

Het bestaande is geen alternatief

Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur

mr. A.W.H. Docters van Leeuwen
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
Maart 2010

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Inleiding | 3 |
| Hoofdstuk 1 – Theoretisch kader | 4 |
| 1.1 Inleiding..... | 4 |
| 1.2 De constructie-elementen van toezicht | 5 |
| 1.3 Trends in het toezicht..... | 7 |
| 1.4 Toezichtkwadrant | 8 |
| Hoofdstuk 2 – Toezicht op advocaten | 9 |
| 2.1 Inleiding..... | 9 |
| 2.2 Fundamenten..... | 9 |
| 2.3 Huidig toezicht aan de hand van de constructiepunten | 11 |
| 2.4 Het Bureau Financieel Toezicht..... | 16 |
| 2.5 Dilemma | 17 |
| Hoofdstuk 3 – Beschrijving van het toezicht bij notarissen, artsen en accountants | 18 |
| 3.1 Inleiding..... | 18 |
| 3.2 Gemeenschappelijke aspecten van toezicht | 18 |
| 3.3 Trends en ontwikkelingen | 19 |
| 3.4 Samenvattend | 21 |
| Hoofdstuk 4 – Beschrijving van het toezicht op advocaten in België (Vlaanderen), Duitsland en Engeland en Wales | 22 |
| 4.1 Inleiding..... | 22 |
| 4.2 Toezicht op advocaten in Vlaanderen..... | 22 |
| 4.3 Toezicht op advocaten in Duitsland | 25 |
| 4.4 Toezicht op advocaten (solicitors) in Engeland en Wales..... | 28 |
| 4.5 Samenvattend..... | 31 |
| Hoofdstuk 5 – Wensen gesprekspartners | 34 |
| 5.1 Professionalisering | 34 |
| 5.2 Overige wensen en ideeën..... | 34 |
| Hoofdstuk 6 – Advies ter verbetering van het toezicht op de advocatuur | 36 |
| Hoofdstuk 7 – Uitleiding | 42 |
| Bijlage 1a – Beschrijving toezicht op notarissen | 44 |
| Bijlage 1b – Beschrijving toezicht op artsen | 49 |
| Bijlage 1c – Beschrijving toezicht op accountants | 54 |
| Bijlage 2 – Zoektocht: hoe dien ik een klacht in? | 59 |
| Bijlage 3 – Gevoerde gesprekken | 61 |
| Bijlage 4 – Geraadpleegde bronnen | 63 |

Inleiding

Voor u ligt mijn advies getiteld ‘*Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur*’.

De Algemene Raad heeft mij gevraagd te adviseren over een transparante en krachtige organisatie van het toezicht op de advocatuur, inclusief de klachtbehandeling. Deze vraag komt voort uit een bij de Algemene Raad, maar ook breder binnen de advocatuur, aanwezig gevoel dat het toezicht op de advocatuur verbeterd kan worden.

Nog niet eerder ben ik een organisatie tegengekomen die zichzelf de vraag stelt of het bestaande toezichtstelsel verbeterd kan worden, zonder dat de politiek, de media en de samenleving moord en brand schreeuwen na een reeks van incidenten. Er is overigens wel degelijk kritiek op het toezicht op de advocatuur: zo wordt de deken vaak verweten dat hij advocaten de hand boven het hoofd houdt (dat in het Duits overigens veel pittiger klinkt: “*Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus.*”), dat hij niet snel genoeg doorpakt bij problemen, of dat hij niet transparant genoeg is in wat hij doet. Terecht of niet, deze kritiek getuigt op zich al niet van grove misstanden. Ook ik heb deze niet aangetroffen. Ik heb dit bij iedereen aan de orde gesteld en het antwoord was bij iedereen hetzelfde, al waren er veel bemerkingen (zie daarvoor hoofdstukken 5 en 6).

Des te meer te prijzen is het lef van de Algemene Raad en de Orde om ondanks het ontbreken van acute misstanden het toezicht toch onder de loep te nemen. Zeker ook omdat de Raad velen nog zal moeten overtuigen van het nut en noodzaak van veranderingen in het toezicht, want ‘het bestaande is toch het beste?’ Daarover kan ik kort zijn. Gedurende mijn onderzoek heb ik geen serieuze misstanden aangetroffen, maar wel voldoende en urgente redenen om het toezicht op de advocatuur te verbeteren.

Gedurende een half jaar heb ik samen met twee medewerkers van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), ir. Ellen Wiemer en Mag. phil. Philip Marcel Karré, en een medewerker van het bureau van de Orde, drs. Niels Hupkes MSc, onderzoek gedaan. Samen met hen heb ik *desk research* gedaan en een reeks gesprekken met betrokkenen en deskundigen in binnen- en buitenland gevoerd (zie bijlage 3). In dit alles ben ik ook bijgestaan door de algemeen secretaris van de Orde, mr. Jan Suyver. Het onderzoek heeft geresulteerd in een brede verkenning van het toezicht op de advocatuur en een twintigtal aanbevelingen. Gedurende het afgelopen half jaar zijn wij bijna twintig keer bij elkaar gekomen om de resultaten van mijn onderzoek met elkaar te bespreken. Daarnaast heb ik gebruik kunnen maken van een uitstekende klankbordgroep bestaande uit prof. mr. F.A.W. Bannier (hoogleraar advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam), mr. W.M.J. Bekkers (tot 1 maart 2010 algemeen deken), mr. A.P.J.M. Bruyn (deken van Zutphen), mr. R.J.A. Dil (deken van Arnhem), mr. G.J. Kemper (deken van Amsterdam) en mr. J.D. Loorbach (vanaf 1 maart 2010 algemeen deken).

Mijn advies bestaat uit zeven hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk schets ik het theoretisch kader van het toezicht in het algemeen. Het tweede hoofdstuk geeft u een beschrijving van (de ontwikkeling van) het toezicht op de advocatuur in Nederland. Hoofdstukken 3 en 4 geven u een inkijkje in het toezicht op geprivilegieerde beroepsgroepen om ons heen en op advocaten in de ons omringende landen. In hoofdstuk 5 staan diverse wensen en aanbevelingen vermeld, die de verschillende gesprekspartners aan mij hebben toevertrouwd. In hoofdstuk 6 treft u mijn uiteindelijke advies aan en in hoofdstuk 7 doe ik u uitgeleide. Daarnaast zijn er ter ondersteuning en verduidelijking van mijn advies nog enkele bijlagen opgenomen.

Ik verzoek u vriendelijk voordat u het eigenlijke advies en de aanbevelingen leest (hoofdstuk 6), eerst kennis te nemen van de hoofdstukken over het toezicht op andere geprivilegieerde beroepsgroepen (hoofdstuk 3) en over het toezicht op advocaten in de ons omringende landen (hoofdstuk 4) die zijn geschreven door het onderzoeksteam. Alleen dan heeft het zin om mijn advies te lezen en het op zijn merites te beoordelen.

Hoofdstuk 1 – Theoretisch kader

1.1 Inleiding

Voordat wij ingaan op de concrete inrichting en uitwerking van het toezicht op de advocatuur, worden in dit hoofdstuk enerzijds het conceptuele kader van het onderzoek geschetst en worden anderzijds enkele actuele ontwikkelingen in het toezichtsveld belicht. Op deze manier trachten wij het advies in het actuele discours over toezicht in te bedden.

Toezicht is van alle tijden. De eerste toezichthouders vinden wij bijvoorbeeld al bij de Romeinen in de 4^e eeuw voor Christus. In het jongste verleden is het begrip vooral in de jaren tachtig in zwang gekomen, min of meer gelijk met de privatiseringsoperaties van die jaren. Hier zijn met name drie redenen voor (vgl. Docters van Leeuwen, 2009: pp. 4-6).

Een eerste reden voor toezicht is dat het niet vanzelfsprekend is dat op markten voldoende concurrentie is en producten van een aanvaardbare kwaliteit verhandeld worden. Om kosten te drukken en prijzen op te drijven kunnen er oligopolies ontstaan en is er altijd ook de neiging tot een *race to the bottom*. En dus zien wij bij een verschuiving van productie van de planeconomie naar de vrije markt bijna altijd twee toezichthoudende functies ontstaan, namelijk concurrentietoezicht en kwaliteitstoezicht.

Een tweede reden voor toezicht ligt in de privatisering van veel overheidstaken gedurende de laatste drie decennia. Toezicht is dan nodig om het publieke belang te bewaken en te borgen dat dit, naast nieuwe commerciële belangen, niet in de verdrukking geraakt.

Een derde, en laatste reden voor toezicht is de toegenomen maatschappelijke risicoaversie. Deze gaat, paradoxaal genoeg, tegelijkertijd gepaard met een sterke behoefte om juist risico's te beleven. Maar de burger verwacht van de overheid wel de garantie dat hij geen nadelige gevolgen zal ondervinden van de risico's die hij neemt. Ook dit maakt goed toezicht nodig.

Vanwege deze drie redenen is ook bij de overheid de aandacht voor toezicht de afgelopen jaren sterk toegenomen. Als eerste poging van het Ministerie van BZK om te komen tot een meer systematische beschrijving en analyse van toezichtarrangementen, kan het rapport worden gezien van de Commissie-Holtslag uit 1998. Zij definieert toezicht als *“het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”*. Toezicht is in de visie van de Commissie-Holtslag met name dienstbaar aan de minister, haar rapport is dan ook getiteld *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (Ministerie van BZK, 1998).

Als vervolg op Holtslag werd een Ambtelijke Commissie Toezicht (de Commissie-Borghouts of ACT) ingesteld, die in 2000 haar rapport uitbracht, getiteld *Vertrouwen in onafhankelijkheid* (Ministerie van BZK, 2000). In dit rapport onderstreept de ACT het belang van onafhankelijk toezicht en stelt dat dit moet worden uitgeoefend zonder directe beïnvloeding door een minister.

Zijn eigen visie op toezicht heeft het Ministerie van BZK vastgelegd in een tweetal kaderstellende visies, waarvan de eerste in 2001 en de tweede in 2005 is verschenen. (Ministerie van BZK, 2001 & 2005). In de laatste kaderstellende visie maakt men een onderscheid in drie verschillende soorten toezicht (Ministerie van BZK, 2005: pp. 25-31): 1) nalevingstoezicht (het toezicht op handelingen van burgers en bedrijven, gericht op naleving van wet- en regelgeving), 2) uitvoeringstoezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties) en 3) interbestuurlijk toezicht (het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden).

Ook geeft het kabinet aan dat toezicht vaak vooral een last is en weinig effectief. Om deze onbevredigende situatie te verhelpen, worden zes principes geïntroduceerd, die leidend moeten zijn voor alle soorten toezicht (Ministerie van BZK, 2005, pp. 33-44):

1. *Selectief*: de overheid moet terughoudend zijn met het optuigen van toezichtarrangementen en eerst verkennen in hoeverre het mogelijk is om burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijkheid te laten dragen voor het handhaven van bepaalde regels. De overheid kan

zich dan beperken tot het toezicht houden op het systeem. Toezicht hoort dus zoveel mogelijk aan te sluiten op andere vormen van controle en verantwoording.

2. *Slagvaardig*: toezicht dient geen papieren tijger te zijn, maar een tijger met tanden. Daarbij geldt het motto: zacht waar het kan en hard waar het moet.
3. *Samenwerkend*: door verschillende toezichthouders samen te laten werken moet de controlelast van burgers en bedrijfsleven worden teruggedrongen.
4. *Onafhankelijk*: toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook Ministerie van BZK, 1999), maar dienen hun werk verder onafhankelijk te kunnen uitvoeren.
5. *Transparant*: dit principe heeft betrekking op het inzichtelijk maken van vijf aspecten van toezicht: nut en noodzaak, het waarborgen van onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht.
6. *Professioneel*: toezichthouders moeten een forse professionaliseringsslag ondergaan.

Ondanks de toegenomen politieke aandacht moeten we nog steeds (samen met Eijlander et.al., 2002) constateren dat theorievorming over toezicht ontbreekt. Uit de praktijk van toezicht kunnen wij zeven elementen afleiden die nodig zijn om een stevig en toekomstbestendig toezichtsgebouw te construeren (Docters van Leeuwen, 2009). In de verdere hoofdstukken van dit rapport zijn deze elementen waar nodig en mogelijk als bril en leidraad gebruikt om de toezichtarrangementen binnen de advocatuur in Nederland, in het buitenland en bij de verwante beroepen te onderzoeken en te beschrijven. Ook in het advies komen zij weer terug.

1.2 De constructie-elementen van toezicht

Wij kunnen bij de constructie van toezicht zeven constructieve elementen onderscheiden. Deze zijn 1) het aangrijpingspunt, 2) de strekking, 3) de instrumentatie, 4) de normenbundel, 5) de verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde (inclusief zelfregulering), 6) de maatschappelijke functie en 7) de verhouding tot het politieke systeem. Hieronder worden deze elementen een voor een van een nadere toelichting voorzien.

1.2.1 Het aangrijpingspunt

Toezicht kan zich grofweg richten op drie mogelijke aangrijpingspunten: objecten, zoals bouwwerken, mensen, bijvoorbeeld artsen, of organisaties, zoals banken. Vaak hebben toezichthouders hier een zekere keuze in en zijn er ook verschillende variaties denkbaar. Het aangrijpingspunt moet in elk geval zo sterk mogelijk zijn, zodat de koppeling met de toezichthouder niet kan slippen.

1.2.2 De strekking

Daarnaast kunnen vier soorten toezichtobjecten worden onderscheiden: professionaliteit, integriteit, bedrijfsvoering en beheersintegriteit. Om de strekking van een toezichtarrangement goed te kunnen bepalen, moet men zich de vraag stellen wat er echt misgaat als er geen toezicht meer is. Op alle vlakken waar het ontbreken van toezicht niet tot grote problemen zal leiden, kan deze dus ook net zo goed achterwege blijven. Maar er zijn uiteraard ook principiële redenen voor toezicht. Zo zagen wij al in de inleiding dat het ontbreken van toezicht op markten kan leiden tot een *race to the bottom*, met negatieve gevolgen voor concurrentie en kwaliteit.

1.2.3 De instrumentatie

Het derde constructieve element betreft de instrumentatie van het toezicht. Grofweg kennen wij de volgende oplopende reeks. De minst ingrijpende vorm van toezicht betreft het *verzamelen van informatie*, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek of het RIVM dat doen. Al gauw komt er dan een *advies* bij (denk bijvoorbeeld aan de adviezen van het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau). De volgende stap is het geven van een *oordeel*. Dit zien wij bijvoorbeeld bij de Ombudsman en bij de Algemene Rekenkamer. Het laatste, en meest ingrijpende instrument in de gereedschapskist van de toezichthouder bestaat uit concrete *interventies*. Ook hier is een ladder van te maken, die bijvoorbeeld kan lopen van een waarschuwing tot het stilleggen van een onderneming.

Toezicht kan vooraf, doorlopend en achteraf worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door vergunningverlening, inspecties ter plaatse of een boete. Ook kan een onderscheid gemaakt worden

tussen actief en passief toezicht. Waar bij het eerste de toezichthouder actief op zoek gaat naar misstanden, treedt hij in het geval van passief toezicht pas op nadat hem klachten hebben bereikt.

Allerlei combinaties zijn mogelijk. Het is belangrijk dat de toezichthouder goed gebruik maakt van de verschillende opties die hij heeft om te komen tot een genuanceerde reactie. Zo kan het toezicht beter voldoen aan de eis van proportionaliteit en redelijkheid.

1.2.4 De normenbundel

Een toezichthouder grijpt bijna altijd in in de vrije sfeer van burgers. Dat begint bij het verzamelen van specifieke informatie en eindigt bij beroeps- of bedrijfsbeëindiging of bij toepassing van het strafrecht. De normen waarop de toezichthouder zijn oordeel baseert, moeten dus deugdelijk zijn. De druk om uit te gaan van ruime, open normen is groot bij aanvang van toezicht. Maar snel neemt de druk toe op voorspelbaarheid en zekerheid. Er komt derhalve een bijna onafwendbaar detailleringproces op gang.

1.2.5 De verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

Meest bepalend voor deze verhouding is het beeld dat de toezichthouder heeft over het functioneren van de mens en de interactie tussen de mensen in de betreffende sector. Dus, geef je vertrouwen of wil je er bovenop zitten als toezichthouder? Hier hoort ook de rol bij die men bereid is aan zelfregulering te geven. Het gaat dan over de mate van vertrouwen dat een beroepsgroep het eigen handelen kan reguleren. Omdat dit punt de afgelopen jaren steeds belangrijker is geworden, maken wij hiervan voor het vervolg een afzonderlijk constructiepunt van toezicht, ook al raakt zelfregulering dit onderwerp maar zijdelings.

1.2.6 De maatschappelijke functie

Het voorlaatste element betreft de maatschappelijke functie van het toezicht. De maatschappelijke roep om toezicht is nagenoeg oneindig, wat tot het ontstaan kan leiden van een Atlas-complex bij de toezichthouder, die meer en meer verantwoordelijkheden op zich neemt. Het is dus zaak dat de toezichthouder het terrein waarop hij actief wil en kan zijn precies afbakt. Dit houdt in alles af te houden waar eenvoudig geen toezicht op te houden is, voor het overige adequate bevoegdheden te eisen en met name de verantwoordelijkheden die in de maatschappij behoren te liggen, ook daar te laten.

1.2.7 De verhouding tot het politieke systeem

Dit brengt ons als vanzelf bij het laatste element, de verhouding tot de politiek. Anders gezegd, hoe zelfstandig mag of moet een toezichthouder zijn? Ook hier is er een waaier van opvattingen. Sommigen, zoals recent in Nederland nog de Commissie-Kohnstamm (2004), stellen resoluut dat, op een aantal uitzonderingen na, toezichthouders eigenlijk niet zelfstandig behoren te zijn. Zij oefenen immers veel macht uit. Deze moet democratisch gelegitimeerd en de minister dus verantwoordelijk zijn (zie ook Ministerie van BZK, 1999). Daartegenover staat de opvatting van de makers van de Amerikaanse constitutie. Zij gingen er van uit dat de vrijheid van de burger en de democratie het beste gebaat zijn bij een verdeling van de staatsmacht, waardoor *checks and balances* ontstaan.

Bij het maken van de keuze welke verantwoordelijkheden van de politiek en welke van de toezichthouder zijn, is het goed te bedenken dat de optiek van politici in een democratie wezenlijk verschilt van die van de toezichthouder. Politici moeten in de democratische arena zoveel mogelijk de belangen van hun achterban dienen, maar ze moeten samen ook tot een arrangement komen dat de ontevredenheid van alle burgers zo klein mogelijk houdt. Hiervoor kan het vaak nodig zijn belangen tegen elkaar uit te ruilen. Voor een zelfstandige toezichthouder is het net andersom. Hij bestaat omdat hem een aantal normen is toevertrouwd die hij juist zonder afwegingen die daar niets mee te maken hebben, moet handhaven. Hij moet de wereld zien door het normenraster dat hem is toevertrouwd en de rest hoort hij niet te zien.

1.3 Trends in het toezicht

De ontwikkelingen rondom het toezicht staan niet stil, het veld is continu in beweging. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen als de groeiende aandacht voor het 'Nieuw Publiek Management'-paradigma, de (*incident-driven*) 'medialisering' en een brede tendens van *governance* naar *government*, vinden deels weerklank in toezichtspecifieke trends¹:

- *Van gedogen naar handhaven*: als reactie op een vermeend handhavingstekort wordt vandaag de dag meer aandacht geschonken aan de naleving van wet- en regelgeving. Interventiepiramides en proportionele sanctieoplegging doen in de slipstream van deze ontwikkeling bij Nederlandse toezichthouders hun intrede.
- *Inspecties als early warning systems*: Inspecties worden vandaag de dag niet alleen meer gezien als *effector*, maar juist ook als *detector*: voor beleidsmakers zijn ze 'early warning-systems' die aangeven waar beleid faalt.
- *Van compliance naar performance*: in de maatschappij is veel belangstelling ontstaan voor transparantie die de vorm krijgt van *rankings*, tabellen en overzichten. Waar het gaat om effectiviteit van organisaties in het publieke domein worden inspecties uitdrukkelijk aangesproken. De media spelen hier een belangrijke rol.
- *Inspecties als beleidsevaluatoren*: van toezichthouders wordt inmiddels niet alleen maar verwacht te controleren op naleving, maar juist ook het betreffende beleid te evalueren.
- *Falend toezicht*: in de media is met name aandacht voor 'falend toezicht'. Dit legt druk op inspecties om expliciet aandacht te besteden aan hun communicatiestrategie.
- *Opkomst nieuwe toezichthouders*: er komen steeds nieuwe toezichthouders bij, zoals recentelijk de Consumentenautoriteit en Nederlandse Zorgautoriteit. Door de financieel-economische crisis ontstaat ook meer aandacht voor toezicht op dat terrein.

Tot slot is er, naast de geschetste opkomst van het toezicht, de afgelopen jaren ook een toenemende aandacht te constateren voor publieke verantwoording door overheidsorganisaties alsook bedrijven als onderdeel van een systeem van (*corporate*) *governance*, vaak gedefinieerd als een combinatie van besturen en beheersen, verantwoordelijkheid en zeggenschap en verantwoording en toezicht (vgl. Commissie Corporate Governance, 2003). Verantwoording is ook een belangrijk element van *good governance*, dat duidt op een stelsel van effectieve omgangsvormen en spelregels voor goed bestuur van en goed toezicht op zowel commerciële alsook maatschappelijke ondernemingen. Verder duidt het op een systematiek van deugdelijke verantwoording en een evenwichtige beïnvloeding door belanghebbenden (vgl. Peij, 2008, p. 17).

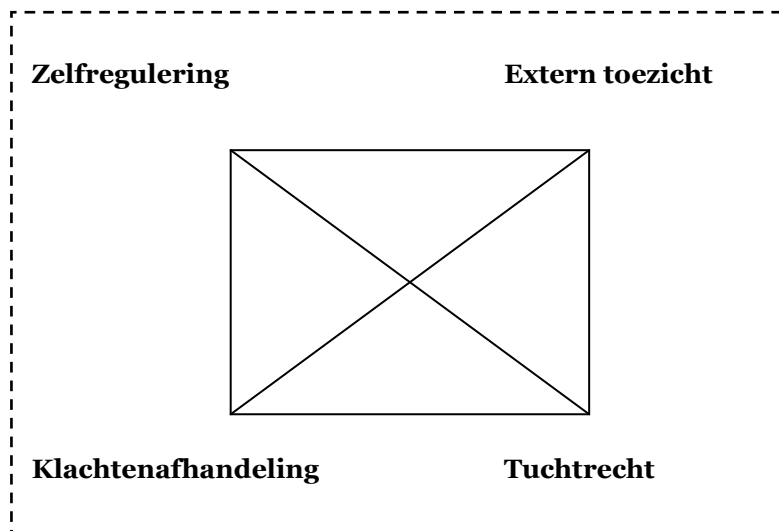
De afgelopen jaren zijn er in verschillende sectoren en branches codes voor goed bestuur ontwikkeld als aanvulling op de reeds bestaande *checks and balances*. Deze *governance*codes zijn als een vorm van zelfregulering te duiden: door zich deugdelijk te verantwoorden over de gang van zaken, hopen organisaties niet alleen de overheid op afstand te kunnen houden, maar ook om vertrouwen en legitimatie te creëren bij hun *stakeholders* en in de maatschappij in het algemeen. Er is inmiddels wel een stapeling (of 'wildgroei') van codes te zien (ARK, 2006, pp. 41-3).

