geheel andere schaal en rechtsterreinen dan hun collega's van kleine kantoren in Nederland. De vraag is aan de orde hoe met deze differentiatie om te gaan, mede in het licht van hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt over de ontwikkelingen met betrekking tot specialistenverenigingen.

## **8. Mededingingsrechtelijke aspecten**

In Europees verband zijn mededingingsrechtelijke ontwikkelingen in gang gezet die betrekking hebben op de eisen die kunnen worden gesteld aan professionele dienstverlening, met aandacht voor tarieven, reclame, toetredingseisen en exclusieve rechten en voorschriften inzake de zakelijke structuur en multidisciplinaire praktijken. De achtergrond hiervan is de concurrentie tussen dienstverleners te bevorderen waardoor zij worden gestimuleerd om kostenefficiënter te werken, de prijzen te verlagen, de kwaliteit te verbeteren of innovatieve diensten aan te bieden. De kaderrichtlijn diensten beoogt vrije vestiging van dienstverleners in alle Europese landen te bewerkstelligen. Deze ontwikkelingen zijn uit een oogpunt van de Europese gedachte begrijpelijk, maar vragen wel om een kritische beschouwing van de effecten op de basisbeginselen van de juridische beroepsgroepen. Hierbij is mede van belang dat ingevolge het arrest van het Europees Hof van Justitie in de zaak Wouters (19 februari 2002, inzake het verbod op geïntegreerde samenwerking tussen advocaten en accountants) – ondanks de daaruit voortvloeiende mededingingsrechtelijke gevolgen – regels mogen worden vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de goede uitoefening van het beroep van advocaat. Het gaat hierbij in het bijzonder om regels ter waarborging van de onafhankelijkheid, partijdigheid, vertrouwelijkheid, kwaliteit en integriteit.

## **9. Het functioneren van toezicht, klacht- en tuchtrecht**

Voor klachten heeft de Orde een geschillencommissie ingesteld die oordeelt over de kwaliteit van de geleverde diensten en over financiële problemen, die zowel de declaratie als schadeclaims kunnen betreffen. Voor veel cliënten bewerkstelligt dit een afdoende oplossing van het geschil. Deze geschillenregeling past in mijn streven de wijze van geschilbeslechting zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de concrete belangen van partijen en de aard van het geschil. Het is van groot belang dat deze regeling het vertrouwen van het publiek verwerft en dat zij ook materieel een succes wordt. De Orde heeft in 2002 een richtlijn uitgevaardigd, waarin advocaten wordt aanbevolen aan de geschillenregeling deel te nemen. Medio 2005 wil ik in overleg met de Orde bezien of met deze aanbeveling kan worden volstaan.

De deken van de arrondissementale Orde ziet toe op een zorgvuldige beroepsuitoefening door de advocaat. Klachten tegen advocaten worden schriftelijk ingediend bij de deken en zonodig in der minne geschikt. Of zaken aan de raad van discipline als tuchtcollege worden voorgelegd is

afhankelijk van de schikkingbereidheid van de klager en het optreden van de deken. De tuchtrechter toetst het gedrag van de advocaat aan de drie in art. 46 Advocatenwet genoemde criteria (enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die men als advocaat behoort te betrachten, inbreuken op de verordeningen en handelen of enig nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt). Er zijn geen aanwijzingen die erop duiden dat het tuchtrecht gebrekkig functioneert. Het is echter wel een passief systeem, dat alleen in werking treedt bij klachten. Het kent daarom de beperking dat al het handelen dat tegen beroepsethische regels indruist, maar in samenspraak met, of in het belang van degenen die zouden kunnen klagen wordt verricht, zich doorgaans aan het tuchtrecht onttrekt. Het tuchtrecht heeft bovendien alleen betrekking op de individuele advocaat en kent niet de mogelijkheid disciplinaire maatregelen te treffen richting het bestuur van een advocatenkantoor.

De vraag kan worden gesteld of dit systeem mede gelet op de differentiatie van de balie nog afdoende functioneert. Onderzocht moet worden hoe de advocatenpraktijk functioneert en welk systeem van toezicht en tuchtrecht daar het beste bij past.

## **10. Informatieverstrekking uit strafdossiers**

De wijze waarop enkele strafrechtadvocaten misbruik hebben gemaakt van hun kennis van strafdossiers hebben veel stof doen opwaaien. Ik ben van oordeel dat de advocaat die gegevens uit een strafdossier (dat bedoeld is voor gebruik in een strafrechtprocedure in de rechtszaal) in de publiciteit brengt, in beginsel geen gerechtvaardigd belang heeft (hetzelfde geldt overigens voor de officier van Justitie). Alleen zeer zwaarwegende en urgente verdedigingsbelangen kunnen de advocaat ontslaan van zijn verplichting de processtukken alleen binnen de rechtszaal te gebruiken. De door hem te maken afweging van belangen van cliënt, van derden en van het verloop van het strafproces moet hij voor de tuchtrechter kunnen verantwoorden. De huidige regelgeving laat mijns inziens nog veel ruimte voor een eenzijdige benadrukking van het belang van de cliënt. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft aangegeven haar regelgeving te willen preciseren, waarmee nog enige tijd is gemoeid. Afhankelijk van de voortvarendheid van de Orde overweeg ik wetswijziging om een afdoende normstelling voor de omgang met strafdossiers in de wet te verankeren.

## **11. Bestuursstructuur en organisatie**

De vraag rijst of de huidige (50 jaar oude) organisatievorm van de beroepsgroep nog adequaat is en past bij de werkelijkheid van heden. Immers, de advocatuur is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een omvangrijke beroepsgroep (momenteel meer dan 13 000 leden) met een veelheid aan specialisaties met eigen organisatievormen als verenigingen en praktijkgroepen. Tussen de zogenaamde éénpitter – de zelfstandige advocaat – en de overnamespecialist bestaat weinig overeenstemming meer, anders dan dat beiden advocaat zijn. Kortom, binnen de advocatuur is sprake van een grote diversiteit. De advocatuur is een beroepsgroep van uitersten geworden. Belangen liggen steeds minder gelijk en de afgrenzing van de beroepsgroep ten opzichte van andere (juridische) dienstverleners is minder scherp. Het begrip «advocaat» krijgt minder onderscheidend vermogen; het is niet altijd meer de aanduiding voor «iemand in toga».

De huidige bestuursstructuur en organisatie van de advocatuur vragen dan ook de aandacht. Is de Orde zonder meer de publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor alle advocaten, met een uniforme set aan regels, of is het gewenst dat de Orde ook ruimte gaat bieden aan andere

organisatievormen die vooral gelden voor «niet-toga-taken»? En hoe ziet de organisatie van de Orde er in de toekomst uit, met of zonder de hiervoor bedoelde mogelijke differentiatie. Ik acht het van belang dat wordt onderzocht of de arrondissementale structuur met raden van toezicht met gekozen dekens, een College van Afgevaardigden en een Algemene Raad, aanpassing behoeft.

#### *Vervolgaanpak*

De geschetste ontwikkelingen die in elkaar grijpen en elkaar deels zelfs kunnen versterken tonen naar mijn oordeel aan dat een gedegen analyse van de positie van de advocaat nodig is. Anders dan bijvoorbeeld bij de medische professie, is slechts spaarzaam empirisch onderzoek gedaan naar het feitelijk functioneren van de advocatuur. Thema's zoals het procesgedrag van advocaten, de invloed van de opleiding en stage op het functioneren en de rol van de beroepsorganisatie eisen een studie op zich. Enkele vragen maken overigens al wel deel uit van recente studies of de komende trendrapportage over de advocatuur van het WODC. Ik ben daarom voornemens eerdaags een commissie in te stellen die ik zal vragen binnen zes maanden na haar installatie een compact raamwerk op te stellen, waarbij ik haar vraag het accent te leggen op de bovengenoemde kernvragen betreffende de bestuurlijke structuur (Advocatenwet), een goede borging van kwaliteit en integriteit en het klacht en tuchtrecht. Mede op basis van de adviezen van deze commissie kan vervolgens in de behandeling van de dan nog resterende vragen een rangorde worden aangebracht.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat ik de motie wil uitvoeren door een commissie in te stellen die binnen een redelijk kort tijdbestek advies over de kernvragen zal uitbrengen.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner