

NEDERLANDSE
ORDE VAN
ADVOCATEN



De Minister van Veiligheid en Justitie
De heer mr. I. W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EN Den Haag

Den Haag, 21 januari 2011
Uw kenmerk: 5679158/10/6
Dossiernummer: 3.5.1/10

Door Reg. DSC kopie gezonden
aan <u>DW</u>
Ministerie van Justitie DROB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier <u>W1330.20/1069450</u>
Datum <u>24 JAN. 2011</u>
Nummer <u>11/568/44</u>
Ambt

Betreft: consultatie conceptwetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart

Mijnheer de Minister,

De Algemene Raad heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel beoogt de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren door middel van schaalvergroting. Dat maakt het mogelijk te komen tot krachtigere gerechtsbesturen, meer specialisatie van zittende en staande magistratuur, concentratie van zaken, maatwerk en de oplossing van capaciteitsproblemen. De voornaamste wijziging die het voorstel inhoudt is om het aantal arrondissementen terug te brengen van 19 naar 10 en het aantal ressorten van vijf naar vier. Voor de organisatie van de advocatuur betekent dit – bij een ongewijzigde Advocatenwet – dat:

1. het aantal plaatselijke Orden van Advocaten terug gaat van 19 naar 10;
2. het aantal Raden van Discipline van vijf naar vier wordt teruggebracht;
3. het aantal leden van het College van Afgevaardigden omlaag gaat.

Na enkele algemene opmerkingen zullen wij onze reactie toespitsen op deze gevolgen.

Algemene opmerkingen

Tijdens de voorbereiding van de plannen heeft de Orde op meerdere momenten haar opvattingen kenbaar kunnen maken. Uw ministerie heeft ook de lokale dekens bij de beleidsvorming betrokken door per ressort rondetafelgesprekken te houden. Dat hebben wij zeer op prijs gesteld. De insteek van de Orde is daarbij telkens geweest – en nog – dat voor de advocatuur met name van belang zijn de kwaliteit van de rechtspraak (waaronder tevens redelijke termijnen voor zittingen en uitspraken), bereikbaarheid en zichtbaarheid van de rechter¹. Wij menen dat de kwaliteit van de rechtspraak is gediend met meer specialisatie, concentratie en maatwerk. In dat opzicht steunen wij de schaalvergroting met behoud van een groot aantal zittingsplaatsen. Voor rechtzoekenden en advocaten is het van belang dat zittingen zo veel mogelijk plaatsvinden op een redelijke afstand van partijen. Wij zijn derhalve verheugd dat de memorie van toelichting het vanzelfsprekend acht dat de advocatuur zal worden betrokken bij de verdeling van zaken over de zittingsplaatsen binnen

¹ Zie bijvoorbeeld de position paper van de Orde ten behoeve van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over herziening van de gerechtelijke kaart op 3 september 2009.



arrondissement en ressort. Overigens merken we op dat de toelichting een groot aantal belanghebbenden bij de zaaksverdeling noemt, maar niet de rechtzoekenden (§ 4.2). Dat lijkt een ommissie; wij menen dat hun belangen een voorname rol dienen te spelen.

De zichtbaarheid van de rechter lijkt ons door het behoud van een groot aantal zittingsplaatsen niet in het gedrang te komen. Wel zal te zijner tijd zorgvuldig moeten worden omgesprongen met de mogelijkheden om te komen tot opheffing van zittingsplaatsen. Een goede ontwikkeling in dit opzicht is de mogelijkheid om tijdelijk een zittingsplaats aan te wijzen voor de afdoening van lokaalgebonden zaken met een tijdelijk karakter.

1. De plaatselijke Orden van Advocaten

De vermindering van de aantal arrondissementen heeft rechtstreeks gevolgen voor het aantal plaatselijke Orden van Advocaten. Op grond van artikel 17 Advocatenwet is er in elk arrondissement een Orde van Advocaten. Mede gelet op de plannen voor de herziening van de gerechtelijke kaart heeft de Nederlandse Orde eind 2009 de Commissie Bestuurlijke vernieuwing ingesteld onder voorzitterschap van jhr. mr. J.L.R.A. Huydecoper. De opdracht was onder meer om na te gaan of de huidige congruentie van arrondissementale Orden met de gerechtelijke indeling dient te worden gehandhaafd.

