

Vergaderjaar 1997–1998

24 252

Aanpassing regelgeving met betrekking tot de advocatuur

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 maart 1998

1. Inleiding

In het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is het domeinmonopolie van de advocatuur onderzocht. In juni 1995 verscheen het rapport van de daartoe ingestelde commissie onder voorzitterschap van prof. M.J. Cohen. Op 7 juli 1995 heeft het kabinet de aanbevelingen van de commissie overgenomen. Ik informeerde u daarover in mijn brief van 11 juli 1995 (vergaderjaar 1994–1995, 24 252). De commissie heeft onder meer aanbevolen de wettelijke bepalingen omtrent de procureur in te trekken en ervoor te zorgen dat de bevoegdheden die nu aan de procureur toekomen door iedere advocaat in het hele land uitgevoerd kunnen worden.

Op 6 juni 1996 is de Commissie «praktische gevolgen afschaffing procureur» ingesteld, onder voorzitterschap van mr G. Mannourij, vice-president van het gerechtshof te Arnhem. Deze commissie heeft een inventarisatie van **de praktische gevolgen van de afschaffing van het instituut procureur** gemaakt. In de commissie-Mannourij hadden vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, de rechterlijke ondersteuning, advocatuur, de Nederlandse Orde van Advocaten en het ministerie van Justitie zitting. Begin vorig jaar bood de commissie haar eindrapport aan mij aan¹. In deze brief zal ik reageren op de inhoud daarvan en de overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de nadere uitwerking (§ 3). Tenslotte zal ik het vervolgtraject schetsen dat mij voor ogen staat (§ 4).

Voorts ontving de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken op 16 april 1996 een brief van mij, eveneens over de afschaffing van de procureur. Deze brief was een reactie op het verzoek van de Utrechtse advocaat mr Van Voolen, om het instituut procureur met onmiddellijke ingang af te schaffen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

In bovenstaande brief stelde ik een en ander niet opportuun te vinden, alleen al vanwege het feit dat een externe commissie nader onderzoek

naar de praktische gevolgen van de afschaffing van het instituut procureur zou gaan doen, i.c. de commissie Mannourij.

Op 27 november 1997 ontving ik het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) over het rapport van de commissie Mannourij¹. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) bracht op 7 oktober 1997 haar advies uit¹. De door mij voorgestelde vervolgaanpak sluit in grote lijnen aan bij deze aanbevelingen.

2. Het rapport van de commissie Mannourij

De commissie «Praktische gevolgen afschaffing procureur» heeft bij de uitwerking het kabinetsbesluit van 7 juli 1995, dat tot het afschaffen zal moeten worden overgegaan, als uitgangspunt genomen.

Kort samengevat is de commissie van mening dat de afschaffing van het instituut procureur weliswaar haalbaar is, maar dat de praktische gevolgen daarvan niet onderschat moeten worden. Het is namelijk niet alleen de wettelijke verplichting die momenteel het bestaan van de procureur rechtvaardigt, ook in praktische zin heeft de procureur betekenis, omdat deze ter plekke goed bekend is met de gang van zaken omtrent de rol. Tussen de arrondissementen bestonden – en bestaan nog steeds – verschillen tussen de wijze waarop deze rol wordt gehanteerd. De procureur «overbrugt» deze verschillen in zaken waarbij de proces-vertegenwoordiger van buiten het arrondissement komt, zodat een goede en vlotte procesgang gewaarborgd is.

Het opheffen van het procuraat kan dan ook niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. De commissie Mannourij wijst er met name op dat in de organisatorische, juridische, financieel-economische en informatorische sfeer tijdrovende en kostbare maatregelen en voorzieningen zullen moeten worden getroffen om onder de huidige omstandigheden het procuraat zorgvuldig op te heffen.

