





**Floris Bannier,  
Hoogleraar Advocatuur  
Universiteit van  
Amsterdam**

‘D

e vraag rijst of de huidige (50 jaar oude) organisatievorm van de beroepsgroep nog adequaat is en past bij de werkelijkheid van heden.’ Dit schreef minister Donner in zijn brief van 23 december 2004 aan de Tweede Kamer in het kader van zijn uiteenzetting over de vraag hoe hij de motie van het kamerlid Klaas de Vries wilde uitvoeren. In dit artikel wijdt Floris Bannier aan die vraag enkele overwegingen.

## Is de Orde nog van deze tijd?

Naast het nodige onderzoek naar ontstaan, inrichting en functioneren van de Nederlandse Orde dat ik in een ander verband al grotendeels verrichtte, las ik ter voorbereiding op het schrijven van dit stuk het rapport van Sir David Clementi, waarin hij het ‘regulatory framework for legal services’ (nee, niet het al dan niet dragen van pruiken in de rechtszaal) in Engeland en Wales onder de loep neemt. Ik had de stille

hoop dat uit dat rapport een aantal suggesties zou blijken voor de inrichting van een moderne balie.

Dat viel een beetje tegen. Dit had niets te maken met de kwaliteit van het Clementi-rapport, want die is zonder meer hoog. Het ligt veel meer aan de geheel verschillende organisatie van de juridische dienstenmarkt.<sup>1</sup> In Engeland bestaan thans vijf organisaties die advocaten (in een iets andere definitie dan bij ons) samenbinden en vertegenwoordigen, waarvan de bekendste zijn de *Law Society* voor de solicitors en de *Bar Council* voor de barristers. Clementi richt een belangrijk deel van zijn aanbevelingen op het scheppen van eenheid in deze verscheidenheid. Dat probleem kennen wij in Nederland niet.

Toch komen in dit rapport gedachten voor die ik hierna bij mijn beschouwingen zal betrekken. Het al dan niet dragen van pruiken laat ik net als Clementi onbesproken.

De Nederlandse Orde van Advocaten bestaat in haar huidige vorm sinds 1952, toen de Advocatenwet werd ingevoerd. Daarvoor bestond er niet een landelijke organisatie die alle advocaten omvatte. Er was, sinds 1915, de Nederlandsche Advocaten-Vereniging, waarvan het lidmaatschap echter vrijwillig was en waarvan dan ook lang

**Aantal pagina's: 9**  
**Leestijd: circa 35 minuten**

niet alle advocaten lid waren. Verder was er in ieder arrondissement een Raad van Toezicht en Discipline. Deze komen voor het eerst voor in de Franse tijd en ontwikkelen zich nadien via de invoering en latere wijzigingen van Reglement III, de bijlage bij de Wet RO, waarin enkele regels waren neergelegd die de advocatuur regelden.

Die Raden van Toezicht en Discipline hadden vooral een tuchtrechtelijke taak, zonder dat daarover overigens veel over geregeld was. Vanuit de advocatuur werd in toenemende mate de behoefte gevoeld aan één, alle advocaten omvattende organisatie.<sup>2</sup> Vanuit die wens werd ook de uiteindelijke Advocatenwet opgesteld. Overigens niet met de instemming van alle advocaten, want zowel uit het vermelde stuk bij Henssen als uit vele stukken in het *Advocatenblad*<sup>3</sup> blijkt van niet-onaanzienlijke en met typische advocaten-vingrijkgheid geformuleerde tegenstand, zowel tegen het idee als zodanig als tegen onderdelen.

De minister van Justitie nam het initiatief echter over en na een stevige parlementaire behandeling werd de *Advocatenwet* aangenomen. Daarmee ontstond de Nederlandse orde van advocaten die alle advocaten in Nederland omvat. Artikel 17 zegt in lid 1: 'De gezamenlijke advocaten, die in Nederland zijn ingeschreven, vormen de Nederlandse orde van advocaten. Zij is gevestigd te 's-Gravenhage. Zij is een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.'

### PBO-status

Wat zijn de bijzondere kenmerken van de Orde?<sup>4</sup> Het belangrijkste kenmerk is ongetwijfeld de zojuist genoemde PBO-status. Daarna moet direct genoemd worden de verordenende bevoegdheid die de Orde gekregen heeft van de wetgever.

Waarom is dit zo belangrijk? Omdat hiermee de onafhankelijkheid van de advocaat tot uitdrukking wordt gebracht in een kader dat die onafhankelijkheid beschermt. De minister van Justitie bevestigt dit in de brief van 23 december 2004: '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 ook voor de cliënt.'

De advocaat dient onafhankelijk te zijn van de overheid en de rechterlijke macht. Ook van zijn eigen cliënt. Alleen dan kan hij de cliënt werkelijk bijstaan in

iedere zaak, en tegenover wie dan ook als tegenpartij. De minister zegt, volstrekt terecht: 'Onafhankelijkheid is geen voorrecht van de advocaat, maar een voorwaarde om de belangen van de cliënt goed te kunnen behartigen.' Dit is mij, dit even terzijde, uit het hart gegrepen. Vaak wordt wat meesmuilend gesproken over de 'privileges' van de advocaat, daarbij doelend op, onder meer, het verschoningsrecht. Dit zijn echter privileges van de (rechts)staat, en niet die van de advocaat.

Doordat de Orde in een eigen lichaam is ondergebracht en dankzij de verordenende bevoegdheid vergaand zichzelf kan regelen, is de onafhankelijkheid in belangrijke mate gewaarborgd. De overheid heeft immers weinig te zeggen, behalve via het recht om besluiten van het College van Afgevaardigden, de Algemene Raad of andere organen te vernietigen. Dit gebeurt zeer zelden.<sup>5</sup> Dit wijst erop dat het met de waarborging van de onafhankelijkheid in beginsel goed zit.

Gegeven het niet licht te overschatten belang van de onafhankelijkheid is er dus geen aanleiding om iets te veranderen aan de rechtsvorm van de Orde. Als de Orde in een rechtspersoon georganiseerd moet zijn – en dat is het geval – komen verder alleen privaatrechtelijke vormen in aanmerking, in het bijzonder de vereniging. Er zijn mijns inziens geen argumenten voor een omzetting in een vereniging. Het verschil is dat een PBO in het algemeen belang wordt ingesteld, en dus niet kan en mag dienen als een belangenlobby van de leden. Bij een vereniging kan dit laatste wel. De keuze voor een PBO is echter uitdrukkelijk gemaakt om het algemeen belang bij een goede uitoefening van de advocatuur te benadrukken. Omzetten in een vereniging zou een volstrekt verkeerd signaal afgeven.

De eerste conclusie die ik trek is dat de vorm van een PBO gehandhaafd moet worden om de onafhankelijkheid van de advocaat te beschermen. Zonder onafhankelijkheid spreken we over een wezenlijk andere positie van de advocaat. De advocaat zou dan beïnvloed kunnen worden door krachten van buiten, bijvoorbeeld door de overheid. Hij zou daardoor niet meer vrij tegenover die overheid staan. In strafzaken zou de advocaat het risico lopen niet die verdediging te kunnen voeren die hem, als deskundige en vertrouwenspersoon van de cliënt, het best lijkt. Kortom, de belangrijke eis van een rechtsstaat, namelijk dat ie-

edere zaak, en tegenover wie dan ook als tegenpartij. De minister zegt, volstrekt terecht: 'Onafhankelijkheid is geen voorrecht van de advocaat, maar een voorwaarde om de belangen van de cliënt goed te kunnen behartigen.' Dit is mij, dit even terzijde, uit het hart gegrepen. Vaak wordt wat meesmuilend gesproken over de 'privileges' van de advocaat, daarbij doelend op, onder meer, het verschoningsrecht. Dit zijn echter privileges van de (rechts)staat, en niet die van de advocaat.

**Geen argumenten voor omzetting in vereniging**

- 1 Ik houd niet erg van deze uitdrukking, 'markt', maar zij is nu eenmaal behoorlijk aan het inburgeren en als ik over de huidige tijd en de toekomst wil schrijven, zal ik mij van het moderne jargon moeten bedienen.
- 2 Voor een beschrijving van de totstandkoming wordt verwezen naar E.W.A.Henssen, *'Twee eeuwen advocatuur in Nederland, 1798-1998'* Deventer, Kluwer, 1998, p. 175 e.v.
- 3 Het *Advocatenblad* is niet tegelijk met de Nederlandse Orde gesticht, zoals misschien gedacht zou kunnen worden maar al in 1918, onder auspiciën van de Nederlandsche Advocaten-Vereeniging.
- 4 Waar in dit artikel over Orde wordt gesproken wordt de Nederlandse Orde bedoeld. De lokale ordes zullen telkens als zodanig worden aangeduid.
- 5 In de jaren '50 van de vorige eeuw overkwam dit de eerste Stageverordening en recent de verordening waarbij een proef met een resultaatssafhankelijke vergoeding in letselschade-zaken mogelijk werd gemaakt.



6 Hier kan niet volstaan worden met een simpele verwijzing naar een wetsartikel, maar zou een belangrijk aantal artikelen uit paragraaf 4 ('Van de tuchtrechtspraak') aangehaald moeten worden.

dereen recht heeft op een raadsman die zijn belangen ook optimaal behartigt, zou in gevaar komen.

Clementi denkt er ook zo over. Hij beveelt aan de invloed die de overheid nu nog in een aantal beroepsorganisaties binnen de advocatuur heeft, over te brengen naar de aanbevolen Legal Services Board (LSB). Gelet op de mogelijkheden die Clementi schetst voor overheidsingrijpen bij ieder van de vijf (en straks misschien zelfs zes) advocatenorganisaties, mogen wij best tevreden zijn met ons artikel 30 van de Advocatenwet. Ik zal er dan ook voor waken daar iets voor verandering te suggereren.

### Vorm en inhoud

Als we met de huls, de vorm, tevreden zijn, kan de inhoud daarvan ons dan evenzeer bekoren? Met de inhoud bedoel ik de wijze waarop de balie georganiseerd is binnen de PBO.

Die organisatie bestaat uit twee lagen. De eerste is die van de Orde, het landelijk overkoepelende samenwerkingsverband. De belangrijkste organen hiervan zijn de Algemene Raad als het hoofdbestuur en het College van Afgevaardigden als het parlement. De deken maakt deel uit van de Algemene Raad, maar over de dekanale rol en bevoegdheden zegt de wet verder niet zoveel.

Daarnaast zou de jaarvergadering nog als een orgaan kunnen worden beschouwd, nu zij in artikel 25 apart wordt genoemd. Deze wordt overigens voornamelijk als gezelligheidsorgaan gezien door de meeste leden. Dit bleek toen in 2004, als een rechtstreeks gevolg van de geest van de Dordtse Synode, de daar gehouden jaarvergadering als te calvinistisch, erg zuinig en serieus ervaren werd. Een luide roep om een gezellige vergadering klonk in brede kringen.

