

Vergaderjaar 1986–1987

19996

## Wijziging van de Advocatenwet (Beroepsopleiding advocaten)

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 maart 1987

Bij Kabinetsmissive van 24 oktober 1986, no. 106, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Advocatenwet (Beroepsopleiding advocaten).

1. Terecht opent de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting met een verwijzing naar de grote belangen die zijn gediend met een goede opleiding van advocaten. Dit uitgangspunt verklaart echter nog niet, waarom de universitaire opleiding tot meester in de rechten voor advocaten niet geheel toereikend is en waarom niet de universiteit een aanvullende opleiding zou kunnen verzorgen. Het in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting genoemde eindrapport van de Commissie-De Brauw en het preadvies uit 1984 geven in het bijzonder op de tweede vraag geen definitief antwoord. Naar het oordeel van de Raad van State zou de motivering van het voorstel van wet worden versterkt, indien in de memorie van toelichting op dit aspect zou worden *ingegaan*. De verwijzing naar mogelijke samenwerkingsverbanden met een aantal universiteiten acht het college in dit verband onvoldoende. Het zou

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 2 juni 1987

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 oktober 1986, no. 107, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 maart 1987, No. Wo3.86.0545, moge ik U hierbij aanbieden.

1. In de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat de noodzaak van een beroepsopleiding voor advocaten reeds in 1973 uit onderzoek is gebleken. Die noodzaak was gebaseerd op de constatering, dat de universitaire juridische opleiding onvoldoende voorbereidde op de praktische kennis en vaardigheden waarover de advocaat moet beschikken. De verklaring hiervoor is naar mijn mening gelegen in het feit dat de *juridische faculteiten een algemene juridische vorming en niet een op beroepsuitoefening gericht juridisch onderwijs* geven. Advocaat wordt men pas in de praktijk. Tot zover mijn reactie op het eerste gedeelte van de door de Raad gestelde vraag.

Wat het tweede gedeelte van de vraag van de Raad betreft, dat betrekking heeft op de mogelijke *verzorging door de universiteit van een aanvullende opleiding*, meen ik te kunnen volstaan met de constatering dat er van zodanige opleiding op dit moment nu eenmaal geen sprake

verhelderend kunnen zijn indien meer inzicht zou kunnen worden gegeven in het leerplan zoals dit thans – zij het voorlopig – voor ogen staat. Het in de memorie van toelichting (bladzijde 2 onderaan) bedoelde programma kan daarbij dienst doen.

is. Met deze omstandigheid is de noodzaak van de verzorging van een eigen opleiding door de balie gegeven. Ik wijs er wel op dat in samenwerking met de Rijkuniversiteit Utrecht in september 1986 bij wijze van experiment een cursus is gestart, die eind juni 1987 wordt afgesloten. Inmiddels is in februari 1987, in samenwerking met de Raad van Toezicht te Utrecht en de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit te Utrecht, een begin gemaakt met een tweede cursus. Voor september van dit jaar staan drie experimentele cursussen op het programma: in Utrecht (voor de derde maal), in Amsterdam en in Maastricht/Roermond. Alle keren in samenwerking met de betrokken Raden van Toezicht en de juridische faculteiten ter plaatse. De memorie van toelichting is op bovenvermeld punt geactualiseerd.

Ik sta positief tegenover de hierboven geschetste vorm van samenwerking, omdat ik meen, zoals ik in de memorie van toelichting reeds heb aangegeven, dat een vorm van inbedding van de beroepsopleiding in het wetenschappelijk onderwijs zowel de kwaliteit van als het toezicht op deze opleiding ten goede zal komen.

Het wetsvoorstel evenwel heeft de bovenbedoelde samenwerking niet als uitgangspunt. Dit om de balie de mogelijkheid te bieden om een deel van de beroepsopleiding door andere instanties dan de universiteiten te laten verzorgen voor advocaten die hierop prijs stellen. De suggestie van de Raad om meer inzicht te verschaffen in het leerplan zoals dit voorlopig voor ogen staat, heb ik aldus gevolgd dat het door de Nederlandse orde van advocaten ontwikkelde programma met bijbehorend cursusmateriaal ter kennisneming van de leden ter griffie van de Tweede Kamer zal worden neergelegd.

2. Blijkens artikel 17 van de Advocatenwet is de Nederlandse orde van advocaten een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Dat aan de Nederlandse orde van advocaten grote vrijheid wordt gelaten bij het regelen van de opleiding en het examen, is met dit grondwetsartikel in overeenstemming. Ook anderszins is het algemeen belang bij deze aangelegenheid betrokken, omdat opleiding en examen ingrijpende effecten kunnen hebben op de toegankelijkheid van het beroep. De

2. De beschouwingen van de Raad in deze paragraaf hebben mijn instemming. Zij geven mij slechts aanleiding op te merken dat inderdaad ervoor moet worden gewaakt dat de voorgestelde opleiding de toegankelijkheid tot het beroep van advocaat niet mag beperken, doordat de opleidingseisen te hoog worden gesteld. Het wetsvoorstel bevat naar mijn mening voldoende waarborgen om een ontwikkeling in deze, ongewenste, richting tegen te gaan.

Raad ziet er niet aan voorbij dat de thans voorziene opleiding de toegankelijkheid van het beroep verbetert; als een stagiaire er niet in slaagt een opleidingsplaats te vinden bij een ervaren advocaat of een samenwerkingsverband van ervaren advocaten is dat voor hem minder nadelig naarmate meer systematische cursussen vanwege de orde beschikbaar worden gesteld. De thans voorgestelde opleiding kan evenwel onbedoeld weer tot een nieuwe beperking leiden, indien de eisen te hoog worden gesteld, hetgeen ook weer invloed zal hebben op de door de stagiaire te dragen kosten. Beide aspecten – de vrijheid van de orde binnen de door de wet te stellen grenzen en de raakpunten met het algemeen belang – geven de Raad aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen die hij thans laat volgen.

3. De vrijheid van de beroepsorganisatie eist allereerst dat de wettelijke begrenzing van die vrijheid helder is. Reeds daarom verdient het geen aanbeveling, de keuze tussen enerzijds nadere uitwerking van de formele wet bij algemene maatregel van bestuur en anderzijds nadere uitwerking bij verordening ex artikel 28 Advocatenwet geheel vrij te laten (artikel 9c, tweede lid, eerste volzin). Bovendien is de onderlinge rangorde, welke in het algemeen geregeld is in artikel 29, tweede lid, van de Advocatenwet, niet geheel duidelijk wanneer naast elkaar zouden komen te staan regelingen krachtens algemene maatregel van bestuur en regelingen bij of krachtens verordening (artikel 9c, tweede lid, tweede volzin). De helderheid zou worden gediend indien bij algemene maatregel van bestuur enige kernonderwerpen, opleiding en examen betreffende zouden worden vastgesteld en het overige aan de regelgevende bevoegdheid van de orde zou worden overgelaten. Tot die kernonderwerpen rekent het college de vakken welke in ieder geval in de opleiding moeten worden onderwezen en voorts de duur van de opleiding en het tijdvak waarin deze moet worden gevolgd. Ter voorkoming van misverstand merkt de Raad op, de op bladzijde 2 van de memorie van toelichting genoemde duur (45 dagen, in het eerste half jaar van de stage) aanvaardbaar te achten. Tot de bij algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen rekent hij niet de kosten van de opleiding. De

3. De keuze tussen enerzijds nadere uitwerking van de formele wet bij algemene maatregel van bestuur en anderzijds nadere uitwerking bij verordening ex artikel 28 Advocatenwet wordt in artikel 9c, tweede lid, eerste volzin, anders dan de Raad opmerkt, ogenschijnlijk slechts geheel vrij gelaten. In deze volzin is van een nevenschikking geen sprake. Voorop staat regeling bij verordening, hetgeen past bij het karakter van publiekrechtelijk lichaam van de Nederlandse orde van advocaten. Regeling bij algemene maatregel van bestuur heeft een subsidiair karakter.

De onderlinge rangorde van een regeling bij (of krachtens) verordening en een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is vastgelegd in artikel 29, derde lid, van de Advocatenwet, doordat in dit artikellid is bepaald dat onderwerpen waarin door een hogere regeling wordt voorzien, van rechtswege vervallen. In zoverre kan over de rangorde geen onduidelijkheid bestaan.