Gevolgen dienen zich aan in termen van:

- de (administratieve) taakverdeling tussen advocatuur en griffies, die bij het wegvallen van de procureur herschikt zal worden, en daaruit voortvloeiend:
 - de noodzaak tot meer (en hoger gekwalificeerd) personeel op de griffies
 - de toename van informatieverzoeken van de balie aan de griffies (meer telefoontjes over de zaken op de rol)
- de noodzaak van een landelijk uniform rolreglement;
- de noodzaak om landelijk een schriftelijke rol te voeren;
- de verbetering communicatiemogelijkheden tussen advocatuur en griffie;
- een landelijk (beheerd) advocatentableau;
- een oplossing voor de problematiek rondom de rekening-courant.

Tevens wijst de commissie op de risico's voor rechtzoekenden die zich kunnen gaan voordoen als hun procesvertegenwoordigers relatief onbekend zijn met de praktijken en rolreglementen van gerechten waar zij, zonder de assistentie van een ter plekke bekende procureur, zullen gaan procederen zodra het verplichte procuraat zal zijn opgeheven.

Gezien de complexiteit van de gevolgen en de te nemen maatregelen stelt de commissie Mannourij een weloverwogen en gefaseerde aanpak voor.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

3. Overwegingen en beleidskeuzes

In algemene zin kan ik mij vinden in het rapport «Praktische gevolgen afschaffing procureur». Door de commissie-Mannourij is een goed overzicht gegeven van de praktische consequenties die verbonden zijn aan het kabinetsbesluit over de opheffing van het verplichte procuraat.

Wat in het rapport van de commissie Mannourij ontbreekt is een kwantitatieve analyse van de werklasterconsequenties. Wel wordt verwacht dat er werkzaamheden van de balie naar de griffies zullen verschuiven en dat daardoor de griffies meer en hoger gekwalificeerd personeel nodig zullen hebben. Daarmee zou de facto een overheveling van kosten van de markt- naar de publieke sector plaatsvinden.

Op dit moment is geen nauwkeurige inschatting te geven van de omvang van deze werklasterverschuiving. Nader onderzoek is in mijn ogen dan ook noodzakelijk. Ik sluit mij op dit punt aan bij het advies over dit rapport van de studiering burgerlijke rechtspraak van de NVvR, dat aandringt op een kwantitatief onderzoek naar de te verwachten werklasterconsequenties van de afschaffing van het procuraat. In een dergelijk kwantitatief onderzoek zouden tevens de alternatieven verkend en doorberekend moeten worden voor de invulling van de door de Commissie genoemde organisatorische randvoorwaarden zoals het beheer van het (landelijke) advocatentableau en de rekening-courant verhoudingen.

Naast de te verwachten toename van kosten aan de Justitiekant staan overigens besparingen aan de kant van de juridische hulpverlening. Berekeningen van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, begin 1997, hebben uitgewezen dat met de procuraten een bedrag van ca. 30 miljoen gulden op jaarbasis gemoeid is. Ongeveer een tiende deel daarvan, dus drie miljoen gulden, heeft betrekking op procuraten bij toevoegingen. Meer dan de helft van de balie (ca. 60%) verwacht dat met het opheffen van de procureursbepaling de genoemde procureurskosten substantieel zullen afnemen. Schattingen geven aan dat hier een bedrag tussen de 10 à 15 miljoen gulden op jaarbasis mee gemoeid is. Netto zullen de besparingen wel lager zijn omdat bij het wegvallen van de procureur door de advocatuur weer andere kosten gemaakt zullen worden, die aan de rechtszoekenden doorberekend zullen worden, (zoals extra reproductie- en verzendkosten, die nu ten laste van de procureur komen).

Ik hecht er na deze beschouwingen over de geldelijke implicaties evenwel aan om op te merken dat de redenen voor mij om het procuraat op termijn op te heffen verder reiken dan de financiën alleen.

Het opheffen van deze belemmering staat wat mij betreft niet op zichzelf. Vanuit het bredere perspectief van een modernisering van de rechtspraak hecht ik eraan betere voorwaarden te creëren voor een toegankelijke en meer op optimale dienstverlening ingestelde rechterlijke organisatie. In dat verband stimuleer ik enerzijds ontwikkelingen die een ruimhartige toepassing van informatietechnologie in de communicatie met de balie en justitiabelen mogelijk maken en anderzijds ontwikkelingen die leiden tot meer eenheid in de werkwijze van gerechten (sterker geüniformeerde rolreglementen, waarbij het concreet gaat om meer eenheid op het gebied van terminologie, wijze van indienen van stukken, en gehanteerde termijnen).