De Algemene Raad bevordert een behoorlijke uitoefening van de praktijk (artikel 26) en hij kan voorstellen voor verordeningen aan het College voorleggen (artikel 28 lid 2). Ten slotte vertegenwoordigt de Algemene Raad de Nederlandse advocaten (artikel 27).

Een wat bijzondere positie neemt de secretaris in. Hij mag geen lid zijn van de Algemene Raad en behoeft geen advocaat te zijn (artikel 34).

De tweede laag is die van de lokale Ordes. 'De gezamenlijke advocaten, die bij een zelfde rechtbank zijn ingeschreven, vormen de orde van advocaten in het arrondissement', staat te lezen in artikel 17 lid 2 van

de Advocatenwet. Zij staan onder leiding van de Raad van Toezicht. Hiervan maakt ook een deken deel uit.

De (lokale) deken is ongetwijfeld als een orgaan te beschouwen. Hem komen bestuurlijk ongeveer dezelfde taken toe als de landelijke deken, maar in het tuchtrecht worden de lokale dekens uitgebreide taken opgedragen en bevoegdheden gegeven.<sup>6</sup>

De traditie heeft van de lokale deken een persoon gemaakt die gezag heeft met betrekking tot gedragsrechtelijke vraagstukken, en op wie vaak een beroep gedaan wordt bij gerezen geschillen tussen advocaten of advocaten en cliënten. Toen ik zelf deken was wist men mij in elk geval ten minste één maal per dag te vinden. Vragen gingen over de meest uiteenlopende zaken: lopende procedures, ruzie met een kantoorgenoot, ruzie met een rechter, gedragsrecht en confraterneel gedrag. Zelfs de kantoorinrichting was een keer onderwerp van gesprek.

De lokale deken, zo zegt men graag, 'kent zijn pappenheimers', en kan dus goed het dagelijks toezicht uitoefenen. Of dit laatste werkelijk zo is, blijft de vraag. In de grote arrondissementen met veel advocaten kan een deken eenvoudigweg niet iedereen kennen, terwijl elders de geografische omvang van het arrondissement daarvoor een belemmering kan vormen.

Overigens, je hebt pappenheimers en pappenheimers, en de papsten van die heimers kende je als deken natuurlijk heel goed. En een tweede

'overigens': de deken is ons bestel binnen geslopen via het decreet van Napoleon, echter zonder dat er veel woorden zijn gewijd aan de omschrijving van de functie. Het gezag en prestige van het dekenaat zijn in de praktijk gevormd, misschien ook wel een beetje terug grijpend op de al veel oudere Franse *Bâtonnier*. Diens aanzien in de balie is echter door zijn Nederlandse ambtgenoten nimmer bereikt. Ook hier ongetwijfeld weer een calvinistische invloed, die zich, anders dan in het hiervoor genoemde geval van de jaarvergadering, moeilijk laat corrigeren.

De structuur van de Orde, zoals we die thans kennen, is zonder twijfel een gevolg van de historische ontwikkeling. Ik bedoel daarmee dat niet alleen de bestuurlijke opsplitsing in negentien lokale ordes uit de historie verklaard wordt, maar ook de belangrijke rol van de lokale deken in het tuchtrecht.<sup>7</sup> Vanaf de invoering van de eerste Raden van Toezicht en Discipline zijn

**Deken sloop  
in bestel  
via decreet  
Napoleon**



deze voor alles met het tuchtrechtelijk toezicht belast geweest. Die lijn is in de Advocatenwet doorgetrokken. In de voorstellen voor de Advocatenwet in de jaren na de Tweede Wereldoorlog is duidelijk gezocht naar een structuur die niet meer zou bestaan uit alleen negentien lokale Raden van Toezicht en Discipline, maar die tevens een overkoepelende organisatie zou omvatten.<sup>7</sup>

Waarom wijs ik hierop? Omdat je je dit voor ogen moet houden als je de vraag stelt hoe de Orde opgezet zou worden zonder de historische ‘ballast’. Ik maak mij sterk dat je in dat geval nooit negentien lokale ordes met vrij veel eigen bevoegdheden zou creëren, naast een landelijke orde. Echter: wanneer nu een geheel nieuwe opzet gekozen zou worden zonder – of met veel minder – lokale organisaties, dan zou veel, en in ieder geval de Advocatenwet, fundamenteel veranderd moeten worden. Niet alleen het deel dat over de organisatie en bestuursstructuur van de balie gaat, maar ook het gehele deel over het tuchtrecht zou aangepast moeten worden.

Alvorens tot zo'n ingrijpende verandering over te gaan, zal de dwingende noodzaak daartoe vast moeten staan. Met andere woorden, de bestaande structuur moet ernstige bezwaren hebben. Verder moeten die bezwaren niet met minder vergaande middelen kunnen worden aangepakt. Verandering alleen om de verandering lijkt mij onverstandig, en is in ieder geval niet mijn keuze.

### Centraal beleid

Bestaan er bezwaren tegen de huidige structuur en, zo ja, welke zijn dat, en hoe kunnen ze het best worden ondervangen? Ik zie inderdaad een aantal bezwaren:

1. Door de wijze waarop de bevoegdheden tussen landelijke en lokale ordes zijn verdeeld, heeft de landelijke orde een beperkte invloed, en daardoor (te) weinig mogelijkheden voor centraal beleid.
2. Omdat elke lokale deken een eigen beleid kan vormen in tuchtrechtzaken is er weinig samenhang in de tuchtrechtelijke aanpak, met name bij het vervolgingsbeleid.
3. Raden van Discipline krijgen klachten niet op een eenvormige wijze aangeboden.
4. Hetzelfde gebrek aan consistentie en samenhang kan geconstateerd worden voor andere dekenale functies, zoals de algemeen voorlichtende taak en de individuele bemiddeling bij geschillen.

5. Gebrek aan consistentie geldt ook voor het overige beleid van de verschillende Raden van Toezicht. Voorbeeld: er zijn negentien portefeuillehouders Opleiding, negentien portefeuillehouders sociale praktijk. Die hebben ieder de mogelijkheid een eigen beleid te voeren in hun arrondissement.
6. Omdat een aantal lokale Ordes erg klein is, krijgt de deken daar te weinig ervaring met tuchtzaken. Omdat enkele andere Ordes erg groot zijn, heeft de deken daar onevenredig veel werk in tuchtzaken. Van de aldus opgedane ervaring profiteert echter alleen het eigen arrondissement.

7. Ook in andere zin kost het dekenaat in de grootste Ordes erg veel tijd. In feite is het daar min of meer een (on- of matig betaalde) dagtaak. Ook is het werk voor de leden van de Raad van Toezicht sterk toegenomen. De oplossing hiervoor is gezocht in uitbreiding van het aantal leden. Omdat er zoveel Ordes zijn wordt het echter in toenemende mate moeilijk om personen te vinden die deze functies willen uitoefenen.

8. Tot slot: de huidige structuur houdt in het geheel geen rekening met het ontstaan van specialisatie en specialisatieverenigingen, en de belangrijke rol die dit in de huidige praktijk speelt.

**Verandering om verandering is onverstandig**

De meeste van deze punten spreken min of meer voor zich. Ik ga echter iets dieper op enkele in en begin bij punt 1, in samenhang met de punten 2 en 3.

Artikel 4 van de Advocatenwet geeft iedere Raad van Toezicht het recht om verzet te doen tegen een voorgenomen beëdiging. Met name de verzetgrond ‘vrees dat de verzoeker als advocaat inbreuk zal maken op de voor de advocaat geldende wetten (etc),’ laat vele mogelijkheden tot variatie in het beleid open. Verzet op deze voet wordt vooral gedaan als de verzoeker tot beëdiging een strafrechtelijke veroordeling aan de broek heeft. Maar bij welke veroordeling ga je wél, en bij welke niet in verzet? Schokkend veel verzoekers en verzoekertjes blijken een strafblad te hebben met zware delictomschrijvingen. Bij de poging tot diefstal met verbreking bleek het dan gelukkig vaak om een fietsendiefstal in de studententijd te gaan. Dat mag niet, maar weegt heel anders dan de vier jaar gevangenisstraf voor fraude die een verzoer-

<sup>7</sup> Lokale ordes bestonden lange tijd nog in het geheel niet. Er werd in Reglement III slechts gesproken over een vergadering van de advocaten in het arrondissement, waar een Raad van Toezicht en Discipline was. Pas in de versie van 1952 werd het woord ‘orde’ gebruikt in verband met de verkiezing van de Raad. Die orde werd echter verder niet geregeld en dit Reglement III heeft in deze versie slechts kort gegolden omdat het al spoedig vervangen werd door de Advocatenwet. Overigens beschouwden advocaten zich in de 19e eeuw wel als leden van een, niet officieel geregeld, Orde van advocaten.

<sup>8</sup> Op dit onderdeel is enige eenheid van beleid geschapen door de afspraken die tussen de Algemene Raad en de Raden van Toezicht in 2002 gemaakt zijn. Zij zijn te vinden in Vademecum Advocatuur, deel Wet- en regelgeving, p. 363 e.v. (editie 2005). Er is echter nog steeds ruimte voor eigen beleid voor de lokale Raad van Toezicht.



9 Ik heb daaraan enige overwegingen gewijd in mijn oratie, *Van advocaten en Peter Stuyvesandt*, Amsterdam, Vossius Pers, 2004.

10 Art. 30 AW. Zie ook noot 5.

ker mee torste. En die hem, ook na beroep op het Hof van Discipline, de toegang tot de balie versperde.

Iedere Raad van Toezicht kan aanvullende opleidingseisen stellen voor het afgeven van de stageverklaring. Dit opent de weg naar een onverklaarbare verscheidenheid in opleidingseisen, niet gerechtvaardigd door enig verschil in de praktijkuitoefening in de verschillende arrondissementen.<sup>8</sup>

Iedere Raad van Toezicht voert zelfstandig overleg met de 'eigen' rechtbank. Dit kan leiden tot van arrondissement tot arrondissement verschillende afspraken over voor de praktijk van belang zijn de onderwerpen.

Iedere deken kan, zoals gezegd, een eigen vervolgbeleid voeren, met name in het kader van de hem door artikel 46f. Advocatenwet geboden mogelijkheid van het indienen van een dekenbezwaar. Dit kan leiden tot een per arrondissement verschillende aanpak van inbreuken op Gedragsregels en Verordeningen. Sommige – voorzover mij bekend niet alle – deken dienen een dekenbezwaar in tezamen met een reeds ingediende klacht van een 'gewone' klager om zo te voorkomen dat de advocaat niet voor de Raad van Discipline hoeft te verschijnen na een vergelijk tussen klager en beklagde. In sommige arrondissementen is de deken soepeler bij kleine overtredingen van verordeningen (Permanente Opleiding, als voorbeeld) dan elders. Althans: dat was zo toen ik van 1998 tot 2001 deken was.

Er zijn meer voorbeelden te geven. De boodschap zal echter duidelijk zijn: er heerst geen eenheid van beleid binnen de lokale ordes die tezamen de Nederlandse Orde vormen, in onderling verband gezien. De oorzaak ligt in de grote mate van beleidsvrijheid die de lokale Raden van Toezicht respectievelijk de deken hebben. In de huidige tijd acht ik dit ongewenst. Moderne communicatiemiddelen maken het eenvoudig om een veel centraler beleid vorm te geven.