¹ trends gebaseerd op bijdragen van onder andere Arthur Docters van Leeuwen, Ferdinand Mertens en Frans Leeuw bij diverse NSOB-opleidingstrajecten

1.4 Toezichtkwadrant

Uiteraard is de inrichting van elk toezichtarrangement onderworpen aan de specifieke kenmerken van het toezichtobject. Afhankelijk daarvan wordt de verhouding tussen extern toezicht, zelfregulering en klachtenregeling bepaald. Bij het toezicht op sommige beroepsgroepen is het daarnaast zo dat een specifieke vorm van rechtspraak, namelijk het tuchtrecht, een hoeksteen vormt van het toezichtkader. Schematisch kan dit kader als volgt worden weergegeven. In de navolgende hoofdstukken zal dit kader gebruikt worden om het toezichtarrangement binnen de advocatuur in binnen- en buitenland en bij andere geprivilegieerde beroepsgroepen te duiden.

Figuur 1.1



Hoofdstuk 2 – Toezicht op advocaten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de ontwikkeling van het toezicht op de advocatuur (paragraaf 2), het huidige toezicht op de advocatuur (paragrafen 3 en 4) en het dilemma waarmee dit toezicht te maken heeft (paragraaf 5). In paragraaf 3 leggen wij het huidige toezicht van de Orde langs de in het vorige hoofdstuk genoemde constructiepunten.

2.2 Fundamenten

2.2.1 Wortels van de Orde

De instelling van de Raden van Toezicht als toezichthouder op advocaten dateert uit het begin van de negentiende eeuw. In maart 1811 werden alle Franse wetten, inclusief het decreet van 14 december 1810 dat regels stelt omtrent de organisatie van de advocatuur, door Napoleon van toepassing verklaard op Nederland. Het decreet geeft de Raden van Toezicht beperkte toezichthoudende en disciplinaire taken. Ook de rechter krijgt een speciale rol bij het disciplinaire toezicht op advocaten. In 1813 bepaalt de net aangetreden Koning Willem I dat dit decreet van kracht blijft. In de nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie uit 1838 werd het decreet van 1811 als Reglement III bijna letterlijk overgenomen (Bannier, 2007).

Het Reglement III bepaalt onder meer dat het primaire toezicht op advocaten ligt bij de in elk arrondissement bestaande Raden van Toezicht en Discipline. Alle leden van deze Raden worden benoemd door de rechtbank in het arrondissement. Het disciplinaire of tuchtrechtelijk toezicht ligt in handen van de Raden van Toezicht en Discipline en in hoogste instantie bij de rechter. Het toezicht is een van de belangrijkste taken van deze Raden. De Raden zijn volgens Reglement III belast “*met de zorg voor de eer van de stand der advocaten*” en “*weert en beteugelt inbreuken en misslagen*”. Van toezicht op de advocatuur was nog geen sprake omdat de advocatuur nog niet als eenheid was georganiseerd. (Bannier, 2007).

Het Reglement III wijzigt in 1929. De leden van de Raden van Toezicht en Discipline worden niet meer benoemd door de rechtbank, maar gekozen in een vergadering van de Orde van Advocaten in het arrondissement. De disciplinaire bevoegdheid van de rechtbank ten aanzien van advocaten vervalt, wel wordt hoger beroep op een beslissing van de Raad opengesteld bij het gerechtshof.

2.2.2 Het ontstaan van een Orde

In de negentiende eeuw was er eigenlijk geen sprake van een georganiseerde advocatuur. Dit veranderde langzaam aan het begin van de twintigste eeuw tot aan de oprichting van de Nederlandse Orde van Advocaten in 1952. Deze verandering is ingezet vanuit een veranderende rol en positie van de advocatuur als geheel. In 1915 werd de Nederlandse Advocaten Vereniging (NAV) opgericht onder meer op grond van de gedachte om als klankbord en adviseur te dienen voor de regering voor diverse wetsvoorstellen. Het lidmaatschap was vrijwillig en niet alle advocaten waren lid van de NAV. In 1918 volgde de oprichting van het Advocatenblad als officieel orgaan van de NAV. Vanaf 1935 kwamen de dekens van de lokale Orde bijeen in de zogenaamde dekenvergadering. In 1939 kwam een aantal advocaten bijeen om te overleggen hoe bevorderd kon worden dat de Nederlandse balie zich tot een zodanig peil zou verheffen dat zij zoveel mogelijk zou kunnen beantwoorden aan de eisen van de rechtzoekende. De reden voor deze bijeenkomst was vooral een economische, namelijk dat de grote toeloop van advocaten een daling van het aantal zaken veroorzaakte en daardoor een minder juiste praktijkuitoefening (Henssen, 175).

De ideeënvorming over de organisatie van de advocatuur in Nederland ging ook tijdens de Tweede Wereldoorlog door. Zo stelde het bestuur van de NAV in november 1942 een commissie samen die de reorganisatie van de NAV gestalte zou moeten geven. Een reorganisatie was noodzakelijk om zo verbeteringen in en om de balie te kunnen bewerkstelligen (Henssen, 177). In 1946 publiceerde de commissie een rapport over de advocatuur, waarin onder meer stond dat de wettelijke regeling van de

balies gebrekkig was en dat er geen organisatie was en evenmin een bestuur. Er ontbrak een orgaan om regels te stellen en tussen de balies bestond geen enkele formele band. De commissie bepleitte een vereniging voor alle advocaten met een centraal bestuursorgaan en een verordenende bevoegdheid, maar met de handhaving van de historische traditie van decentralisatie. De nieuwe organisatie moest er in eerste instantie zijn ter bevordering van een goede rechtsbijstand, in het kader van het algemeen belang (Korthals, 2003). Het tuchtrecht diende te worden verbeterd door de introductie van het Hof van Discipline. Het voorstel van de commissie werd op nagenoeg alle punten unaniem aanvaard door de vergadering van de NAV en eind 1947 naar de Minister van Justitie gestuurd.

In de Tweede Kamer, maar ook binnen delen van de balie, is daarna lang gediscussieerd over de invoering van de Advocatenwet, onder andere over het toezicht. De algemene gedachte bij het wetsvoorstel was dat de rol van de advocaat in het rechtsbestel en diens positie in de samenleving een onafhankelijke beroepsorganisatie en een goede beroepsnormering met toezicht en tuchtrecht nodig hebben, waarbij het algemeen belang voorop staat (Korthals, 2002). De balie als geheel moest waarborgen bieden dat de rechten en plichten die advocaten waren toebedeeld op een juiste wijze werden uitgeoefend. Het was daarbij noodzakelijk dat er een beroepsorganisatie werd opgericht die niet alleen in staat was maatregelen tegen individuele advocaten te nemen, maar ook in staat was bindende richtlijnen te geven hoe een advocaat zich behoort te gedragen. In de memorie van toelichting op de Advocatenwet is deze gedachte nader omschreven:

“Het is de taak en de roeping van de advocaat, op te treden ter verdediging van personen en belangen, die worden bedreigd. In de rechtsbedeling wordt zulks erkend door de toekenning aan de advocaat van zekere rechten, welke handhaving van de rechtszekerheid dient.

Bij rechterlijke colleges bestaat in civiele zaken verplichte rechtsbijstand. Hiertegenover moet de balie de waarborg geven, dat de advocaten bij de vervulling van hun taak steeds de eerbied voor het recht zullen handhaven en het vertrouwen der rechtzoekenden verdienen.

De organisatie der balie zal dus zodanig ingericht moeten zijn, dat zij niet alleen in afzonderlijke gevallen van inbreuk op de plichten van de advocaat zekere repressieve maatregelen kan toepassen, doch ook, dat zij bindende richtlijnen kan geven omtrent de wijze, waarop de advocaat zich zowel in als buiten de uitoefening van zijn beroep behoort te gedragen.

De balie zelf is hiervan, evenals de ondergetekende, overtuigd. Echter kan men niet zeggen, dat de thans bestaande organisatie der advocatuur aan de bovengestelde eisen voldoet. Het bijgaande wetsontwerp voorziet daarom in een gecentraliseerde organisatie met verordenende bevoegdheid en volgt daarbij in hoofdzaak het door het bestuur van de NAV aanvaarde ontwerp [...].

[...]

Niet alleen met betrekking tot de behartiging van de belangen der balie schiet de bestaande organisatie te kort. Ook op het gebied, waaraan de wetgever wel aandacht heeft gewijd, nl. dat van de disciplinaire rechtspraak, is de tegenwoordige regeling aan gegronde kritiek onderhevig. Vooreerst missen de raden van toezicht en discipline de bevoegdheid, ook maar intern werkende regels vast te stellen. Wat de advocaat heeft te doen, doch vooral wat hij heeft na te laten, kan slechts worden gekend uit de disciplinaire beslissingen, die echter eerst in de laatste jaren, en dan nog wel dank zij de publicatie in het Advocatenblad, dus slechts op particulier initiatief, worden openbaar gemaakt. Bovendien kunnen die beslissingen niet anders dan incidenteel, naar aanleiding van ingediende klachten, worden genomen, zodat het gemakkelijk kan voorkomen, dat enerzijds de raden van toezicht en discipline aan het scheppen van normen niet toekomen en anderzijds de advocaten onbekend zijn met de opvattingen van de raden met betrekking tot een bepaald onderwerp.

Hierbij komt nog, dat, al worden de herziene ereregelen [...] door de meeste raden van toezicht en discipline aanvaard, ten opzichte van bepaalde punten door sommige raden afwijkende meningen worden gehuldigd en dat over de strafwaardigheid of de ernst van bepaalde misslagen in verschillende arrondissementen soms uiteenlopende opvattingen heersen. Ten slotte leidt de regeling, dat hoger beroep van beslissingen, waarbij de straf van schorsing in de uitoefening van de praktijk of van schrapping van de lijst is opgelegd, wordt ingesteld bij de Gerechtshoven resp. de Hoge Raad, somtijds tot een repressie, die te weinig in de praktijk geworteld is en die bovendien een gebrek aan eenheid en continuïteit vertoont.”

Van oudsher was het toezicht op de advocatuur als vanzelfsprekend opgedragen aan de lokale Ordes en de rechterlijke macht. Extern toezicht aan andere organen dan de Ordes zelf of de rechterlijke macht is nooit een vraagpunt geweest. Tijdens de parlementaire behandeling van de Advocatenwet ging veel aandacht uit naar het toezicht op de nog op te richten landelijke Orde en regelgevende

bevoegdheid. Een deel van de advocatuur was tegen de verordenende bevoegdheid omdat men bevreesd was voor overheidstoezicht. Naar de overtuiging van de Tweede Kamer was er *“indien men geen toezicht wenst, maar een alternatief: regeling van alles, wat geregeld behoort te worden, bij wet, dus zonder enige bevoegdheid van de organisatie der beroepsgenoten. De commissie geeft dan echter de voorkeur aan het toekennen van verordenende bevoegdheid aan deze organisatie onder repressief toezicht”* (TK 1949 – 1950, 892, nr. 4). De Minister onderschreef dit standpunt. Hij koos samen met de Tweede Kamer voor toezicht door de Minister in de vorm van vernietigingsrecht van de Kroon op voordracht van de Minister van Justitie. Reden voor deze keuze was dat de nieuwe verordenende bevoegdheid het risico met zich meebracht dat er regels gesteld zouden worden die consumenten zouden kunnen treffen en andere beroepsbeoefenaren zouden kunnen raken (Korthals, 2002). Preventief toezicht van de Minister van Justitie op de landelijke Orde zou daarentegen te veel de onafhankelijkheid van de advocatuur kunnen beïnvloeden. Het toezicht op individuele advocaten bleef in handen van de Raden van Toezicht en Discipline en het hoger beroep kwam te liggen bij het Hof van Discipline, waarin na een interventie van de Tweede Kamer uiteindelijk ook rechters zitting in hadden.

Een belangrijke wijziging in het toezichtstelsel vindt plaats in 1984, wanneer het tuchtrecht in eerste aanleg buiten de Orde wordt georganiseerd. Het wordt weggehaald bij de Raden van Toezicht en Discipline en overgedragen aan nieuw op te richten Raden van Discipline. Aanleiding hiervoor waren de bezwaren tegen de concentratie van de bestuurlijke en tuchtrechtelijke bevoegdheden bij de Raden van Toezicht. Deze bezwaren waren dat de Raden van Toezicht hierdoor overbelast werden, dat er onvoldoende geschikte personen voor de verschillende functies binnen de Raden gevonden konden worden en dat de concentratie leidde tot wantrouwen in de objectiviteit van de tuchtrechtspraak. Het scheiden van de toezichthoudende taak en de tuchtrechtelijke taak van de Raad van Toezicht en Discipline heeft de legitimatie van de tuchtrechtspraak versterkt (Bannier, 2010). Door deze onafhankelijke tuchtrechtspraak kan de advocatuur meer, maar vooral ook beter, de garantie bieden dat advocaten de toegekende rechten en plichten goed uitoefenen.

2.3 Huidig toezicht aan de hand van de constructiepunten

2.3.1 Aangrijpingspunt

Het aangrijpingspunt voor toezicht op advocaten is de individuele advocaat. Toch is er ook beperkte aandacht voor advocatenkantoren. Het probleem hierbij is dat de Advocatenwet nergens spreekt over organisaties van advocaten die bepaalde verplichtingen hebben of onder toezicht staan. De Advocatenwet kent alleen de individuele advocaat. Het is de individuele advocaat die onder toezicht staat van de deken en de Raad van Toezicht in het arrondissement waar hij kantoor houdt. De Raden van Toezicht, maar ook de Algemene Raad (zie artikel 26 Advocatenwet) zien toe op de naleving van de plichten van advocaten als zodanig en vervullen de taken die hun bij verordening zijn opgedragen.

Naast het toezicht op individuele advocaten is er in de praktijk een beperkte vorm van toezicht op advocatenkantoren. Het is echter altijd de individuele advocaat die verantwoordelijk is en tuchtrechtelijk aangesproken kan worden. In het kader van de jaarlijkse centrale controle op de verordeningen (CCV) kan het kantoor voor bepaalde onderdelen voor alle advocaten opgave doen. Ook hier wordt expliciet gesteld dat de individuele advocaat verantwoordelijk blijft. Een andere vorm van toezicht waar ook de kantoororganisatie wordt bekeken is de jaarlijkse steekproef in het kader van de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Bij deze steekproef wordt zowel de individuele advocaat gecontroleerd als het kantoor. Bij die laatste gaat het dan vooral om het hebben van procedures en richtlijnen. De praktijk laat zien dat kantoren dergelijke controles serieus nemen en ook de aanbevelingen en verbeterpunten worden door het kantoor als geheel serieus genomen.

2.3.2 Strekking

Bij de totstandkoming van de Advocatenwet vond de wetgever dat de balie moet kunnen waarborgen dat advocaten *“bij de vervulling van hun taak steeds de eerbied voor het recht zullen handhaven en het vertrouwen der rechtzoekenden verdienen”*. Het gaat er om dat de advocatuur de garantie kan geven dat de toegekende rechten en plichten goed worden uitgeoefend. Om deze garantie te kunnen geven moet de balie repressieve maatregelen kunnen nemen tegen advocaten die hun plichten niet

naleven. Daarnaast moet de balie zelf ook bindende richtlijnen of verordeningen kunnen vaststellen over de wijze waarop een advocaat zijn praktijk behoort uit te oefenen.

De strekking van het huidige toezicht is af te leiden uit de Advocatenwet, de gedragsregels en de verschillende verordeningen. Het toezicht richt zich op de naleving van de regels die de balie zelf ten aanzien van advocaten stelt. De verordeningen worden vastgesteld in het kader van de goede uitoefening of de kwaliteit van de praktijk van de advocaat. Het huidige toezicht richt zich daarmee op de kwaliteit van de advocaat en meer specifiek op diens professionaliteit en integriteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering en de soliditeit van zowel de advocaat als het kantoor.

2.3.3 Instrumentatie

De instrumentatie van het toezicht kent vier vormen (zie paragraaf 1.1), te weten: informatie verzamelen, adviseren, geven van een oordeel en interveniëren. Hoe is het met de instrumentatie van het toezicht op de advocatuur geregeld?

- Het verzamelen van informatie. De deken krijgt op allerlei manieren informatie. Hij krijgt klachten van rechtzoekenden, advocaten en andere belanghebbenden. Hem worden vragen gesteld door advocaten. Hij ontvangt, al dan niet op verzoek, informatie van advocaten zelf, onder andere met betrekking tot de naleving van verordeningen. Overigens is de advocaat verplicht de door de deken gevraagde informatie te verschaffen (gedragsregel 37). De advocaat kan zich hierbij niet beroepen op zijn beroepsgeheim. Dit is recentelijk door het Hof van Discipline bevestigd.²
- Het geven van adviezen. De deken kan advocaten adviezen geven over hoe zij hun praktijk dienen in te richten, de deken kan ook bemiddelen bij geschillen tussen advocaten onderling of tussen advocaten en derden. De bemiddelende functie van de deken is heel belangrijk. Uit de werkbezoeken en de gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat dekenen veel tijd besteden aan bemiddeling en dat deze vaak een bevredigend resultaat oplevert.
- Het geven van een oordeel. De deken kan op basis de informatie die is verstrekt of verkregen een oordeel vormen over de wijze waarop de advocaat zijn praktijk uitoefent in overeenstemming met artikel 46 van de Advocatenwet en de verschillende verordeningen. Wat de naleving betreft van een aantal verordeningen wordt centraal ook een aantal oordelen gegeven in het kader van de CCV. Deze oordelen brengt de secretaris van de Algemene Raad ter kennis aan de deken in het arrondissement die verdere stappen kan ondernemen.
- Het interveniëren naar aanleiding van het oordeel. De deken kan interveniëren door ambtshalve een klacht in te dienen bij de Raad van Discipline. Het indienen van de klacht dient schriftelijk te gebeuren waarbij een kopie moet worden verstrekt aan de advocaat over wie de klacht gaat. Daarnaast heeft de deken 'zachtere' interventiemogelijkheden. De deken heeft als gekozen toezichthouder het gezag om adviezen te geven die advocaten zonder meer moeten opvolgen. Daarnaast kan de deken advocaten verzoeken om de praktijkvoering aan te passen aan de eisen die gesteld worden onder de mededeling dat wanneer dit niet binnen een bepaalde termijn gebeurt, de deken alsnog een klacht zal indienen. Deze 'zachtere' vormen van interveniëren blijken vaak uitermate nuttig en effectief om op korte termijn de praktijkvoering van de advocaat te veranderen.

Het toezicht op advocaten vindt vooraf, doorlopend en achteraf plaats. Toezicht vooraf vindt alleen plaats op het moment dat een advocaat zich wil laten beëdigen. De advocaat is verplicht om bepaalde informatie te verstrekken, zoals diploma's, een verklaring omtrent gedrag en, indien de advocaat eerder ingeschreven heeft gestaan, een verklaring van de Raad van Toezicht uit dat arrondissement waaruit blijkt dat hij al dan niet tuchtrechtelijk is veroordeeld, in staat van faillissement heeft verkeerd en of de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is geweest. Van doorlopend toezicht is in (zeer) beperkte mate sprake binnen de advocatuur. Het meeste toezicht vindt achteraf plaats, vaak op basis van binnengekomen informatie, signalen of klachten. Het gaat dan bijvoorbeeld om signalen die betrekking hebben op het niet of slecht bereikbaar zijn, niet reageren op verzoeken van cliënten, wederpartijen of de deken, moeilijkheden met de overdracht van dossiers naar een andere advocaat. De signalen kunnen ook financieel zijn, zoals het niet betalen van de griffiegelden of de hoofdelijke omslag, het onnodig lang wachten met het doorbetalen van derdengelden, etc. Alle advocaten moeten jaarlijks achteraf centraal opgave doen van de naleving van een aantal verordeningen. Het bureau van de landelijke Orde controleert deze opgaven en vormt een eerste oordeel waarna het wordt overgedragen aan de lokale deken. Die kan interveniëren.

² Hof van Discipline 5293, 13 maart 2009 (Advocatenblad 9, 10 juli 2009)

Op grond van artikel 46c van de Advocatenwet dienen klachten tegen advocaten ingediend te worden bij de deken van het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt. De meeste klachten worden ingediend door de eigen cliënt of de wederpartij en in mindere mate door anderen (zoals een Officier van Justitie) of de deken zelf. Informatie over het indienen van klachten is voor rechtzoekenden vaak moeilijk te vinden (zie bijlage 2). Aantallen klachten zijn moeilijk te geven omdat er geen eenduidige registratie van klachten is door de Raden van Toezicht. De binnengekomen klachten hebben onder meer betrekking op de communicatie van de advocaat met de cliënt, de hoogte van de rekening van de advocaat, het gedrag van de advocaat en beroepsfouten. Geschillen tussen advocaten onderling hebben vooral betrekking op de gebrekkige communicatie, problemen met betrekking tot de confraternele correspondentie en mogelijk tegenstrijdige belangen. Vooral bij de categorie klachten die ingediend zijn door andere advocaten is de bemiddelende rol van de deken van groot belang. Klachten over de hoogte van de declaratie kunnen vaak worden opgelost door middel van een zogenaamde begrotingsprocedure op grond van de Wet tarieven in burgerlijke zaken (Wtbz). De Raad van Toezicht kijkt naar de hoogte van de declaratie en de verleende diensten en oordeelt of de declaratie goed is of dat deze moet worden aangepast. Uit de jaarverslagen van de Raden van Toezicht en de verschillende gesprekken blijkt dat een meerderheid van alle binnengekomen klachten bevredigend kan worden opgelost zonder dat de tuchtrechter er aan te pas komt.

Wat komt dan zoal bij de tuchtrechter terecht? Het gaat vooral om klachten waarbij de bemiddeling is mislukt of niet mogelijk is, of waarvan de klager heeft verzocht de klacht direct door te sturen naar de voorzitter van de Raad van Discipline. Ook de dekenbezwaren, de klachten van de deken die zien op de betamelijkheidnorm van artikel 46 Advocatenwet, komen bij de tuchtrechter terecht. Aantallen klachten die bij de Raden van Discipline worden ingediend zijn niet te geven, omdat daarover niet tot nauwelijks wordt gerapporteerd. Uit de verschillende jaarverslagen van het Hof van Discipline zijn wel enige cijfers te halen. In 2008 werden ongeveer 300 zaken behandeld, in ongeveer de helft van de zaken werd de klacht ongegrond of niet ontvankelijk verklaard, 75 keer werd een beslissing van de Raad van Discipline vernietigd, en 75 keer een maatregel opgelegd. De maatregelen varieerden van waarschuwingen tot aan schrappingen. In totaal werden in 2008 2 advocaten geschrapt en 9 onvoorwaardelijk geschorst. In 2009 werden 3 advocaten geschrapt, 11 onvoorwaardelijk geschorst en 7 voorwaardelijk.