De Commissie-Huydecoper heeft in haar rapport van oktober 2010 de Algemene Raad aanbevolen om inderdaad aan te sluiten bij de nieuw te vormen 10 arrondissementen. Hoewel de besluitvorming over alle aanbevelingen in het rapport binnen de Orde nog niet is voltooid, heeft de Algemene Raad deze aanbeveling al wel omarmd.

Met name voor het toezicht op advocaten is de herindeling een goede ontwikkeling. De overgang van 19 naar 10 arrondissementen is een belangrijk onderdeel van de plannen van de Algemene Raad om het toezicht op de advocatuur door de dekens te versterken en hun rol als toezichthouder verder te professionaliseren. Daarbij past een kwalitatief goede ondersteuning door de bureaus, die mede mogelijk wordt door de schaalvergroting.

Met de voorgestelde herziening komen er tien dekens, tien Raden van Toezicht en maximaal tien ondersteunende bureaus. Deze dekens en bureaus moeten in sommige gevallen weliswaar een groter gebied bestrijken (met name de arrondissementen Noord-Nederland, Oost-Nederland en Limburg), maar door de schaalgrootte zijn zij in staat dit op een professionelere manier te doen dan nu het geval is. Bovendien is door de schaalgrootte de continuïteit van het toezicht beter gewaarborgd. Deze ontwikkeling is nu al in gang gezet doordat er in het noorden met ingang van 1 november 2010 één ondersteunend bureau is voor Assen, Groningen en Leeuwarden. Hetzelfde zien we in Breda en Middelburg.

Een punt van aandacht is de omvang van het voorgestelde arrondissement Oost-Nederland. Dit arrondissement is qua oppervlakte het grootst in Nederland met een reisafstand tussen de uiterste grenzen van het arrondissement van minimaal twee uur. De huidige dekens van de arrondissementen die volgens het ontwerp onder Oost-Nederland komen te vallen, en dan met name de Zwolse en de Almelose deken, hebben al meerdere malen aangegeven dat zij dekenaal toezicht over een zo groot gebied om een aantal redenen een lastige opgave vinden, en daarom ongewenst. Zij vrezen dat een deken in een zo groot gebied moeilijk



vertrouwdheid met alle daarin gevestigde advocaten kan ontwikkelen (geen pappenheimersgevoel), terwijl ook andersom voor de advocaten een Raad van Toezicht en met name een deken onvoldoende herkenbaar en benaderbaar zal worden gevonden wanneer zij zo "op afstand" komen te staan. Daarbij speelt ook een rol dat in de arrondissementen thans een goede cohesie en een goede betrokkenheid bij balieactiviteiten wordt ervaren; dat zou bij een zo groot arrondissement (of in casu: dekenaat) makkelijk kunnen eroderen.

Om dit probleem op te lossen zijn wel de navolgende suggesties gedaan:

- Oost-Nederland verdelen in twee arrondissementen in plaats van één; en wel Arnhem/Zurphen en Zwolle/Almelo; als dat al niet op de gerechtelijke kaart zou gebeuren, dan zou dat niettemin toch wel, in afwijking daarvan, kunnen gebeuren bij de regionale indeling van dekenaten;
- het model van de "Leidse deken" in het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland introduceren; dit houdt in dat een lid van de Raad van Toezicht die kantoor houdt in een bepaalde regio speciaal wordt belast met het (afgeleide dekenale) toezicht in die regio. De wet laat ook thans reeds toe dat andere leden van een Raad van Toezicht dan de deken zelf het dekenale toezicht uitoefenen. Dit model wordt onder meer in het arrondissement 's-Gravenhage al geruime tijd en naar tevredenheid toegepast.