Een enkel woord ook nog over specialisatie. Toen de Advocatenwet werd ingevoerd, was praktisch iedere advocaat min of meer een generalist. Vandaag de dag echter durf ik de stelling wel aan dat het merendeel van de advocaten in enige of in vergaande mate gespecialiseerd is. Er is ook een aanzienlijk aantal specialistenverenigingen ontstaan. Deze hebben een belangrijke rol op onder meer het ontwikkelen van het specialisme, opleiding en kwaliteitsbewaking. Zij zijn in het beroep niet meer weg te denken en ver-

vullen een belangrijke taak. Dan kan men goed overwegen of aan die verenigingen een eigen plaats in de Orde gegeven moet worden.

Het verschijnsel dat advocaten een wijder terrein bestrijken dan het traditionele proceswerk en met name soms uitsluitend nog adviseren, is al vaker genoemd. Ik zie dit niet als een probleem (voor zover het al een probleem is) dat in dit kader bespreking behoeft. De vraag wat een advocaat is, wie als zodanig toegelaten moet worden, staat los van de hier aan de orde zijnde vraag hoe die advocaten georganiseerd moeten worden.<sup>9</sup>

### Dubbele rol?

Clementi constateert in zijn rapport dat het ongewenst is om de regulerende functie te laten uitoefenen door de organisatie die ook belast is met representatieve taken. Met andere woorden: de op het algemeen

belang gerichte regelende en regelgevende functie moet losgekoppeld worden van de belangenbehartiging. Tegen deze gedachtegang valt weinig in te brengen.

De Nederlandse situatie is echter wezenlijk anders dan de Engelse. De Orde is in de vorm van een PBO opgericht en heeft daardoor een fundamentele taak om het algemeen belang te dienen. Waar dat niet gebeurt en het eigenbelang te veel op de voorgrond treedt, heeft de overheid als representant van dat algemeen belang de mogelijkheid om in te grijpen.<sup>10</sup>

Dit betekent overigens wel dat er geen forum is dat zijn aandacht en activiteiten specifiek op de eigen belangen van de advocaten richt, en daarvoor opkomt. Dat wordt wel eens als een gemis gevoeld, zo bleek mij toen ik deken was. 'Altijd dat gezeur over financiële bijdragen en permanente opleidingspunten. Altijd die aandacht voor klagers. Wanneer doen jullie nu eens iets voor óns?!'

Ik geloof dat de huidige structuur genoeg ruimte laat om ook, als dat echt nodig is, voor de advocaten zelf op te komen. Clementi noemt als voorbeeld, waar die dubbele rol fout loopt, het aandringen op hogere toevoegingsvergoedingen. Dat is, zegt hij, in het belang van de advocaat, maar tegen het algemeen belang.

Ik zie dat anders. Het is in het algemeen belang dat de advocatuur toevoegingen goed behandelt. Voor een goede behandeling mag een adequate beloning gevraagd worden. Een goed toegankelijk systeem van

**Er is geen  
eenheid  
binnen de  
lokale ordes**



kosteloze rechtshulp met fatsoenlijke vergoedingen is in het algemeen belang, en zolang de vertegenwoordigers van het algemeen belang een ruime mate van invloed hebben op de financiële kant, is er niets mis.

In de Nederlandse opzet ligt de nadruk op de regulerende kant, en komt de representatieve kant er wat bekaaid af. Dat is geen bezwaar. Terecht ligt de nadruk bij het algemeen belang. De advocaat die vergeet dat zijn rol een groot algemeen belang binnen de rechtsstaat dient, verdient in onze constellatie geen plaats.

### Ieder nadeel...

Kent de huidige structuur ook sterke punten? Ik meen dat dit inderdaad het geval is, en dan merkwaardigerwijs daar waar ook de nadelen gevonden worden. Juist omdat er zoveel lokale dekenen zijn, is er voor iedere advocaat wel een deken in de buurt om hem bij vragen te helpen, bij geschillen te bemiddelen en bij problemen bij de 'eigen' rechtbank in te springen. Die deken zal, zonder zijn gehele balie te kennen of ook maar te kunnen kennen, een redelijk goed idee hebben van wie er in zijn balie bijzondere aandacht verdient als het op gedragsrecht aan komt. Voor de advocaten, die hem nodig hebben, wordt de 'deken om de hoek' al snel een vertrouwde en gemakkelijk gevonden raadgever. Dit is een reëel voordeel. De praktijk biedt, zeker in de huidige tijd, zoveel vragen van alledaagse tot heel bijzondere aard, dat een raadsman voor velen van groot belang is.<sup>11</sup>

Men zou misschien ook kunnen zeggen dat juist door die eigen beleidsvrijheid de Raad van Toezicht beter in staat is op maat gesneden beleid te voeren voor de probleem- en vraagpunten in het eigen territoir. Erg sterk lijkt mij dit niet, want waarom zou in een wereld met zoveel reis- en communicatiemogelijkheden de situatie in het ene arrondissement werkelijk verschillen van die in een ander?

Ik denk ook dat het een voordeel is dat bij het beleid – en uitvoering daarvan – veel leden van de balie betrokken zijn. De Algemene Raad en de negentien Raden van Toezicht leveren samen meer dan tweehonderd namen. Dat wil zeggen dat de last van het bestuur over een groot aantal schouders (V) verdeeld wordt. Hierbij moet echter direct opgemerkt worden, dat dit voordeel ook een nadeel betekent: hoe meer functies beschikbaar zijn, des te moeilijker wordt het om geschikte kandidaten te vinden. Bovendien bevor-

dert een groot aantal over het gehele land verspreide bestuurders niet de samenhang en consistentie van het beleid.