Juist deze ontwikkelingen zijn van betekenis voor het opheffen van het procuraat. Naarmate het (rol)berichtenverkeer tussen balie en griffie intensiever elektronisch vorm kan worden gegeven en de rolreglementen van gerechten meer op elkaar zijn afgestemd, zullen de door de

commissie Mannourij benoemde organisatorische en financiële gevolgen wellicht relatief beperkt kunnen worden gehouden. Een grotere inzichtelijkheid van rolreglementen en een gestroomlijnd berichtenverkeer creëren tevens waarborgen voor de rechtszoekenden (gezien de door de commissie Mannourij geschetste risico's die kleven aan het zonder flankerend beleid opheffen van het procureaat).

Het opheffen van het procureaat staat dan ook niet op zichzelf, maar is tenminste voor een deel verbonden met ontwikkelingen die overigens bespoediging verdienen. Ik doel daarmee dus op de modernisering van rolreglementen en het berichtenverkeer tussen balie en griffie. Op beide ga ik hieronder wat dieper in.

Rolreglement

Vanuit verschillende kanten binnen de zittende magistratuur wordt reeds enige tijd aangedrongen op het schriftelijk neerleggen van het rolbeleid, vooral ook vanwege de bijdrage die dat kan leveren aan het uniformeren en verkorten van termijnen. De Gemengde Commissie bepleitte een en ander reeds in het kader van haar rapportage over het Versneld Regime. Ook overigens is er binnen de ZM draagvlak voor een landelijke rol, zoals ook moge blijken uit het eerder genoemde advies van de NVvR inzake het opheffen van het procureaat. Daarnaast is in het (concept) programma van de Stuurgroep Toekomst ZM (het vervolg op ZM 2000) sprake van een project dat beoogt een uniform, landelijk rolreglement tot stand te brengen voor civiele procedures. Op het terrein van het bestuursrecht zijn vergelijkbare initiatieven in gang gezet. Ik ondersteun dit van harte. Het heeft immers mijn voorkeur dat het op- en vaststellen van een landelijk reglement door de rechtsprekende macht – in nauw overleg met de advocatuur – zelf ter hand wordt genomen. Ik zal hierover in gesprek blijven met de rechterlijke macht. Hoewel ik ervan uitga dat de genoemde initiatieven succesvol zullen blijken te zijn, overweeg ik om – gezien het belang van een landelijk rolreglement voor de modernisering van het procesrecht – in het nog in te dienen wetsvoorstel tot aanpassingen van het burgerlijk procesrecht een bepaling op te nemen, die het de minister van Justitie mogelijk maakt om een landelijk rolreglement vast te stellen.

Elektronisch berichtenverkeer

Door het toepassen van moderne informatie- en communicatie-technologie (ICT) in de vorm van elektronisch berichtenverkeer kan een deel van de informatie-uitwisseling bij de proceshandelingen gemakkelijker, sneller en op afstand worden verricht. Daarbij kan worden voortgegaan op de bij de rechtbank Groningen ingeslagen weg, waarin de balie via de elektronische snelweg inzage heeft in de rol. Dit sluit aan bij het advies dat door NOVA is gegeven (dd. 27 november 1997). De NOVA acht het wenselijk de afschaffing van het procureaat gepaard te laten gaan met het invoeren van eigentijdse informatie- en communicatietechnieken in de relatie tussen rechtbank en advocatuur.

Ondanks het feit dat van de hierboven genoemde activiteiten een uniformerende en efficiency-verhogende werking uit zal gaan, zal het afschaffen van het procureaat gepaard gaan met werklastverschuivingen van balie naar griffie. Een kwantitatief onderzoek naar deze effecten, zoals eerder genoemd, blijft dus noodzakelijk.

Maar de verkenning dienaangaande zal zich rekenschap moeten geven van de gevolgen die zijn verbonden met de genoemde flankerende ontwikkelingen in de sfeer van het rolreglement en het berichtenverkeer.

Het onderzoek naar effecten van het opheffen van het verplichte procureaat op de rechterlijke organisatie en naar de maatregelen die nodig zijn om deze gevolgen op te vangen (in termen van onder meer financiën, capaciteit, organisatie) is ook van betekenis voor rechtszoekenden. De procureur draagt momenteel immers zorg voor inbreng van stukken en verricht de daarvoor noodzakelijke (be)handelingen en «kleine verrichtingen». Veelal is hierbij sprake van kritische tijdgrenzen en strakke deadlines. Indien termijnen worden overschreden kunnen stukken en zaken niet meer in behandeling genomen worden. Het kan daarbij om grote (financiële) belangen gaan, die te allen tijde in het oog dienen te worden gehouden en gewaarborgd te blijven.

Zorgvuldigheid is ook vereist gelet op het feit dat een aantal advocaten/ procureurs voor hun broodwinning momenteel vrijwel geheel afhankelijk is van de inkomsten uit verrichte procureurstaken. Voor deze procureurs is het belangrijk te weten in welk tempo het procureaat zal worden afgeschaft. Dat stelt de betrokken kantoren beter in staat om de bakens te verzetten en zich aan te passen aan de toekomstige situatie.

Een en ander laat overigens onverlet dat het in de toekomst kan blijven voorkomen dat de advocaat zich door een collega of waarnemer ter plekke laat vertegenwoordigen. Een ieder kan telkens afwegen wat in een situatie de meest goedkope en veilige wijze van procederen is. De procureur kan wellicht ook in de nabije toekomst zijn meerwaarde blijven behouden. Slechts de huidige wettelijke bescherming van het procureaat zal eertijds verdwijnen.

Ik wil er in dit verband tevens op wijzen dat het onderzoek naar werklasterfecten die voortvloeien uit het opheffen van het procureaat eveneens van betekenis is voor de rechterlijke organisatie zelf. Deze staat immers al onder druk, zoals ook de commissie-Leemhuis recent constateerde. De complexiteit van zaken neemt toe. Er is sprake van een sterk toegenomen publieke aandacht voor de rechterlijke organisatie. Bovendien voltrekken zich vergaande veranderingen in de beheer- en bestuursstructuur. In deze situatie dient op een verantwoorde wijze te worden omgegaan met verhoging van de werklaster op de griffies.

4. De verdere aanpak

Tegen de achtergrond van het bovenstaande staat mij de volgende driesporenbenadering voor ogen:

1. Het starten van een experiment, waarbij de informatiestromen rond de rol in kaart worden gebracht en waar mogelijk in de toekomst middels elektronisch berichtenverkeer worden afgehandeld. Dit experiment wordt ingebed in de structuur van het project «elektronisch loket rechterlijke organisatie», waarmee dit jaar een begin wordt gemaakt. Dit project beoogt een intensiever gebruik van nieuwe ICT (i.c. Internet-technologie) als middel voor de externe communicatie van de rechterlijke organisatie met haar omgeving. Hiertoe wordt eerst een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en bij positieve resultaten daarvan zullen vervolgens pilots worden gestart.
2. Het ondersteunen van initiatieven die de (landelijke) uniformering van de verschillende rolreglementen beogen. Deze initiatieven zullen, zoals gezegd, door de ZM, naar ik aanneem in overleg met de Orde van Advocaten, zelf ter hand genomen (moeten) worden. Vanuit de Stuurgroep Toekomst ZM wordt hieraan gewerkt.

3. Het starten van een project dat de werklasteffecten die voortvloeien uit het afschaffen van het procureaat nader uitwerkt en kwantificeert, en alternatieven verkent voor de in § 3 genoemde procedures inzake de rekening-courant en het beheer van het advocatentableau. Hierdoor moet inzichtelijk worden wat onder meer de financiële consequenties van de werklastverschuiving zullen zijn.

De resultaten van deze drie trajecten moeten worden afgewacht, alvorens besloten kan worden tot het feitelijk afschaffen van het procureaat.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager