

Vergaderjaar 1987–1988

1996

Wijziging van de Advocatenwet (Beroepsopleiding advocaten)

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 7 oktober 1987

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie namen met belangstelling kennis van het onderhavige wetsvoorstel.

Deze leden waren verbaasd over het feit dat er in het wetsvoorstel geen basis is gelegd voor samenwerking met de juridische faculteiten bij het inhoud geven van de beroepsopleiding van advocaten.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen waarom er geen vorm van inbedding van de beroepsopleiding in het Wetenschappelijk Onderwijs in het wetsvoorstel zelf was opgenomen.

In het verlengde hiervan zouden de aan het woord zijnde leden zich kunnen voorstellen, dat in het curatorium als bedoeld in artikel 9d van het wetsvoorstel ook het Wetenschappelijk Onderwijs vertegenwoordigd zou zijn.

In dit verband vroegen deze leden voorts hoe de hier voorgestelde beroepsopleiding van advocaten gezien moet worden in samenhang met de «Notitie planvorming postdoctorale opleidingsactiviteiten» van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen van maart 1986. In deze notitie wordt uitgegaan van de stellingname, dat de primaire verantwoordelijkheid voor de verzorging van postdoctorale beroepsactiviteiten bij de universiteiten ligt.

Vervolgens wilden de leden van de C.D.A.-fractie een nadere verduidelijking vernemen van de rechtspositie van de advocaat-stagiaire, die er niet in slaagt binnen de gestelde termijn een bewijs te overleggen, dat hij met gunstig gevolg het examen als bedoeld in artikel 9c van het wetsvoorstel heeft afgelegd.

In de memorie van toelichting wordt op blz. 4 gesteld, dat in elk geval de financiering zo ingericht zal moeten worden, dat voor niemand een financiële barrière voor toetreding tot de advocatuur zal ontstaan.

De leden van de C.D.A.-fractie wilden gaarne vernemen op welke wijze deze toezegging inhoud zal krijgen. Geldt deze toezegging ook voor hen, die opnieuw pogingen wagen, na geschrapte te zijn ingevolge artikel 8, derde lid, zoals weergegeven in het wetsvoorstel?

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethöf (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerding (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA) en Biesheuvel (CDA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabbaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA) en Leerling (RPF).

Het wetsvoorstel voorziet in een curatorium, dat toezicht houdt op de opleiding en het examen. De aan het woord zijnde leden wilden weten of het curatorium nog betrokken wordt bij het opstellen van de verordening, waarvan sprake is in artikel 9c, tweede lid.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij zagen met het kabinet de wenselijkheid in van het scheppen van een wettelijke basis voor stage en beroepsopleiding voor advocaten. Zij hadden goede nota genomen van de instemming van enkele nauw-betrokken beroepsorganisaties als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, terwijl het hun niet was ontgaan dat andere, evenzeer betrokken organisaties, als de Vereniging voor Rechtshulp en de Stichting Opleidingen Sociale Rechtshulp bedenkingen hadden, hetgeen ook gold voor de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de organisatie van de beroepsopleiding primair een aangelegenheid van de Nederlandse Orde van Advocaten is volgens de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten. Samenwerking met juridische faculteiten nu en in de toekomst is daarbij mogelijk. Evenwel mr. G. F. Th. Hesseling, portefeuillehouder opleidingen van de orde, schrijft in het Advocatenblad van 17 juli 1987 dat het niet is uit te sluiten dat de beroepsopleiding uiteindelijk de status zal krijgen van een opleiding in de tweede fase van het universitair onderwijs. Zelfs zou daarover door de Algemene Raad van de orde overleg worden gevoerd met de besturen van een aantal juridische faculteiten.

Is ook het kabinet van oordeel dat het mogelijk en wenselijk is dat de beroepsopleiding voor advocaten eertlang de status krijgt als bedoeld in artikel 13 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs? In het zojuist geciteerde artikel wordt ook gesteld dat het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen weliswaar niet structureel in de financiering zal bijdragen, maar in beginsel wel de bereidheid heeft de ontwikkeling van de beroepsopleiding financieel te steunen. Waar in de memorie van toelichting alleen staat vermeld dat er «geen sprake zal zijn van structurele financiering door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen van eventuele deelneming door de universiteiten» lijken hier enige vragen open te staan. Kort en goed: is de opleiding op weg naar de universiteit en zo ja, mag dan worden aangenomen dat de financiering te zijner tijd zal gaan via de geldstromen van Onderwijs en Wetenschappen? In hoeverre is het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen bereid tot incidentele financiering van de ontwikkeling van de beroepsopleidingen nu? Hoe verhoudt zich de hier gekozen vorm van opleiding tot de RAIO-opleiding?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met instemming kennis genomen van de volzin op blz. 4 van de memorie van toelichting: «In elk geval zal de financiering zo ingericht moeten worden dat voor niemand een financiële barrière voor toetreding tot de advocatuur zal ontstaan».

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden dat te mogen lezen als een garantie van de zijde van de regering. Aangezien zij de bezorgdheid van de Vereniging voor Rechtshulp deelden dat aankomende advocaten die zich meer in het bijzonder aangetrokken voelden tot de zogenaamde sociale praktijk vaak noch uit eigen middelen noch via het kantoor waar zij werkzaam zijn voldoende geld voor opleiding en examen bijeen zullen kunnen brengen, vroegen zij op welke wijze het kabinet de gesignaleerde garantie gestalte wilde geven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen het kabinet nader in te gaan op de positie van de Stichting Opleidingen Sociale Rechtshulp en met name op het bezwaar van die zijde dat de uitgangspunten van het wetsvoorstel in strijd zijn met de vrijheid van onderwijs, omdat elders

gevolgde opleidingen en afgelegde examens van een vergelijkbaar niveau geen recht geven op uitoefening van de advocatuur. Naar het oordeel van deze leden doet een uniforme beroepsopleiding voor alle advocaten onvoldoende recht aan de diversiteit binnen de advocatuur, met name het aspect sociale rechtshulp kan in het gedrang komen. De leden van de P.v.d.A. meenden te hebben begrepen dat de orde in het concept examenreglement een examencommissie introduceert, die in beroepszaken als een voorprocedure zou gaan functioneren, voordat men toekomt aan het curatorium als bedoeld in het voorgestelde artikel 9d. Hoe verhoudt deze commissie zich tot het curatorium, waarin de minister door zijn benoemingenbeleid een overheersende functie kan hebben en waarin hij ook, getuige het gestelde op blz. 3 van de memorie van toelichting, vertegenwoordigers van de Vereniging voor Rechtshulp kan benoemen.

Met tevredenheid hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. vastgesteld dat bij de duur van de voorwaardelijke inschrijving rekening is gehouden met beroepsuitoefening in deeltijd. Wel vroegen deze leden zich in dit verband af wat in de advocatuur wordt verstaan onder «volle werktijd».

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij verheugden zich erover, dat dit in goed overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten tot stand is gekomen.

Zij konden zich ermee verenigen dat de voorgenomen beroepsopleiding van advocaten een wettelijke grondslag krijgt. Zij wezen erop dat ook thans daaraan veel aandacht wordt besteed, doch dat de mate waarin dit gebeurt kennelijk nog te veel van arrondissement tot arrondissement verschilt. Een goede beroepsopleiding kan bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit van de advocatuur. Terecht, zo stelden deze leden, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat dit ook een overheidsbelang is. Deze erkenning is mede basis voor de financiële steun van de overheid. In dit verband vragen zij of het uitgangspunt dat de beroepsopleiding primair een aangelegenheid van de Nederlandse Orde van Advocaten is uitsluitend uit financiële overwegingen gekomen is.

De leden van de V.V.D.-fractie waardeerden het, dat thans al min of meer verregaande contacten tussen orde en universiteiten bestaan om gezamenlijk invulling aan de opleiding te geven.

Op grond van de beleidsnotitie postdoctorale opleidingsactiviteiten kunnen evenwel structureel geen geldmiddelen beschikbaar gesteld worden, maar kennelijk is dit incidenteel wel mogelijk.

Het kwaliteitsniveau zal onder meer worden bepaald door de opleiding. De eisen worden vastgelegd door de orde. Evenzeer heeft de orde er belang bij dat de beroepsgroep niet te sterk toeneemt. In hoeverre bestaat het gevaar dat het examen-vereiste een middel wordt om de beroepsgroep beperkt te houden. Aldus, zouden volgens deze leden oneigenlijke overwegingen gaan meespelen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen naar aanleiding van de gegevens in de memorie van toelichting over buitenlandse regelingen of ook inzicht verschaft zou kunnen worden over de studieduur in de genoemde landen.

Zij waren verder van oordeel, dat de kosten van de opleiding niet prohibitief voor het volgen van de opleiding zouden mogen zijn. Zij meenden dat dit in het algemeen ook niet het geval is, doch wilden weten of in schrijnende gevallen de orde een regeling kent, die in een oplossing voorziet.

Tot slot vroegen deze leden of de kennisgeving van artikel 9b, vijfde lid, in verband met de bewijstermijn niet schriftelijk zou moeten geschieden.

De leden van de D66-fractie hadden dit wetsvoorstel met instemming begroet. Zij zagen het als een goede ontwikkeling dat er thans enkele wettelijke eisen worden gesteld aan de opleiding en stage voor beginnende

advocaten. Op deze wijze kan een verhoging van de kwaliteit van de praktijkuitoefening door advocaten worden bewerkstelligd.

Dit wetsvoorstel legt de verantwoording voor de opleiding en het examen bij de Orde van Advocaten. Er wordt een curatorium benoemd dat op de opleiding en het examen toezicht houdt. Het curatorium wordt «breed» samengesteld, dat wil zeggen niet alleen uit advocaten. Ondanks dit laatste moet geconstateerd worden dat de beroepsgroep zelf (in de gedaante van de Orde van Advocaten) geheel en al verantwoordelijk is voor zowel de opleiding als het examen. Vooral van de kant van de sociale advocatuur is hierop gewezen. Uit de commentaren blijkt dat de Orde van Advocaten het ook niet eens is kunnen worden met bijvoorbeeld de Stichting Opleidingen Sociale Rechtshulp over de stage en examenregeling.

Vanuit de sociale advocatuur is opgemerkt dat een uniforme opleiding onvoldoende recht doet aan de diversiteit binnen de beroepsgroep. De raad van toezicht kan eventueel vrijstelling verlenen van de verplichting voor de stagiaire om bij een patroon kantoor te houden, maar kan geen vrijstelling verlenen voor het examen. Verwacht wordt dat van de vrijstellingsmogelijkheid zeer beperkt gebruik gemaakt zal worden. Ook dit zal beperkend werken voor de sociale advocatuur, zo wordt vanuit deze hoek verondersteld. Wat vindt de minister van deze stellingen?

Uit verschillende commentaren is gebleken dat de kosten per stagiaire tussen de f 3500 en f 5000 zullen bedragen. Deze bedragen zouden voor de kleine kantoren een financiële belemmering kunnen vormen, zodat deze kosten op de stagiaire zouden worden afgewenteld. Dit leek de leden van de D66-fractie geen goede zaak. Zou de minister commentaar willen geven op de hoogte van het bedrag per stagiaire en zijn visie willen geven op de eventuele belemmerende werking die hiervan uit zou kunnen gaan?

Het speet de leden van de D66-fractie dat er geen sprake zal zijn van structurele financiering door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen ten behoeve van de opleiding. Samenwerking met de juridische faculteiten leek hen een goede zaak, maar loopt deze samenwerking geen gevaar wanneer er vanuit de universiteiten geen financiële middelen beschikbaar zijn? Gaarne de visie van de minister.

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en verklaarden zich over het geheel genomen in de voorstellen te kunnen vinden.

Over enkele onderdelen wensten zij nog enige vragen te stellen. Deze leden vroegen of het mogelijk zal zijn dat, voorzover (delen van) de beroepsopleiding in het gewone curriculum van de juridische faculteiten zal kunnen worden opgenomen, een vrijstellingsbeleid wordt geïncorpo-reerd.

Artikel 9c, eerste lid, wekt de indruk dat het volgen van de opleiding niet imperatief is, terwijl daarnaast de mogelijkheid wordt opengelaten dat via delegatie door de plaatselijke orde diverse verplichtingen aan de beginnend advocaat kunnen worden opgelegd. Deze leden vroegen of een van de verplichtingen zou kunnen zijn het volgen van de opleiding. Wordt overwogen om het volgen van de opleiding verplicht te stellen waardoor het examen zou kunnen komen te vervallen? Voorts vroegen deze leden of het examen ook mag worden aangewend als instrument gericht op een beleid om de toestroom van nieuwe advocaten meer of minder te reguleren.

De wijziging van artikel 8 had de navolgende vraag opgeroepen: Gesteld dat een beginnend advocaat 2/10 van zijn tijd aan de advocatuur wenst te besteden, leidt dat dan tot de conclusie dat deze part-time advocaat 15 jaar de tijd krijgt om het examen te halen? Zou het, gelet op het karakter van de advocatenstage enerzijds en de lasten die deze voor de patroon en stagiaire met zich brengt, geen aanbeveling verdienen te bepalen dat de duur van de stage ten hoogste zes jaar kan bedragen en

artikel 9b onder 2 dienovereenkomstig aan te passen? Zou het, gelet op het feit dat de praktische uitwerking van de beroepsopleiding plaatselijke verschillen te zien kan geven, terwijl de inhoud van de beroepsopleiding zal moeten worden afgestemd op de juridische opleiding die de stagiaire reeds heeft gevolgd, geen aanbeveling verdienen dat bij de vaststelling van de inhoud van de opleiding ook de plaatselijke raden van toezicht een rol kunnen spelen? Indien zulks het geval zou zijn, zou artikel 9c ook de plaatselijke raden moeten noemen. Te vrezen valt immers dat een landelijke verordening met betrekking tot de inhoud van het programma hetzij te veel, hetzij te weinig zal regelen.

Het lid van de R.P.F.-fractie was uit de toelichting bij het wetsvoorstel de noodzaak van een wettelijke regeling van de beroepsopleiding van advocaten nog niet volledig duidelijk geworden. Twee tekortkomingen van de huidige Stageverordening worden met name genoemd.

Advocaten kunnen thans niet wettelijk verplicht worden als patroon op te treden en er is momenteel geen mogelijkheid advocaten, die de opleiding niet met goed gevolg voltooien, van het tableau te schrappen. Hoewel dit lid met de hoofdlijnen van de voorgestelde bepaling kon instemmen, zou hij een meer kwantitatieve invulling van de omvang van de problemen met de Stageverordening op prijs stellen.

Dit lid onderschreef de stelling, dat de algemene juridische opleiding aan de universiteiten te weinig is toegesneden op de advocatenpraktijk. Dat in deze lacune nu grotendeels kan worden voorzien door de ontwikkelde beroepsopleiding, noemde dit lid van groot belang voor handhaving en mogelijk zelfs versterking van de kwaliteit van de rechtshulpverlening. In dit verband zou hij gaarne vernemen hoeveel aspirant-advocaten inmiddels vanaf 1975 de beroepsopleiding (met goed gevolg) hebben doorlopen.

Voor de volledigheid vroeg dit lid naar het bestaan van een beroepsopleiding voor advocaten in België. Is deze aanwezig en zo ja, in welke mate is deze vergelijkbaar met de opleiding in Nederland? Het wetsvoorstel kent de Nederlandse Orde van Advocaten exclusief bevoegdheden toe waar het gaat om de organisatie van de beroepsopleiding. Tegelijkertijd is er volgens de memorie van toelichting ruimte voor het verzorgen van (een deel van) de opleiding door anderen. Kan nader worden aangegeven hoe ver die ruimte zich uitstrekt? Om welk(e) delen van de opleiding gaat het? Wordt alleen ruimte gecreëerd voor thans bestaande (deel-)opleidingen of zijn er tevens mogelijkheden voor toekomstige opleidingen, mede gelet op de grondwettelijk vastgelegde onderwijsvrijheid? Het R.P.F.-fractielid hechtte grote waarde aan het principe, dat voor niemand een financiële of opleidingsinhoudelijke barrière voor toetreding tot de advocatuur zal ontstaan. Hij achtte het derhalve daarom van belang daarover een zo groot mogelijke duidelijkheid te verkrijgen. Op welke wijze meent de minister, dat dergelijke barrières kunnen worden voorkomen?

Artikelen

Artikel I A

De leden van de P.v.d.A.-fractie lijkt de rechtspositie van de advocaat-stagiaire, die wel is geslaagd voor het examen beroepsopleiding, maar er niet in is geslaagd een «stagebriefje» te verwerven niet geheel duidelijk. Of andersgesteld, hoe verhoudt zich het stageresultaat tot het examenresultaat?

Hoe denkt het kabinet over de suggestie van A. van der Deurne, in het commentaar van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de VU, dat artikel 64 Advocatenwet gewijzigd moet worden, indien het wetsvoorstel ook betrekking heeft op procureurs?

Artikel I C

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe de minister staat tegenover de gedachte om in het nieuwe derde lid ook de patroon van de advocaat-

stagiaire kennis te geven van een schrapping van het tableau, naast betrokkene zelf en het OM en wel dusdanig dat schriftelijk nauwkeurig dag en uur worden aangegeven van de schrapping van het tableau.

Artikel I C

De leden van de fractie van de P.v.d.A. meenden in het verleden nogal eens in de kring van rechterlijke macht en orde twijfel te hebben horen uitspreken over het instituut «buitenpatronaat». Niettemin is het instituut nog steeds mogelijk via een vrijstelling van de verplichting dat een stagiaire bij een patroon kantoor houdt, te geven door de Raad van toezicht onder strikte voorwaarden. Wat zal de situatie zijn als de vrijstelling voornoemd wordt ingetrokken en de advocaat-stagiaire er alsnog in slaagt op een kantoor geplaatst te worden? Is dan een einde gekomen aan het dwangpatronaat, ontstaat dan spontaan een nieuw patronaat en wat betekent een en ander voor de stagetermijn?

Het R.P.F.-fractielid vroeg of er op basis van de huidige gang van zaken reden is te vrezen, dat de plaatselijke raden van toezicht hun bevoegdheden zodanig zouden aanwenden dat de advocatuur in hun arrondissement een gesloten circuit wordt.

Artikel III

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden graag meewerken aan het streven het mogelijk te maken de beroepsopleiding vanaf 1 september 1988 voor alle stagiaires verplicht te stellen. Is het alleen de formele wetgever die voortvarend moet werken om genoemde datum mogelijk te maken, of is het ook denkbaar dat de orde de opzet niet tijdig in orde heeft?

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De waarnemend griffier van de commissie,
Coenen