### Enkele voorlopige conclusies

Kunnen uit het voorgaande al enkele voorlopige conclusies worden getrokken? Ja, en wel de volgende:

1. De Nederlandse Orde is ontstaan uit de wens om een reeds bestaande, maar niet samenhangende en zeer mager geregelde, structuur de samenhang van één overkoepelende organisatie te geven. Daarbij werd de reeds bestaande structuur van negentien raden van toezicht en (ongeregelde) lokale ordes gehandhaafd;
2. De huidige structuur kent een vorm waarbij het centraal gezag vrij gering is.
3. De huidige structuur kent een vorm, waarbij een landelijk samenhangend, consistent en eenduidig

beleid door de regelgeving onmogelijk wordt gemaakt of, in ieder geval, bepaald niet wordt bevorderd.

4. De huidige structuur is tot op zekere hoogte 'consumentvriendelijk' voor wat betreft de relatie van de gewone advocaat en de leiding, de deken.

5. Binnen de huidige structuur heeft het belangrijke verschijnsel specialisme geen enkele plaats.

Ik kom zo op deze conclusies terug, maar maak eerst nog weer een uitstapje naar Clementi. Clementi ziet nog twee opdrachten voor een centrale organisatie: bevorderen van concurrentie en van innovatie. Het staat natuurlijk ver van mij om een Engelse (lage) edelman van modieuze noties te beschuldigen, maar toch beschouw ik deze beide begrippen wel een beetje als zodanig. Innovatie lijkt mij eerder een punt van aandacht voor het zo van tradities overlopende Engelse juridische leven, al zou ik het wel een groot gemis vinden als die prachtige folkloristische gang van zaken in de Engelse praktijk zou verdwijnen.

Ik kom zo op deze conclusies terug, maar maak eerst nog weer een uitstapje naar Clementi. Clementi ziet nog twee opdrachten voor een centrale organisatie: bevorderen van concurrentie en van innovatie. Het staat natuurlijk ver van mij om een Engelse (lage) edelman van modieuze noties te beschuldigen, maar toch beschouw ik deze beide begrippen wel een beetje als zodanig. Innovatie lijkt mij eerder een punt van aandacht voor het zo van tradities overlopende Engelse juridische leven, al zou ik het wel een groot gemis vinden als die prachtige folkloristische gang van zaken in de Engelse praktijk zou verdwijnen.

Dat vernieuwing van tijd tot tijd nodig is, lijkt mij geen discussie nodig te hebben. In Nederland, zo is mijn indruk, wordt aan mogelijke vernieuwingen gedacht als dat nodig lijkt, denk aan de discussie over de afschaffing van de procureur of de invoering van een experimentele vorm van no cure no pay. Dat zal voor de een te vroeg, voor de ander te laat en voor weer een ander precies op tijd komen. Ik zie echter niet dat de huidige structuur vernieuwing in de weg staat. Het

<sup>11</sup> Ik baseer dit op mijn ervaring als deken, waarvan ik al iets vertelde.

**De 'deken om de hoek' is een vertrouwde raadgever**



is niet zozeer een kwestie van structuur, maar van mensen, die ook op tijd de nodige initiatieven moeten nemen. Misschien zou op dit punt een commissie of denktank, die over vernieuwingen mag adviseren, overwogen kunnen worden. Daarvoor hoeft de structuur echter niet veranderd te worden.

Voor wat de concurrentie betreft, zouden de meningen wel eens uiteen kunnen lopen. De vraag is of de Orde vrije mededinging in de weg staat, of misschien de mededinging zelfs wel actief zou moeten bevorderen. Ik ben geen specialist op het gebied van mededingingsrecht en ik weet dat dit onderwerp besproken wordt met de NMa. Ik stel alleen dat de Orde nooit zo opgezet mag worden dat de concurrentie beperkt wordt op een wijze die niet nodig is om de advocaat in het rechtsbestel goed te laten functioneren (vrij naar het Wouters-arrest).

Naar mijn indruk vindt tegenwoordig veel meer concurrentie plaats dan enkele decennia geleden. Toen kwam men niet aan de cliënt van een ander, nu houdt men daar presentaties. De strafadvocaten uit Amsterdam en Haarlem bevechten elkaar op het scherp van de snee om de Schiphol-criminelen. Zelfs zo dat handige referentietarief is gesneuveld.

Ja, de Orde beperkt de concurrentie in die zin dat alleen haar leden over een procesmonopolie beschikken. Dat heeft echter met de structuur niets te maken, en hangt van andere krachten af. Ik laat concurrentie en innovatie dan ook verder rusten.

### Intermezzo

Ik ben indertijd (1998-2001) als deken in Amsterdam natuurlijk intensief in aanraking gekomen met de bestuurlijke kanten van de Orde. In de eerste plaats natuurlijk de lokale Orde, maar toch ook vrij regelmatig de landelijke. Als deken roep je de ledenvergadering bijeen en je zit die voor. Inclusief enkele bijzondere ledenvergaderingen heb ik zo vijf à zes vergaderingen bijgewoond en als lid van de Raad van Toezicht nog eens een stuk of drie. Twee maal in die tijd is het aantal van zestig aanwezigen (krap) gepasseerd. Er kwam dus 2% van de leden opdagen (Amsterdam kende in die periode gemiddeld zo'n 3000 leden). Meestal was dat minder. Ik bracht, zoals iedere deken, een doorwrocht jaarverslag uit. Van enige discussie was nimmer sprake. De vergadering duurde een half uurtje en liep dan over in de veel belangrijkere borrel.

**Zijn  
veranderingen  
denkbaar  
en nodig? Ja.**

Ik placht binnen mijn eigen kantoor, echt niet het kleinste van Nederland, pogingen te ondernemen enthousiasme op te wekken voor die vergaderingen. Een enkeling was zo aardig om te zeggen dat hij of zij helaas verhinderd was, het grote merendeel keek me aan met een medelijdende blik, haalde de schouders op en ging door met veel belangrijker zaken.

Zo ging het trouwens ook op de andere grote kantoren. Alleen toen de nieuwe Boekhoudverordening werd ingevoerd en er een probleem ontstond voor de éénpitters met de stichting derdengelden, werd een bijzondere vergadering goed bezocht. Nou ja, niet werkelijk verrassend slecht. Eigenbelang bleek een drijfveer, al werd dat weer gelogenstraft als een verhoging van de financiële bijdrage op de agenda stond en het animo weer uiterst gering was. En zo rijk is de gemiddelde Amsterdamse advocaat nu ook weer niet.

Nu zou men kunnen denken dat het dan ook moeilijk was om voor het bestuur mensen aan te trekken, maar dat is niet waar. In mijn tijd waren goede leden voor de Raad van Toezicht redelijk goed te vinden. Ik zei kandidaten bij het polsingsgesprek altijd: 'Er wordt wat van je verwacht en het kost tijd, maar het is leuk werk.' En dat werd altijd door de betrokkenen bevestigd als zij een tijdje meedraaiden.

De conclusie is duidelijk. Bij de advocaten (in Amsterdam, maar hoewel die natuurlijk heel bijzonder zijn, zijn ze toch niet zo gek veel anders dan de gemiddelde Nederlandse advocaat)

bestaat weinig belangstelling voor het bestuur van de (hun) Orde, maar als je bij dat bestuur dichterbetrokken raakt blijkt het zeer boeiend te zijn en bepaald lonend om tijd voor vrij te maken.

### Veranderingen

Zijn er veranderingen denkbaar en nodig? Ja, hierover heb ik geen aarzeling. De gesignaleerde nadelen wegen te zwaar om deze nog langer te laten voortbestaan. Ze zijn weer niet van dien aard, dat een gehele herziening van de Advocatenwet noodzakelijk is. Ik geef de volgende wijzigingen in overweging:

1. Concentreer het bestuurlijk centrum van de tweede laag (de lokale Ordes) per hofressort. Creëer dus vijf in plaats van negentien Ordes, elk met een Raad van Toezicht en een eigen voorzitter. Aldus wordt een grotere mate van eenheid van beleid bevorderd en wordt het zoeken naar geschikte kandidaten tot een (veel?) kleiner aantal teruggebracht. Zorg voor





– en waarborg dat in de wet – een goede vertegenwoordiging van de geledingen, zowel geografisch als naar kantoor grootte en -soort in de raad, waarvan het aantal leden groter mag zijn dan nu.

Deze nieuwe ordes en raden kunnen een aantal van de huidige taken over nemen. Ik denk dan aan de opleiding, toezicht op verloop van stage, verzet tegen voorgenomen beëdiging en feitelijke controle op naleving verordeningen, maar ook een meer geaccentueerde rol in het consulteren van de leden over landelijk beleid.

Men zou ook kunnen streven naar één centrale organisatie. Ik ben daar geen voorstander van. Het is van praktisch belang om lokale belangen en problemen op lokaal niveau te kunnen aanpakken. Zo wordt de afstand tussen bestuur en bestuurde noch in organisatorische noch in geografische zin te groot, en blijft er een element van herkenning bij de bezetting van de bestuursposten op lokaal niveau. De advocaat is gewend aan deze structuur en kan daarin ook enige vorm van medezeggenschap uitoefenen, of het idee hebben dat hij dit kan. Hij kan ook met vragen terecht bij beroepsgenoten die hij kent. Door alle zeggenschap en uitvoerende macht te concentreren bij één Algemene Raad ontstaat een te grote afstand tussen advocaat en bestuur, met name omdat de advocaat het zo anders gewend is.

**Concentreer lokale ordes per hofressort**

2. Verbind aan alle vijf de aldus ontstane Raden van Toezicht een goed uitgerust en goed bemand<sup>12</sup> bureau met aan het hoofd een secretaris, wiens positie in de wet geregeld wordt. Dit bureau kan aanzienlijk bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van het werk van de Raad van Toezicht. Met name ook administratieve taken kunnen zo goed en vrij centraal verricht worden. Door de combinatie van alle lokale bureaus in het ressort kan ook een bureau met voldoende substantie ontstaan om aan het bestuur van de nieuwe Orde een flinke bijdrage te leveren. Een goed functionerend bureau kan ook voor een flink stuk consistentie en ‘corporate memory’ zorgen.

Het is goed denkbaar bij de nieuwe Raad van Toezicht en het bureau ook de assistentie bij de tuchtrechtelijke taak van de huidige lokale deken neer te leggen. Door de ondersteuning moet het mogelijk zijn de vijf nieuwe dekens dezelfde positie te geven

in het tuchtrecht als thans de lokale deken al heeft. De deken (of hoe zijn titel ook gaat luiden) kan dan vooral de bemiddelende taak vervullen, het vervolgingsbeleid vorm geven en toezicht houden op de instructie van de klacht door het bureau. Dit benadrukt een ander voordeel van een ressort-gewijze ordening, namelijk het samenvallen van de ordes met het gebied van de Raden van Discipline.

3. Geef de Algemene Raad de mogelijkheid direct in te grijpen in het beleid van de Raden van Toezicht. De raden moeten aan de Algemene Raad ondergeschikt gemaakt worden. Dit is een flagrante inbreuk op de grote mate van onafhankelijkheid en zelfstandigheid die de raden historisch altijd gehad hebben. Voor die zelfstandigheid bestaat nu geen grond meer. De Orde moet als eenheid optreden en zich ook zo naar buiten manifesteren. Dat kan alleen bij goede coördinatie en eindverantwoordelijkheid bij één orgaan.

4. Maak de leden van de nieuwe Raden van Toezicht, of een aantal van hen inclusief de voorzitter, ex officio lid van het College van Afgevaardigden, naast een aantal gekozen leden. Dit bevordert de consistentie en eenheid van het beleid, dat door de geringere hoeveelheid raden en de grotere controlerende invloed van de Algemene Raad ook al bevordert wordt. Omdat ook in deze opzet de leden van de Raden van Toezicht door de leden van de ressorts-orde gekozen worden, blijft het College een alle leden vertegenwoordigend college.

Denkbaar is ook een ‘tweekamersysteem’ in te voeren, waarbij de gezamenlijke vergadering van de vijf Raden van Toezicht een apart college wordt. Dit lijkt mij echter voor een onnodige extra vergaderlaag te zorgen.

5. Voorzie in de wet<sup>13</sup> in de erkenning, na behoorlijk onderzoek, van specialistenverenigingen. Draag de Algemene Raad op de ontwikkeling van deze verenigingen ook te bevorderen. Geef ze eventueel de vorm van afdelingen, secties of iets dergelijks als de civielrechtelijke vorm van de vereniging niet goed past in de PBO-structuur. Betrek deze verenigingen direct bij het kwaliteitsbeleid en de opleiding. De Orde houdt langs deze weg controle over de vorming van specialisten, en kan het aanbieden aan

<sup>12</sup> Ik weet, dat ik ‘bemenst’ moet zeggen, maar hier geldt de in noot 1.al gesignaleerde afkeer van modernismen in nog sterkere mate.



13 Denkbaar is ook, dit in een Verordening te doen, maar de wet geeft er een veel groter gewicht aan.

het publiek van onnodige of irreële specialismen voorkomen.

Als deze aanbevelingen worden gerealiseerd, verdwijnt het door mij als voordeel genoemde punt – korte lijn tussen advocaat en de raadgevende deken – en zal het nog moeilijker worden om de leden naar de vergadering te laten gaan. Het merendeel moet immers veel verder reizen.

Het is echter ook denkbaar om een zekere vorm van de oude lokale Orde te laten voortbestaan. Deze zou – en daarmee gaan we dan terug naar de situatie zoals Napoleon deze voor ogen stond, over vernieuwing gesproken! – in activiteit beperkt kunnen worden tot het kandideren van lokale leden voor de centrale Raad van Toezicht. Zij zou onder leiding van een ‘ouderwetse’ deken blijven, die de functie van vertrouwenspersoon, bemiddelaar, adviseur zou blijven uitoefenen. Dit zou een veel minder tijdrovende, en daardoor een voor een groter deel van de balie bereikbare, functie zijn.

Overigens heeft het mijn voorkeur om de titel van deken aan de voorzitter van de Raden van Toezicht nieuwe stijl te geven. Dat sluit beter aan bij de huidige toestand en dat bevordert de acceptatiegraad.

Deze lokale organisaties – ik zou ze niet meer Orde noemen, maar ook hier de naam reserveren voor de ressortseenheid – kunnen ook bij beleidsvorming ingeschakeld worden door ze in vergadering bijeen te laten komen ter (consultatieve) bespreking van beleidsvoor-

nemens, conceptregelingen en dergelijke. De democratie wordt naar de burger gebracht, de burger hoeft niet ver te reizen en het kan ook nog gezellig zijn. Een voordeel van het behoud van deze lokale groeperingen is, dat de overgang naar een geheel nieuwe structuur minder schokkend en dus beter verkoopbaar is.

### Slot

Het complete voorstel houdt een landelijke Orde met een krachtiger centraal bestuur in, vijf lokale organisaties in een meer ondergeschikte rol en het invoegen van de specialistenverenigingen in de structuur. Daarnaast lichte groeperingen per arrondissement om de democratische invloed van de leden meer vorm te geven en een structuurtje te bieden aan de voortbestaande lokale vertrouwenspersoon. Voor de kern van mijn voorstellen is de lokale groepering overigens niet essentieel. De nieuwe hof-deken kan ook als vertrouwenspersoon in de huidige zin optreden.

De advocaat staat niet als revolutionair bekend. Integendeel, ik heb de indruk dat eerder van behoudend gesproken kan worden. Het voorgaande is dan ook niet revolutionair. Het zou de Orde echter wel in een moderner jasje steken. Hoe aardig het ook is in onze organisatie nog zo duidelijk de negentiende-eeuwse invloed en wortels te kunnen herkennen, het is belangrijker een organisatie te zijn die slagvaardig kan besturen en die de samenleving laat zien vernieuwing en verandering niet te vrezen. ■

## Voorzie in erkenning van specialisatieverenigingen

advertentie

Heb jij dan echt helemaal geen enkele ambitie?

Nou Nee. Ik wil alleen al mijn zaken winnen.

Jurist bij DAS rechtsbijstand  [www.das.nl](http://www.das.nl)

AMSTERDAM ARNHEM 'S-HERTOGENBOSCH RIJSWIJK