Wij kiezen voor de tweede optie. Aangezien alle overige instanties en organisaties in tien dezelfde regio's zullen worden georganiseerd en een uitzondering voor alleen de advocatuur niet erg werkbaar lijkt, scharen wij ons achter de voorgestelde indeling van 10 arrondissementen, dus inclusief het "grote" Oost-Nederland. Wij zijn van mening dat het probleem van het toezicht in dergelijk grote gebieden in de toekomst voldoende kan worden ondervangen door introductie van het model van de "Leidse deken". Wij zijn voornemens om dat bij de voorbereiding op de invoering van dit wetsvoorstel in samenspraak met de dekens nader uit te werken.

Tot slot constateren wij met genoegen dat het wetsvoorstel tevens al overgangsbepalingen bevat voor de verkiezing van nieuwe lokale dekens, leden van de Raden van Toezicht en het College van Afgevaardigden, en voor de overgang van archiefbescheiden van de plaatselijke Orden die opgaan in nieuwe Orden. Wij kunnen ons vinden in de voorstelde procedures.

2. Gevolgen voor de tuchtrechtspraak

Als gevolg van de voorgestelde nieuwe kaart zullen de Raden van Arnhem en Leeuwarden opgaan in een nieuwe Raad binnen het ressort Arnhem-Leeuwarden.

De vestigingsplaatsen van de Raden van Discipline zullen voortaan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, en de vestigingsplaats van het Hof van Discipline kan door de minister van Veiligheid en Justitie worden bepaald. Voor de benoeming van de voorzitters en leden in de nieuwe Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden is een overgangsregeling getroffen. De Algemene Raad kan zich vinden in deze bepalingen.

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting geen directe gevolgen voor de Raden in de nieuwe ressorten Amsterdam, Den Haag en 's-Hertogenbosch. De in te stellen Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden krijgt echter te maken met de instroom van klachtzaken van de voormalige Raden in Leeuwarden en Arnhem, terwijl het aantal leden in verhouding wordt gehalveerd. Op basis van het aantal advocaten binnen het desbetreffende rechtsgebied zou



dit echter geen problemen mogen opleveren. De 'advocaatdichtheid' per Raad is door de fusie zelfs evenwichtiger verdeeld. In de nieuwe situatie is het verschil in aantal advocaten per rechtsgebied tussen de grootste en de kleinste Raad nog 2.320, waar het nu om een verschil van ruim 6.000 advocaten gaat².

Raad van Discipline (nu)	Aantal advocaten	Raad van Discipline (straks)	Aantal advocaten
Amsterdam	6.789	Amsterdam	5.427
Arnhem	1.924	Arnhem-Leeuwarden	4.072
Den Haag	3.781	Den Haag	3.588
's-Hertogenbosch	2.514	's-Hertogenbosch	2.707
Leeuwarden	786		

De Algemene Raad kan instemmen met deze gevolgen voor de tuchtrechtelijke colleges.

Een aandachtspunt is wel dat de nieuwe ressorten een kleiner aantal arrondissementen omvatten (Amsterdam en Den Haag elk twee, Arnhem-Leeuwarden en 's-Hertogenbosch elk drie). Dat zou de mogelijkheid om een klacht tegen een deken naar een andere deken binnen hetzelfde ressort te verwijzen, zoals art. 46c lid 4 Advocatenwet voorschrijft, nogal inperken. In de ressorten Amsterdam en Den Haag ligt zelfs vooraf al vast welke deken de klacht zal onderzoeken en zo mogelijk afhandelen: deken A behandelt dan altijd klachten tegen deken B en omgekeerd. Het is de vraag of dit bijdraagt aan het beeld van een objectieve behandeling van de klacht. Het aanhangige wetsvoorstel 'Van Wijmen' bevat een wijziging in art. 46c lid 4 Advocatenwet waardoor een onderzochte klacht tegen een deken door het Hof van Discipline ter behandeling naar een andere Raad van Discipline zal worden doorverwezen. Maar deze wijziging draagt het onderzoek ervan nog altijd op aan een belendende deken binnen het rechtsgebied van de Raad. De Algemene Raad stelt voor om deze bepaling in 'Van Wijmen' uit te breiden tot het onderzoek en de behandeling van de klacht door de *deken*. Het Hof van Discipline kan dan een andere deken aanwijzen met keuze uit negen kandidaten. Aangezien er nog een nota van wijziging op dat wetsvoorstel in voorbereiding is, zou deze uitbreiding daarin wellicht nog kunnen worden meegenomen.

3. Het College van Afgevaardigden

De memorie van toelichting stelt in § 8.1 voorop dat dit wetsvoorstel niet de plaats is om wijzigingen van de Advocatenwet door te voeren, die eventueel voortvloeien uit de besluitvorming over het rapport van de Commissie-Huydecoper. Wij sluiten ons hierbij geheel aan. Zoals gezegd is de besluitvorming over genoemd rapport binnen de Orde nog niet voltooid. Het rapport vergt op meerdere onderdelen nadere uitwerking en beraadslaging. Dat geldt ook voor de samenstelling van het College van Afgevaardigden.

² NB: in dit overzicht is geen rekening gehouden met de overgang van de Gooi- en Vechtstreek van arrondissement Amsterdam naar arrondissement Midden-Nederland. In de huidige situatie zijn de gevolgen van de aanhangige Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie evenmin verwerkt (overgang van de arrondissementen Utrecht, Middelburg en Zwolle-Lelystad naar respectievelijk de hofressorten van Arnhem, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden).



Hier speelt allereerst de vraag of het College gebaseerd dient te zijn op een (volledige) territoriale vertegenwoordiging, dan wel (tevens) op functionele vertegenwoordiging door bijvoorbeeld het instellen van q.q.-zetels. In de discussie is nog nauwelijks aan de besproken welke getalsmatige vertegenwoordiging het meest tegemoet zou komen aan de gesignaleerde knelpunten, die mede het gevolg zijn van het huidige grote aantal leden. Om een toekomstbestendig College te creëren, achten wij het van groot belang dat wij eerst de discussie ten volle kunnen voeren in eigen kring.

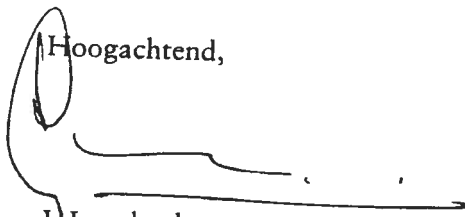
Wij menen ook dat deze discussie zonder problemen kan worden afgewacht. Het huidige College bestaat uit 93 leden en 93 plaatsvervangers. Door de enkele vermindering van het aantal arrondissementen neemt het aantal College-leden al af, ook zonder wijziging van de Advocatenwet. De tien nieuw te vormen arrondissementen zullen qua aantallen advocaten alle uitkomen boven de 750. Dat is in het huidige artikel 20 lid 2 Advocatenwet de laatste categorie, waaraan zeven afgevaardigden en plaatsvervangers worden toegewezen. De vermindering van het aantal arrondissementen leidt dan tot 70 leden en 70 plaatsvervangers. De in dit wetsvoorstel van de Commissie-Huydecoper overgenomen driedeling met bijbehoren aantallen leden en plaatsvervangers zou zorgen voor 52 leden en 16 plaatsvervangers. De grootste 'winst' van dit voorstel zit in het aantal plaatsvervangers.

Wij menen echter dat het verschil in leden, 70 of 52, niet opweegt tegen het belang dat wij de discussie over de samenstelling van het College grondig voeren, met name ook met het College zelf. Wij verzoeken u derhalve in dit wetsvoorstel geen wijziging aan te brengen in de huidige regeling van de samenstelling van het College in de Advocatenwet.

Tot slot

Uit het bovenstaande blijkt dat wij ons in overwegende mate kunnen vinden in het wetsvoorstel, waar dit de advocatuur aangaat. Voor het onderzoek en de behandeling van klachten tegen een deken bevelen wij een concrete wijziging aan van het wetsvoorstel "Van Wijmen", dat mogelijk nog in de te verwachten nota van wijzigingen kan worden opgenomen. Daarnaast verzoeken wij u in het onderhavige wetsvoorstel nog geen regeling te treffen voor de aantallen leden en plaatsvervangers van het College van Afgevaardigden, en artikel VI, onderdeel B, uit het conceptwetsvoorstel te schrappen.

Hoogachtend,



J. Loorbach,
Algemeen deken