De gedachte van de Raad om bij algemene maatregel van bestuur enige kernonderwerpen, opleiding en examen betreffende, te laten vaststellen en het overige aan regeling bij verordening over te laten, strookt naar mijn mening minder goed met de status van publiekrechtelijk lichaam van de Nederlandse orde van advocaten. De helderheid die de Raad hier geboden acht, kan mijns inziens worden verschaft door artikel 9c, tweede lid, aldus te redigeren,

kosten van de opleiding kunnen niet voor langere tijd worden vastgesteld, zodat in het besluit ten hoogste een maximum bedrag zou kunnen worden genoemd. Naar de ervaring leert, ontstaat dan licht de neiging, dat maximum ook te gebruiken.

4. De thans ontworpen opleiding acht de Raad niet van dien aard dat gevreesd zou moeten worden voor een te vergaande beperking van de toegankelijkheid van het beroep. Het college wil er echter niet aan voorbij zien dat bij organisaties die zich met opleiding bezighouden een enkele maal een neiging tot perfectionering ontstaat. Teneinde hiertegen te waken, is er in de eerste plaats de gemengde samenstelling van het curatorium en voorts het vernietigingsrecht, bedoeld in artikel 134, derde lid, van de Grondwet en artikel 30 van de Advocatenwet. Indien een verdergaande greep van de overheid op de ontwikkelingen rond het examen wordt gewenst, zou ten aanzien van bepaalde door de orde vast te stellen voorschriften betreffende het examen preventief toezicht te worden beperkt tot de punten waarvoor dit inderdaad zeer gewenst is. De Raad zou zich kunnen voorstellen dat die wenselijkheid aanwezig wordt geacht bij de vaststelling van de cursus- en examengelden; vergelijk bij voorbeeld artikel 73, tweede lid, van de Wet op de registeraccountants.

5. Dat hiernaast bij – in sommige gevallen zelfs: krachtens – algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld die de plaats van interne regelingen van de orde zouden moeten innemen, acht de Raad, zoals hij hiervoor reeds tot uitdrukking bracht, niet gewenst en ook niet passend wanneer het gaat om een openbaar lichaam als in artikel 134 van de Grondwet bedoeld. Het college ziet er niet aan voorbij dat hantering van het preventieve en repressieve toezicht wel kan leiden tot de verdwijning van een met het algemeen belang strijdige regeling doch niet zonder meer ten gevolge heeft, dat in de zaak wordt voorzien op een wijze die met het algemeen belang voldoende rekening houdt. Echter, als het gaat om de in artikel

dat duidelijk is dat alle onderwerpen, de beroepsopleiding betreffende, in beginsel aan de regelgevende bevoegdheid van de orde worden overgelaten. De wettekst is in deze zin aangepast. In deze opzet wordt overigens ook aangesloten bij de mening van de Raad dat de kosten van de opleiding niet gerekend moeten worden tot de bij algemene maatregel van bestuur te regelen onderwerpen.

4. Ik meen dat er geen reden is om de suggestie van de Raad te volgen om ten aanzien van bepaalde door de orde vast te stellen voorschriften betreffende het examen, preventief toezicht in te stellen. Zou, in het door de Raad genoemde voorbeeld van de vaststelling van de cursus- en examengelden, de behoefte bestaan om de desbetreffende verordening, gelet op het algemeen belang dat bij deze aangelegenheid in het geding is, te vernietigen, dan biedt – de Raad vermeldt dit ook – artikel 30 van de Advocatenwet daartoe de mogelijkheid. Preventief toezicht in een regeling moet naar mijn mening zoveel mogelijk worden vermeden, gelet op de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (Stcrt. 1984, 232) en in het bijzonder gelet op Toetsingspunt 15, waarin gesproken wordt over de zware beleidslasten waarmee preventief toezicht gepaard gaat. Het gestelde in de toelichting op genoemd toetsingspunt, te weten dat onaanvaardbare besluitvorming op decentraal niveau, kan worden geredresseerd langs de weg van het vernietigingsrecht, geldt zeker voor de onderhavige regeling.

5. Door, zoals ik hierboven onder punt 3 aangaf, een andere redactie van artikel 9c, tweede lid, voor te stellen, wordt duidelijk tot uitdrukking gebracht dat alle onderwerpen betreffende de beroepsopleiding in de eerste plaats bij verordening worden geregeld. In beginsel zal geen regeling bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. De mogelijkheid daartoe blijft echter open. Voorshands ga ik ervan uit dat de verordenende bevoegdheid van de orde afdoende regeling zal geven.

Mocht een verordening bij Koninklijk besluit worden vernietigd, dan meen ik met de Raad dat de Nederlandse orde van advocaten een nieuwe verordening zal opstellen die wèl in overeenstemming kan worden

134 van de Grondwet bedoelde lichamen, behoort er in de ogen van de Raad van te worden uitgegaan dat zulk een lichaam, indien een verordening door vernietiging wordt getroffen dan wel de voorgeschreven goedkeuring niet verkrijgt, zonodig een nieuwe verordening opstelt die aan de gestelde eisen voldoet.

6. In verband met het voorgaande acht de Raad het noodzakelijk dat het voorgestelde artikel 9c, tweede lid, wordt heroverwogen. Ook dient meer aandacht te worden besteed aan het beroepsrecht, geregeld in artikel 9e. Wanneer een stagiaire wordt afgewezen kan het zijn dat hij zulks toeschrijft aan de hem gestelde eisen die hij te zwaar acht. Ook in een dergelijk geval is de toegankelijkheid van het beroep in het geding. Het beroep op het curatorium ware te versterken met een summiere regeling van de essentialia naar het model van de artikelen 13 en 14 van de Wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Wanneer tenslotte, zoals de Raad voorstaat, de correctiemogelijkheid van de centrale overheid wordt beperkt tot repressief en eventueel preventief toezicht moet bij de dan nodige aanpassing van artikel 30 van de Advocatenwet worden gezorgd, dat ook besluiten van organen van de orde aan wie door de algemene raad bevoegdheden zijn gedelegeerd (vergelijk weer het voorgestelde artikel 9c, tweede lid) hieronder worden gebracht.

7. Blijkens de memorie van toelichting (bladzijden 7 en 9) bestaat ook voor degenen, die op grond van het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 8 van de Advocatenwet van het tableau zijn geschrapt en dus geen stagiaire meer zijn (en in beginsel niet meer voorwaardelijk als advocaat worden

geacht met het algemeen belang (of, in voorkomend geval, met het recht).

Het achterwege blijven van zodanige nieuwe verordening acht ik voor de onderhavige regeling van de beroepsopleiding, indien deze opleiding eenmaal wordt verzorgd, buiten de realiteit gelegen.

6. De aanpassing van artikel 9c, tweede lid, kwam hierboven onder 3 reeds ter sprake.

De suggestie van de Raad om meer aandacht te besteden aan het beroepsrecht door het beroep op het curatorium te versterken, heb ik aldus gevolgd, dat na artikel 9e enige nieuwe artikelen zijn opgenomen met een ter zake meer uitgewerkte regeling. Deze regeling is ontleend aan de artikelen 67 tot en met 70 van de Wet op de Registeraccountants.

In artikel 5, onder 1, van de Wet-Arob, is bepaald dat geen voorzieningen in de zin van genoemde wet, open staan tegen beschikkingen, houdende een beoordeling van het kennen of kunnen van iemand, die te dier zake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst. Om deze reden heb ik dan ook niet het voorstel van de Raad gevolgd om een beroepsregeling op te nemen naar het model van de artikelen 13 en 14 van de Wet-Arob.

Artikel 30 van de Advocatenwet bepaalt dat besluiten van het college van afgevaardigden of van de algemene raad, voor zover zij met het recht of met het algemeen belang strijden, bij Koninklijk besluit kunnen worden geschorst of vernietigd. Nu in het wetsvoorstel de correctiemogelijkheid van de centrale overheid van repressief toezicht in stand blijft, meen ik met de Raad dat – mede gelet op artikel 9c, tweede lid – artikel 30 aldus moet worden aangepast, dat ook besluiten van organen van de orde aan wie door de algemene raad bevoegdheden zijn gedelegeerd, onder dit repressief toezicht moeten worden gebracht. Het wetsvoorstel is aangevuld met de hier bedoelde wijziging van artikel 30.

7. Bij de hier door de Raad beschreven casuspositie teken ik aan dat de tijd waarbinnen een voorwaardelijk ingeschreven advocaat in de gelegenheid wordt gesteld om de beroepsopleiding met goed gevolg af te sluiten, ruim is bemeten. Niettemin acht ik met de Raad denkbaar dat een stagiaire door omstandigheden

ingeschreven), de mogelijkheid om opnieuw het examen af te leggen. Wanneer de opleiding, zoals in de memorie van toelichting mogelijk wordt geacht, ten dele wordt gesubsidieerd is denkbaar dat de hier bedoelde personen zich geheel op eigen kosten op het examen moeten voorbereiden. Dit lijkt niet redelijk, indien een stagiaire door omstandigheden buiten zijn schuld niet het volle profijt van de opleiding kon verkrijgen. De Raad neemt aan dat de regelingen van de orde hierin zullen voorzien, doch hij beveelt aan, in de memorie van toelichting op deze casuspositie in te gaan.

8. In artikel 9c, tweede lid, wordt gesproken over «de eisen voor de toelating tot het afleggen van het examen». Indien hiermee voorwaarden bedoeld zijn, waaraan men dient te voldoen alvorens men het examen mag afleggen, ware een indicatie te geven van wat deze voorwaarden zouden kunnen inhouden. Voorts is bij het college de vraag gerezen waarom in dit artikel met zoveel woorden wordt bepaald dat de voordracht tot een algemene maatregel van bestuur moet uitgaan van de Minister van Justitie. Nu deze bewindsman enig ondertekenaar van het wetsvoorstel is, komt deze bepaling overbodig voor, tenzij zij alsnog afdoende wordt gemotiveerd.

9. Met het betoog dat aanvangt met de laatste alinea van bladzijde 7 van de memorie van toelichting en eindigt bovenaan bladzijde 8 is, naar de Raad aanneemt, bedoeld te zeggen, dat de verplichting voor een advocaat om als patroon op te treden een basis behoeft in de formele wet. Dit ware in de toelichting duidelijker tot uitdrukking te brengen.

10. Artikel III ware van een toelichting te voorzien.

11. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

buiten zijn schuld niet het volle profijt van de beroepsopleiding kan verkrijgen. Ik meen erop te kunnen vertrouwen dat voor zodanig geval door de algemene raad een regeling wordt getroffen, die het mogelijk maakt dat voor de betrokkene geen financiële barrière wordt opgeworpen waardoor het onmogelijk zou worden gemaakt om het examen bij wijze van herkansing af te leggen. Ik zie echter geen aanleiding om de aanbeveling van de Raad te volgen om in de memorie van toelichting op deze casuspositie in te gaan.

8. Deze terminologie is ontleend aan artikel 72, eerste lid, van de Wet op de Registeraccountants. Hiermee zijn inderdaad bedoeld voorwaarden, waaraan men dient te voldoen alvorens men het examen mag afleggen. Bij deze voorwaarden valt onder andere te denken aan het gevolgd hebben van de verplichte cursusonderdelen, alsmede van het gestelde aantal keuzevakken. Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de Raad zijn in (het aangepaste) artikel 9c, tweede lid, de woorden «op voordracht van Onze Minister van Justitie», als zijnde overbodig, geschrapt.

9. Aan de hier bedoelde suggestie van de Raad is gevolg gegeven.

10. Op dit onderdeel is alsnog een toelichting opgenomen.

11. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

Ik veroorloof mij u in overweging te geven het hierbij gevoegde, overeenkomstig het vorenstaande, gewijzigde voorstel van wet en de daarbij behorende gewijzigde memorie van toelichting met bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W03.86.0545 van de Raad van State van 10 maart 1987**

- In artikel I, onderdeel B, waren de woorden «het leesteken» te vervangen door: de punt.
- In het opschrift van de nieuwe paragraaf 1a ware ook de stage te vermelden.
- Artikel 9c, eerste lid, ware aldus te formuleren dat de Nederlandse orde van advocaten zorg draagt voor een opleiding voor stagiaires.
- De vijfde en zesde zin van paragraaf 3 van de memorie van toelichting lopen niet en waren derhalve te herschrijven.
- De paragraaf over buitenlandse regelingen ware te plaatsen na paragraaf 2.
- Boven de artikelsgewijze toelichting ware het opschrift artikelsgewijze toelichting te plaatsen.
- Van het verdrag vermeld in de toelichting op onderdeel D van artikel I ware de vindplaats te noemen.