Naast het tuchtrecht is er ook nog de klachten- en geschillenregeling, die is opgenomen in een richtlijn. De richtlijn beveelt advocaten aan te zorgen voor een adequate klachtenregeling. Wordt de klacht op het kantoor niet verholpen dan is daarna een procedure bij de Geschillencommissie Advocatuur mogelijk. Cliënten kunnen bepaalde geschillen (vooral serviceklachten met betrekking tot de prijs/kwaliteit verhouding en schadeclaims tot maximaal € 10.000) voorleggen aan de commissie. Advocaten kunnen er onbetaalde rekeningen ter incasso aanbieden als alternatief voor de begrotingsprocedure op grond van de Wtbz. Deelname aan deze regeling is niet verplicht, per ultimo maart 2010 nemen ongeveer 4500 advocaten verdeeld over 1100 kantoren deel aan de klachten- en geschillenregeling. In 2009 werden 329 nieuwe zaken aangebracht. De commissie heeft in dat jaar 211 uitspraken verzonden.

Het toezicht van de deken richt zich op de professionaliteit, de integriteit, de bedrijfsvoering en de soliditeit van de advocaat c.q. het advocatenkantoor. Hieronder wordt kort uitgewerkt welke instrumenten de deken ter beschikking staan om toezicht uit te oefenen en of deze instrumenten vooraf, doorlopend of achteraf worden ingezet. Als aanknopingspunt is gekozen voor de Advocatenwet en verschillende verordeningen, waaronder de Verordening op de administratie en financiële integriteit (Vafi, inwerkingtreding 1 juli 2009) en de Verordening op de vakbekwaamheid (inwerkingtreding 1 januari 2010). Onder vakbekwaamheid wordt verstaan dat de advocaat voldoet aan de eisen betreffende de professionele kennis en kunde van de advocaat, de betamelijkheid van zijn handelen of nalaten, de kantoororganisatie en de dienstverlening.

2.3.3.1 Toezicht op professionaliteit (kennen en kunnen)

Op grond van artikel 3 van de Verordening op de vakbekwaamheid is de advocaat verplicht jaarlijks aantoonbaar zijn professionele kennis en kunde te onderhouden en te ontwikkelen op de rechtsgebieden waarop hij werkzaam wil zijn. Om te kunnen aantonen dat hij zijn professionele kennis en kunde onderhoudt is de advocaat verplicht om jaarlijks 20 punten permanente opleiding te behalen. Een andere vorm van toezicht op de professionaliteit is het toezicht op basis van

binnengekomen klachten. Deze klachten kunnen ook aanleiding geven voor de deken om een nader onderzoek in te stellen.

Controle op de naleving van deze verplichting vindt achteraf plaats via de CCV. De advocaat geeft jaarlijks aan hoeveel punten hij heeft behaald. Tevens vindt er een steekproef plaats waarin inhoudelijk wordt gekeken naar de cursussen die zijn gevolgd.

2.3.3.2 Toezicht op integriteit

Toezicht op de integriteit vindt vooraf (door middel van een verklaring omtrent gedrag) maar vooral achteraf plaats. Het toezicht op de integriteit is vooral vormgegeven door de betamelijkheidsnorm van artikel 46 Advocatenwet. Het is uiteindelijk aan de tuchtrechter om te beoordelen of een advocaat in welke situatie dan ook integer heeft gehandeld. Wat de financiële integriteit betreft staan er ook bepalingen in de Vafi. Deze verordening verplicht de advocaat kort gezegd na te gaan wie zijn cliënt is en of er in redelijkheid aanwijzingen bestaan dat een opdracht strekt tot voorbereiding, ondersteuning of afscherming van onwettige activiteiten. Als de opdracht daartoe strekt of als de advocaat onvoldoende informatie krijgt, dient hij zich te onthouden van dienstverlening.

2.3.3.3 Toezicht op bedrijfsvoering (documentatie, administratie en boekhouding)

Het toezicht op de bedrijfsvoering van advocaten en advocatenkantoren vindt jaarlijks achteraf plaats via de CCV. De advocaat of het kantoor geeft aan of de administratie op orde is en vult een eigen verklaring in met betrekking tot de verplichte stichting derdengelden. Er vindt geen steekproef plaats op deze controle. Wel controleert het bureau van de Orde de achterliggende documentatie (de statuten, de overeenkomst tussen de stichting en het kantoor, de kwaliteit van de bestuurder, de liquiditeit en de solvabiliteit en ook het saldo van de stichting).

De deken heeft de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar de (financiële) situatie van de praktijk. Dit gebeurt altijd als er signalen zijn binnengekomen die kunnen duiden op misstanden. De deken kan enerzijds op grond van de Vafi een accountant en een advocaat aanwijzen (de zogenaamde vliegende brigades) om het onderzoek uit te voeren, anderzijds kan de deken de voorzitter van de Raad van Discipline vragen een (60c) onderzoek in te stellen naar de toestand waarin de praktijk zich bevindt.

2.3.3.4 Toezicht op soliditeit (betrouwbaarheid en rechtschapenheid)

Het toezicht op de betrouwbaarheid en de rechtschapenheid vindt vooral plaats aan de hand van de betamelijkheidsnorm van artikel 46 en de gedragsregels. Als de deken informatie ontvangt over gedragingen die de betrouwbaarheid en rechtschapenheid raken kan hij een onderzoek instellen.

2.3.4 Normenbundel

De normenbundel voor de advocaat is de Advocatenwet en meer specifiek artikel 46, de gedragsregels 1992, de verschillende verordeningen en nationale en internationale richtlijnen.

Artikel 46 luidt: *De advocaten zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen ter zake van enig handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, ter zake van inbreuken op de verordeningen van de Nederlandse orde en ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Deze tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend in eerste aanleg door de raden van discipline en in hoger beroep, tevens in hoogste ressort, door het hof van discipline.*

De zorg voor de aan de advocaat toevertrouwde belangen en de gedragingen zoals een behoorlijk advocaat betaamt zijn verder uitgewerkt in de gedragsregels uit 1992. De gedragsregels geven weer hoe de balie de wettelijke norm van artikel 46 op dit moment interpreteert. Eerdere versies van de gedragsregels dateren uit 1980 en 1968, gedragsregels zijn dus aan wijzigingen onderhevig. De huidige gedragsregels zijn onder te verdelen in de categorieën algemeen, verhouding tot de cliënt, optreden in rechte, betrekkingen tussen advocaten, financiële regels en praktijkregels.

Ook verordeningen maken onderdeel uit van de normenbundel. Elk van deze verordeningen regelt een of meerdere zaken waarvan de Orde zelf vindt dat het de behoorlijke uitoefening van de praktijk

bevordert. Het toezicht op de naleving van de verordeningen vindt plaats op grond van artikel 26 Advocatenwet en de specifieke toezichtbepalingen uit de verordeningen. Deze specifieke bepalingen zien vooral toe op de informatieplicht van de advocaat aan de deken en creëert de mogelijkheid tot het doen van nader onderzoek.

2.3.5 Verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

De lokale deken is zowel toezichthouder op als representant van de advocaten in het arrondissement en is door de advocaten in het arrondissement gekozen. De deken fungeert vaak ook als vertrouwenspersoon en vraagbaak voor advocaten. Hij beschikt over een natuurlijke vorm van gezag om te bemiddelen, toezicht te houden en op te treden waar nodig. De wijze waarop dekens toezicht uitoefenen is afhankelijk van de persoon van de deken en verschilt dan ook per arrondissement. Over het algemeen kan de verhouding tussen de deken en de advocaat gekenmerkt worden als broederlijke verhouding. Ook indien de deken bemiddelt bij conflicten tussen advocaten is er sprake van een broederlijke verhouding. De bemiddelingsfunctie van de deken is een belangrijke die doorgaans onderbelicht blijft. De dekens besteden veel tijd aan het bemiddelen bij geschillen tussen advocaten onderling. Uit de verschillende jaarverslagen is mondjesmaat te achterhalen hoeveel bemiddelingen een deken per jaar doet. Uit de verschillende gesprekken blijkt dat het een substantieel deel is van de dagelijkse werkzaamheden van de deken. Dit wordt bevestigd door het feit dat de meerderheid van de binnengekomen klachten bevredigend kan worden opgelost zonder tussenkomst van de tuchtrechter.

2.3.6 Zelfregulering

De Nederlandse Orde van Advocaten is sinds de oprichting in 1952 een openbaar lichaam oftewel een Publiekrechtelijke beroepsorganisatie (Pbo) met regelgevende bevoegdheid (artikel 134 Grondwet). De regelgevende bevoegdheid is aan de Orde toegekend omdat de Orde bindende richtlijnen zou moeten kunnen geven over de manier waarop advocaten zich dienen te gedragen en hoe zij hun praktijk behoren uit te oefenen. Dit alles om de samenleving de garantie te bieden dat de toegekende rechten en plichten goed worden uitgeoefend. Wie anders dan advocaten zelf kunnen bepalen hoe zij zich dienen te gedragen? De verordeningen zijn verbindend voor alle advocaten in Nederland en mogen geen bepalingen omvatten die al in andere hogere regelgeving is neergelegd.

Verordeningen worden vastgesteld door het College van Afgevaardigden. De Minister van Justitie kan besluiten van organen van de Orde wegens strijdigheid met het algemeen belang binnen zes maanden voordragen voor vernietiging bij Koninklijk Besluit. Dit repressieve toezicht is ingesteld om er voor te zorgen dat verordeningen niet strijdig zijn met het algemeen belang. Sinds 1952 zijn slechts twee verordeningen vernietigd.³

2.3.7 Maatschappelijke functie

De maatschappelijke functie van het toezicht op de advocatuur houdt in dat de samenleving de garantie moet krijgen dat advocaten de toegekende rechten en plichten goed uitoefenen. Dit betekent dat de Orde de samenleving moet blijven informeren over wat advocaten doen, hoe het toezicht werkt en wat de resultaten van het toezicht zijn. Uit de verschillende jaarverslagen is slechts beperkte informatie te halen over het toezicht. Een van de oorzaken is dat er geen eenduidige afspraken zijn over het registreren van klachten en toezichtmaatregelen. Er is zelfs geen eenduidige definitie van een klacht.

In 2007 heeft de Orde een Raad van Advies ingesteld. Deze Raad van Advies bestaat uit maximaal zeven leden waarvan de meerderheid geen advocaat is. Met de instelling van deze Raad werd beoogd de maatschappelijke legitimiteit van de besluitvorming van de Orde te vergroten. De Raad adviseert over de hoofdpunten van het beleid. De Algemene Raad is verplicht beargumenteerd op de adviezen te reageren. In 2009 bracht de Raad van Advies in totaal vier adviezen uit.

2.3.8 Verhouding tot het politieke systeem

De formele verhouding tussen de advocatuur en de politiek is dat de Minister van Justitie een vorm van repressief toezicht uitoefent op de verordenende bevoegdheid van de Orde. De Minister kan achteraf besluiten van organen van de Orde vernietigen als deze strijdig zijn met het algemeen belang.

³ De Stageverordening uit 1955 en de no cure no pay verordening uit 2005.

Ook de politiek en met name de Tweede Kamer heeft interesse in de advocatuur, zeker als er incidenten in de media verschijnen. De Tweede Kamer maakt zich zorgen over de rol die sommige advocaten spelen, zeker als het gaat om de verwevenheid tussen de boven- en de onderwereld.

2.4 Het Bureau Financieel Toezicht

Naast het toezicht door de deken is sinds 2003 het Bureau Financieel Toezicht (BFT) aangewezen als toezichthouder op de advocatuur voor wat betreft de naleving van de anti-witwasregelgeving in Nederland (voorheen de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en Wet Melding ongebruikelijke transacties (Wet Mot) en thans de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT)).

De WWFT stelt regels met betrekking tot het voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme. Het gaat dan vooral om de verplichting tot het uitvoeren van een cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties en het opleiden van hun medewerkers. Een klein deel (waarschijnlijk 10%) van de diensten van de advocaten valt onder de WWFT. Deze diensten worden als witwasgevoelig gezien (fiscaal advies, advies inzake fusies en overnames, aan- en verkoop van ondernemingen en advisering aangaande de overdracht van onroerende zaken). De WWFT is niet van toepassing op advocaten voor zover zij voor een cliënt werkzaamheden verrichten betreffende de bepaling van diens rechtspositie, diens vertegenwoordiging in rechte, het geven van advies voor, tijdens en na een rechtsgeding of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding (artikel 1, tweede lid WWFT).

Getalsmatig vallen onder het WWFT-toezicht van het BFT circa 50.000 – 60.000 professionals die verdeeld zijn over ruim 30.000 kantoren. Het BFT hanteert bij het uitoefenen van zijn WWFT-toezichtstaak een driesporenbeleid:

- het verhogen van de bewustwording rond wet- en regelgeving, (witwas-)risico's en het belang van terrorisme- en witwasbestrijding,
- de naleving van wet- en regelgeving bevorderen via beroepsorganisaties en –verenigingen al dan niet via peer-reviews (intercollegiale toetsing),
- door middel van eigen reguliere en risicogerichte onderzoeken de naleving van wet- en regelgeving door bovengenoemde professionals toetsen.

Om efficiënt toezicht uit te oefenen wordt regelmatig overleg gevoerd met de Ministeries van Justitie en van Financiën en verschillende beroepsorganisaties die onder toezicht staan. Het doel van het overleg met de beroepsorganisaties is te komen tot een toezichtarrangement, waarin een samenhangend geheel van processen, procedures en afspraken wordt gemaakt, gericht op het vaststellen van de naleving van de wet- en regelgeving waarop het toezicht betrekking heeft. Daartoe behoren onder meer afspraken over procedures en protocollen en de inrichting van administraties en dossiers. Op dit moment is onder meer een toezichtarrangement afgesloten met het notariaat.

Het BFT voert toezichtonderzoeken uit om te beoordelen of de WWFT op de juiste wijze wordt nageleefd. De interne procedures en opleidingen moeten op orde zijn, maar het toezicht is er ook op gericht dat de instellingen ook daadwerkelijk cliëntenonderzoeken uitvoeren en in voorkomende gevallen melding doen van ongebruikelijke transacties. Het BFT heeft een aantal bestuursrechtelijke bevoegdheden bij het uitoefenen van hun toezichthoudende taak. Zo kan het BFT dwingende aanwijzingen geven voor het volgen van bepaalde procedures alsmede opleidingen. Ook bestaat de mogelijkheid voor bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke sanctionering; zo heeft het BFT de bevoegdheid een bestuurlijke boete (maximaal € 21.780) en een last onder dwangsom op te leggen. Dit geldt niet voor advocaten, (kandidaat-)notarissen, en (register-)accountants, aangezien deze groepen onderworpen zijn aan wettelijk tuchtrecht.

In het gesprek dat ik met het BFT heb gevoerd gaf het BFT aan dat het feitelijk geen toezicht uitoefent op de naleving van de WWFT door de advocatuur. In de praktijk blijkt volgens het BFT dat artikel 5:20 lid 2 Awb het toezicht door de toezichthouder blokkeert. Daarbij vraagt het BFT zich af of het de advocaat zou moeten zijn die bepaalt welk (deel van het) dossier onder zijn verschoningsrecht/geheimhoudingsplicht valt, omdat andere professionals die dezelfde werkzaamheden verrichten (bijv. belastingadviseurs) zich in vergelijkbare omstandigheden niet kunnen onttrekken aan het externe (BFT) toezicht.

In de discussie met de politiek pleit het BFT er voor om verantwoordelijkheden ter zake van het uitvoeren van toezichtstaken, vergezeld te doen gaan van concrete bevoegdheden en voldoende middelen, zodat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van adequaat toezicht ook gedragen kan worden. De situatie waarin ‘de schijn van toezicht’ wordt gewekt dient vermeden te worden. Eventuele uitbreiding van taken richting de advocatuur worden, zonder dat voldaan is aan bovenstaande randvoorwaarden, niet door het BFT geambieerd.

Evaluatie BFT

Het BFT is in 2009 geëvalueerd door de commissie-Kuijl. Deze kwam tot de conclusie dat de uitvoering van het toezicht door het bureau op onderdelen kan worden verbeterd. De oorzaken hiervoor liggen deels bij het BFT en voor een ander gedeelte in de gebrekkige regelgeving ten aanzien van de bevoegdheden en in de constellatie waarin het BFT zijn werkzaamheden moet verrichten. In het rapport Kuijl is ook aandacht besteed aan de rol die het BFT (vanwege zijn jarenlange ervaring bij het notariaat) zou kunnen spelen als het gaat over het financiële toezicht op de Stichtingen Derdengelden in de advocatuur.

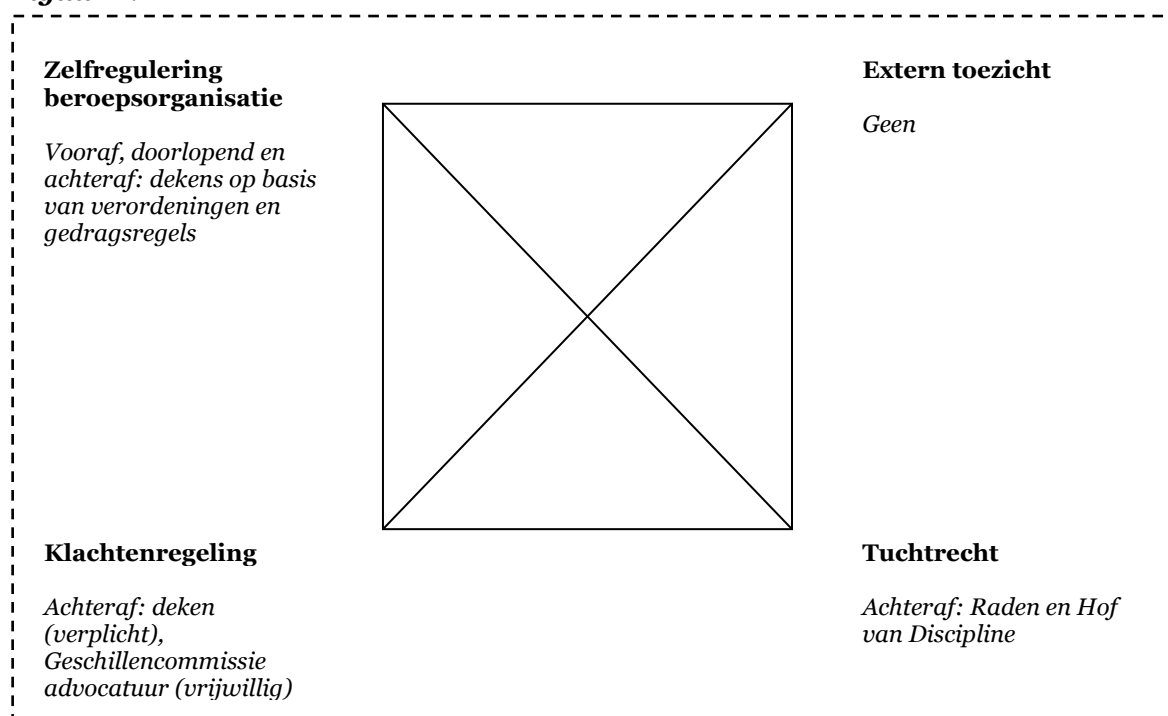
2.5 Dilemma

Bij het toezicht op de advocatuur is er sprake van een dilemma. Toezicht op de advocatuur is nodig omdat de samenleving de garantie wil hebben dat de aan de advocatuur toegekende rechten en plichten (onder andere de beschermde titel, het procesmonopolie, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht) goed worden uitgeoefend. Om deze garantie te krijgen wil de samenleving kunnen controleren wat de advocaten doen en of zij de toegekende rechten en plichten goed uitoefenen.

Het toezicht mag echter niet zodanig zijn ingericht dat de kernwaarden van de advocatuur worden aangetast. Vooral de onafhankelijkheid en de partijdigheid zijn waarden waarin in de Nederlandse samenleving een welhaast absoluut belang wordt gehecht, hetgeen blijkt uit de wetgeving en de jurisprudentie. Dit feit moet dus gelden als belangrijkste ontwerpeis met betrekking tot het toezicht op de advocatuur. Zelfs zodanig dat de advocaat zich op een felle wijze en onbekommerd in de rechtsstrijd tegen de Staat kan keren. Deze eis van onafhankelijkheid en partijdigheid is iets dat bij andere geprivilegieerde beroepsgroepen niet tot nauwelijks voorkomt. Kortom, het toezicht op advocaten moet worden ingericht op een wijze die recht doet aan de rol en de positie van de advocatuur in de rechtsstaat.

In onderstaand schema zijn de hoekpunten van het toezichtarrangement voor de advocatuur in Nederland weergegeven.

Figuur 2.1



Hoofdstuk 3 – Beschrijving van het toezicht bij notarissen, artsen en accountants

3.1 Inleiding

In het onderzoek naar de ontwikkelingen in het toezichtstelsel binnen de advocatuur lag het voor de hand om bij wijze van reflectie de blik ook naar buiten te richten en de ontwikkelingen aldaar te verkennen. Daarom is gekeken naar de inrichting van het toezicht binnen de advocatuur in een drietal ons omringende buitenland, te weten België, Duitsland en Engeland en Wales. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid aandacht worden besteed aan deze vergelijking.

In het kader van dit onderzoek leek het daarnaast relevant om op een andere manier reflectie op het toezicht binnen de advocatuur te faciliteren. Ditmaal niet door af te reizen naar het buitenland, maar door in Nederland het toezicht op verwante – geprivilegieerde - beroepen onder de loep te nemen. De veronderstelling hierbij is dat geprivilegieerde beroepen – zoals de naam al zegt – een gemeenschappelijke noemer hebben, namelijk hun bevoorrechte en daarmee bijzondere positie in brede maatschappelijke zin. Het gaat om beroepen die een cruciale functie vervullen en die bijgevolg niet zomaar iedereen mag uitvoeren. In deze beroepen worden dan ook bijzondere eisen gesteld aan de beroepsbeoefenaar waar het gaat om zijn of haar kennis en kunde. Naast de advocatuur, behoren het notariaat, de accountancy en de gezondheidszorg – omwille van het overzicht hebben we ons voornamelijk op de artsen geconcentreerd – tot de geprivilegieerde beroepsgroepen.

Een verkenning langs de rationaliteiten en ontwikkelingen in het toezicht op notarissen, accountants en artsen levert nuttige reflecties op. Enerzijds omdat deze beroepsgroepen in andere contexten zijn ontwikkeld dan de advocatuur en door deze afstand reflectie goed mogelijk is. Anderzijds zijn deze groepen juist langs een soortgelijk kader gevormd, waardoor een globale vergelijking mogelijk wordt.

Het doel van dit hoofdstuk is een aantal algemene trends te schetsen. Het gaat dus niet om een geoperationaliseerde vergelijking langs expliciet geijkte meetpunten – die overigens gezien de verschillen in beroepsgroepen onmogelijk zou zijn. Voor een gedetailleerdere omschrijving van de inrichting en het functioneren van het toezicht op de betreffende beroepsgroepen verwijzen wij naar bijlage 1a tot en met 1c.

3.2 Gemeenschappelijke aspecten van toezicht

Bij zowel notarissen, accountants alsook artsen is sprake van een aantal gemeenschappelijke aspecten die als het ware de hoeksteen vormen van het toezicht op deze drie geprivilegieerde beroepen. Er is – zoals in de inleiding al aangeven – altijd sprake van een vorm van zelfregulering, een externe toezichthouder, een vorm van klachtenreglement en een tuchtrechtelijke instantie. Verschillende instituten binnen en rondom de beroepsgroep vervullen een rol op deze vier aspecten. Ook daarbij is een aantal, deels voor de handliggende, parallellen te trekken.

Zo wordt de zelfregulering doorgaans belichaamd door de betreffende beroepsorganisatie(s). Bij de accountants zijn dat het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA) en de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA). Bij de notarissen wordt deze rol vervuld door de Koninklijk Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en bij de artsen door de Koninklijk Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG). Ten opzichte van de andere beroepsorganisaties is de KNMG overigens geen publiekrechtelijke organisatie.

De klachtafhandeling geschiedt door een op afstand staande geschillencommissie of een interne onafhankelijke klachteninstantie, bijvoorbeeld in een ziekenhuis of op een accountantskantoor. Bij de accountants hebben de twee beroepsorganisaties daarnaast een eigen klachten- en geschillencommissie.

Bij alle drie groepen is eveneens sprake van een externe staatstoezichthouder, namelijk de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voor de accountants, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) voor de artsen en het Bureau Financieel Toezicht (BFT) voor het notariaat.

Verder wordt het tuchtrecht bij alle drie groepen uitgeoefend door een tuchtrechter of tuchtcollege, waarin overigens in alle gevallen geen leden zitting hebben. In het geval van de KNMG is het daarnaast zo dat de beroepsorganisatie over een eigen tucht- en geschillenrechtspraak beschikt; daar kunnen alleen leden tegenover elkaar komen te staan. De tuchtrechtspraak heeft tot doel de voor de beroepsgroep specifieke gedragsregels te toetsen. Doorgaans kunnen de verschillende tuchtrechtelijke instanties daarvoor een vergelijkbare reeks maatregelen opleggen; aan het einde van het spectrum staat altijd het verbod op de beroepsuitoefening.

3.3 Trends en ontwikkelingen

ONDANKS verschillen in de precieze vormgeving en uitvoering van de vier aspecten van het toezicht binnen de drie beroepsgroepen, kan geconstateerd worden dat voor alle drie beroepsgroepen de afgelopen jaren een aantal meer of minder ingrijpende wijzigingen is doorgevoerd. Deze hebben hun weerklank in betreffende wet- en regelgeving gevonden. Grofweg kunnen twee brede verschuivingen worden waargenomen: enerzijds een trend naar professionalisering/scheiding van klacht- en tuchtrecht en anderzijds een beweging van zelfregulering naar extern toezicht.

De vraag welke gebeurtenissen aan deze trends een impuls gaven is niet eenduidig vast te stellen. Grofweg kan wel gesteld worden dat doorgaans brede maatschappelijke ontwikkelingen – zoals de in hoofdstuk 1 al aangestipte trends in het toezicht, van *compliance* naar *performance*, van gedogen naar handhaven en de mediale aandacht voor falend toezicht – een rol hebben gespeeld. Deze ontwikkelingen staan uiteraard niet los van meer of minder ingrijpende incidenten die een eigen impuls gaven voor de genoemde trends. Daarmee is nog niet gezegd dat de druk voor de geconstateerde verschuivingen alleen van buitenaf – bijvoorbeeld door politiek-bestuurlijke eisen – op de beroepsgroepen inwerkte; er is doorgaans ook sprake van een evolutie die van binnen de beroepsgroepen uit is ontstaan. Immers, de beroepsgroepen zijn geen geïsoleerde eilanden die los staan van het politiek-maatschappelijk middenveld. Juist de hier omschreven geprivilegieerde beroepsgroepen vervullen een spilfunctie in maatschappelijke zin en staan daarom midden *in* de maatschappij.

3.3.1 Professionalisering van klacht- en tuchtrecht

Bij de drie onderzochte beroepsgroepen is sprake van (relatief) recente wetgeving op het gebied van klacht- en tuchtrecht. De eerste stap werd gezet door de invoering van de Wet Klachtrecht Cliënten in de Zorgsector uit 1995. Daarin werd bepaald dat elke zorginstelling en elke individuele beroepsbeoefenaar moet zijn aangesloten bij een onafhankelijk agerend klachtenorgaan. Dertien jaar later, in 2008, is de Wet tuchtrechtspraak accountants ingevoerd, waarmee een scheiding tussen klacht- en tuchtrecht is aangebracht. Met de nog niet in werking getreden wijziging van de Wet op het notarisambt⁴ wordt eveneens een duidelijke scheiding tussen klacht- en tuchtrecht beoogd. Ook hier is de redenering dat zodoende de onafhankelijke en onpartijdige functie van de tuchtrechtspraak wordt versterkt.

Men kan ervan uit gaan dat aan de professionalisering en de scheiding van tucht- en klachtrecht een roep om meer transparantie voor niet alleen de beroepsgroep zelf, maar met name de burger ten grondslag heeft gelegen. De ontwikkelingen laten zien dat de oude tucht- en klachtrechtregelingen te ondoorzichtig en gecompliceerd werden gevonden en dat een officiëlere status voor deze twee hoekstenen van het toezicht van belang werd geacht. Overigens is – zoals in hoofdstuk 2 aangegeven – in de advocatuur de organisatorische scheiding tussen tucht- en klachtrecht al midden jaren tachtig doorgezet. Daarnaast moet erop gewezen worden dat de scheiding tussen klacht- en tuchtrecht niet in alle gevallen gelijk staat aan een pas dan ingezette professionaliseringsslag. Zo is bij sommige beroepsgroepen al voor invoering van de recentere wet- en regelgeving sprake van een geprofessionaliseerd klacht- en tuchtsysteem geweest.

3.3.2 Van zelfregulering naar extern toezicht

Ook op het gebied van zelfregulering en extern toezicht, zijn verschuivingen in alle drie beroepsgroepen zichtbaar, zij het doorgaans in minder direct vergelijkbare mate als bij de

⁴ In deze tekst is ervan uitgegaan dat het voorstel voor een nieuwe Wet op het notarisambt ongewijzigd zal worden overgenomen. (TK 2009-2010, 32250, nr. 2)

ontwikkelingen rondom tucht- en klachtrecht.

Met de wijziging van de Wet op het notarisambt zullen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het BFT uitgebreid worden. Hier gaat het vooral om een uitbreiding van de toezichttaak tot algemeen toezicht op de naleving van de gehele wet en de daarmee samenhangende lagere regelgeving, waartoe ook het toezicht op de integriteit van de notaris hoort. Tegelijkertijd heeft de KNB de taak gekregen om bij te dragen aan een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid door intercollegiale kwaliteitstoetsen.

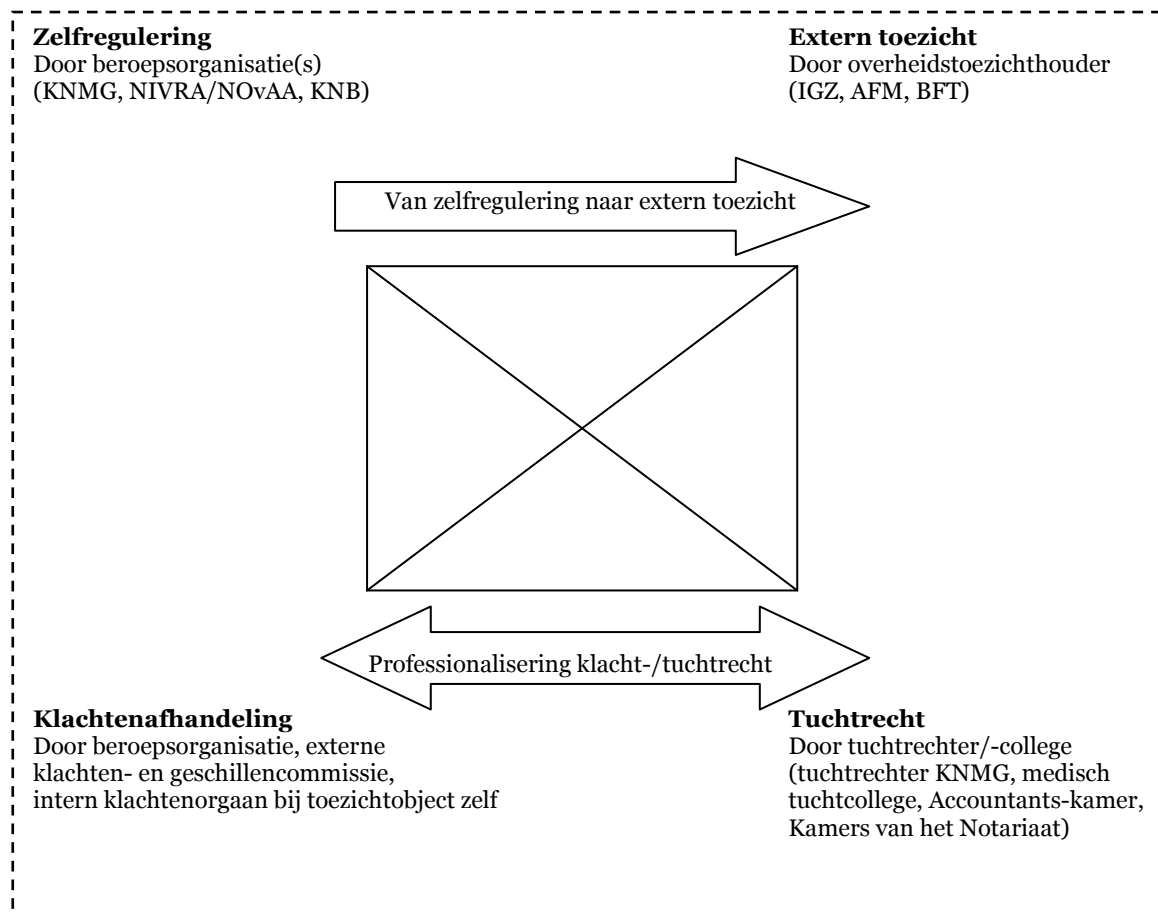
Ook al is bij de gezondheidszorg al veel langer sprake van een duidelijke nadruk op overheidstoezicht ten opzichte van zelfregulering, met de invoering van de Wet BIG en de Kwaliteitswet Zorginstellingen is de werkwijze van de inspectie veranderd c.q. verbreed. Overigens gaat deze verbreding om verschillende redenen niet noodzakelijk gepaard met een verdieping of intensivering van het overheidstoezicht.

Op het gebied van de accountancy is eveneens sprake van een ontwikkeling naar meer overheidstoezicht. Zo is met de invoering van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) in 2006 o.a. bepaald dat onafhankelijk publiek toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels omtrent accountants die wettelijke controles uitvoeren. Voor de uitvoering van dit toezicht is in dit geval de AFM aangewezen.

Ook bij deze ontwikkeling ligt de aanname voor de hand dat het oude – meer door zelfregulering gedomineerde – toezichtstelsel onvoldoende werd geacht. Dat de bevoegdheden voor een publieke en daarmee onafhankelijke toezichthouder ingevoerd of uitgebreid werden, wijst erop dat het toezicht door de beroepsorganisaties teveel leek op ‘de slager die zijn eigen vlees keurt’.

Het toezichtstelsel op de drie verkende beroepsgroepen en daarin geconstateerde trends kunnen schematisch als volgt worden weergegeven.

Figuur 3.1: Toezicht bij verwante beroepsgroepen



3.4 Samenvattend

Ondanks het feit dat de drie beroepsgroepen onafhankelijk van elkaar en in zeer diverse contexten opereren, dringt zich een aantal parallelle trends op. Dat deze trends – op zeker niet identieke, maar toch enigszins vergelijkbare wijze – in alle drie beroepsgroepen hun weerklank hebben gevonden in wet- en regelgeving, geeft deze trends een dwingend karakter. In het verder delibereren over het toezicht op de advocatuur is het dan ook zinvol deze trends in het achterhoofd te houden. En nogmaals, elke genoemde geprivilegieerde beroepsgroep – en dus ook de advocatuur – is uniek in haar functie en bestaansrecht. Zo hebben we in hoofdstuk 2.5. gezien dat de eis van partijdigheid binnen de advocatuur veel nadrukkelijker aanwezig is dan bij de andere geprivilegieerde beroepsgroepen. De ontwikkelingen in het ene beroep zijn dus niet dwingend voor het andere. Maar, de geconstateerde verschuivingen zijn wel dwingend in de roep om een zorgvuldige reflectie op de gebeurtenissen in de geprivilegieerde beroepsgroepen in meer algemene zin en voor de specifieke situatie van de advocatuur.

Hoofdstuk 4 – Beschrijving van het toezicht op advocaten in België (Vlaanderen), Duitsland en Engeland en Wales

4.1 Inleiding

Om te komen tot een goed onderbouwd advies voor de toekomstige inrichting van het Nederlandse toezicht op de advocatuur, zijn er (naast bij de verwante beroepen) ook in de ons omringende landen (België/Vlaanderen, Duitsland en Engeland en Wales) verkenningen uitgevoerd hoe het toezicht daar geregeld is.

Hieronder zetten wij de bevindingen uit het buitenland op een rij. Wij hebben deze per land geordend aan de hand van de zeven constructie-elementen van toezicht.

4.2 Toezicht op advocaten in Vlaanderen

4.2.1. Inleiding

België kent 26 gerechtelijke arrondissementen, met elk een eigen balie en een lokale Orde van Advocaten. Elke advocaat is in België verplicht lid van een (of meerdere) balie(s).

Er zijn in België twee regionale Ordes: de Orde van Vlaamse Balies (OVV) en de *Ordre des barreaux francophones et germanophone* (OBFG). De veertien Vlaamse balies behoren tot de OVV, die in totaal meer dan 9000 Vlaamse advocaten vertegenwoordigt. De regionale Ordes zijn de wettelijke beroepsorganisaties van de Vlaamse en de Waalse / Duitstalige advocatuur, en zijn in 2002 ontstaan uit de (inmiddels opgeheven) Nationale Orde. Sinds 1998 zijn de regionale ordes al als verenigingen actief.

De Vlaamse advocaten kiezen hun vertegenwoordigers voor de algemene vergadering van de OVV. Deze algemene vergadering bestaat uit 72 leden. Zij vormt het parlement, beslist over reglementen, stippelt de belangrijkste beleidslijnen uit en wijst de leden aan van de raad van bestuur en de voorzitter, die het dagelijks beleid voeren. Hierin worden zij bijgestaan door talrijke commissies die beleidsvoorbereidend werk voeren. In elke commissie zetelen advocaten die een specifieke kennis over of interesse voor een bepaald onderwerp hebben. De commissies zetelen binnen de OVV en worden geleid door een lid van de raad van bestuur of een advocaat door het bestuur aangeduid.

Elke van de 14 lokale Nederlandstalige balies of Ordes van Advocaten staat onder leiding van een stafhouder, die vergelijkbaar is met de deken in Nederland. De stafhouder vertegenwoordigt de balie naar buiten toe en heeft in het bijzonder de volgende activiteiten:

- het waarnemen van de leiding en vertegenwoordiging van de Orde van Advocaten,
- het bemiddelen in geschillen tussen advocaten onderling, tussen cliënten en advocaten, of tussen de rechtbanken en advocaten,
- het overleggen met de korpsoversten,
- het uitvoeren van de beslissingen van de Raad van de Orde,
- het aanwijzen van een advocaat in de bij wet voorziene gevallen,
- het voeren van de dagelijkse leiding over het secretariaat van de Orde.

De Raad die elke lokale Orde heeft is haar beslissingsorgaan. De leden worden, tegelijkertijd en net zoals de stafhouder jaarlijks verkozen. De voornaamste bevoegdheden van de Raad van de Orde zijn :

- het opmaken van het tableau en de lijst van de stagiairs,
- het reglementeren en organiseren van de balie,
- het uitvoeren van de stage die de advocaten-stagiairs gedurende 3 jaar dienen te doorlopen. De stage wordt sinds het gerechtelijk jaar 2009-2010 door de OVV georganiseerd, maar de lokale stagescholen voeren uit,
- het waken over de eer van de orde en de naleving van de beginselen die aan de grondslag van het beroep liggen,

- de oprichting van een "Bureau voor Juridische Bijstand" (die instaat voor het toekennen van een advocaat aan personen die niet over voldoende financiële middelen beschikken), van "Arbitragecommissies", enz,
- het beheren van de financiën van de Orde,
- het taxeren van de erelonen van advocaten bij betwisting,
- de administratieve taken en uitvoering van reglementen,
- de organisatie van gemeenschappelijke diensten (bijvoorbeeld de bibliotheek van de advocaten bij de Rechtbank).

4.2.2 Elementen van toezicht

4.2.2.1 Aangrijpingspunt

Het toezicht (tuchtrecht) richt zich in Vlaanderen op de individuele advocaat.

4.2.2.2 Strekking

Het toezicht van de OVB richt zich met name op de integriteit en de professionaliteit van de Vlaamse advocaten. De OVB heeft als hun belangenbehartiger de taak, voor de 14 balies die er deel van uitmaken, te waken over de eer, de rechten en de gemeenschappelijke beroepsbelangen van haar leden en is bevoegd voor de juridische bijstand, de stage, de beroepsopleiding van de advocaten-stagiairs en de vorming van alle advocaten behorende tot de 14 Vlaamse balies. De OVB neemt daarnaast ook initiatieven en maatregelen die nuttig kunnen zijn voor de opleiding, de tuchtrechtelijke regels en de loyaliteit in het beroep en voor de behartiging van de belangen van de advocaat en van de rechtzoekende.

4.2.2.3 Instrumentatie

In Vlaanderen wordt toezicht uitgeoefend op advocaten nadat een cliënt, een andere advocaat of het openbaar ministerie geklaagd heeft of ambtshalve door de stafhouder (bijvoorbeeld bij de vaststelling dat een verplichting ingevolge een reglement niet werd nageleefd).

Elke advocaat is onderworpen aan een aantal deontologische regels (gedragsregels) die de behoorlijke uitoefening van het beroep waarborgen, zoals het beroepsgeheim. Indien een cliënt meent dat een advocaat deze regels geschonden heeft, kan hij een klacht indienen bij de stafhouder van de balie waarvan de advocaat lid is. De meerderheid van alle klachten komt trouwens niet vanuit het publiek bij de stafhouder terecht, maar is afkomstig van collega-advocaten. De OVB heeft geen zicht op het aantal klachten dat de lokale Ordes jaarlijks ontvangen en op welke wijze deze worden afgehandeld.

Na ontvangst van de klacht onderzoekt de stafhouder de zaak zelf of stelt hij een onderzoeker aan. Hij verzamelt bewijsstukken en kan de klager, de advocaat en eventueel ook getuigen horen. Indien de stafhouder meent dat er redenen bestaan om de advocaat voor de tuchtraad te laten verschijnen, stuurt hij het dossier naar de voorzitter van de tuchtraad, die de advocaat zal oproepen. Indien de stafhouder meent dat er geen reden is om de advocaat voor de tuchtraad te laten verschijnen, omdat de klacht volgens hem onontvankelijk, ongegrond of van onvoldoende gewicht is, moet hij de klager hiervan schriftelijk op de hoogte stellen. Het recht om klachten niet door te sturen, geeft de stafhouder veel 'macht' en is ook een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie, waarin deklens verplicht zijn alle klachten aan de tuchtrechter voor te leggen.

De klager kan de beslissing van de stafhouder betwisten voor de voorzitter van de tuchtraad, die dan zelf een onderzoek kan instellen en alsnog kan beslissen de advocaat naar de tuchtraad te brengen. Ook bij stilzitten van de stafhouder kan de klager een beroep doen op de voorzitter die dan kan ingrijpen.

De stafhouder kan de betreffende advocaat trouwens alleen uitnodigen om mee te werken aan het onderzoek, maar hem niet dwingen. Hier is in Vlaanderen inmiddels discussie over ontstaan.

Een tuchtprocedure wordt vervolgens voor een tuchtraad gevoerd. Vroeger waren dit de lokale raden van de Orde, maar sinds de nieuwe tuchtwet is dit gecentraliseerd en zijn er in België zes tuchtraden, drie voor het Nederlandstalig landgedeelte en drie voor het Franstalig / Duitstalig landgedeelte, met telkens een tuchtraad van beroep. In de tuchtraad zetelen vijf advocaten, in de tuchtraad van beroep

vier advocaten en een voorzitter-magistraat. Er zetelt in de tuchtraden ten minste één lid van de balie van de vervolgd advocaat. De tuchtraden zijn in beginsel openbaar, tenzij de betrokken advocaat behandeling met gesloten deuren vraagt, en ze zijn volstrekt onafhankelijk (zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie, het Grondwettelijk Hof en EHRM).

De tuchtrechter kan de volgende maatregelen opleggen (van licht naar zwaar): waarschuwing, berisping, schorsing tot maximaal één jaar en schrapping. Boetes zijn niet mogelijk, behalve in witwaszaken, maar zijn ook daar nog nooit uitgedeeld. In de wet is de mogelijkheid opgenomen dat bij twee keer schorsen een schrapping volgt. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt.

Elk jaar zijn de helft van alle uitspraken waarschuwingen. Op jaarbasis worden er ongeveer 5 schrappingen uitgesproken.

4.2.2.4 Normenbundel

De taken van de OVB zijn vastgelegd in artikel 495 van het Gerechtelijk Wetboek. De advocatuur is de enige beroepsgroep in Vlaanderen die geen eigen wet heeft. Als je de regelingen voor advocaten aan wilt passen, moet je dus het Gerechtelijk Wetboek onder handen nemen. Dit is in 2006 gebeurd toen een nieuwe tuchtprocedure is ingevoerd. Inmiddels werkt men weer aan een wijziging van de tuchtwet. Een van de voorstellen is een ruimere bevoegdheid voor de voorzitter van de tuchtraad.

In België is het beroepsgeheim van advocaten wettelijk vastgelegd. Deze wet is verder uitgewerkt in arresten van het Grondwettelijk Hof. Nu zijn er gradaties in het beroepsgeheim. Advocaten hebben samen met artsen de hoogste gradatie beroepsgeheim. Zo moet de stafhouder door de rechter bijvoorbeeld verwittigd worden als de politie de telefoons van een advocaat wil laten aftappen.

Het beroepsgeheim is in België veel strenger dan in Nederland. Advocaten hoeven om geen enkele reden inzage te verlenen in hun dossiers, niet eens bij witwassen of terrorisme. Buiten het strafrecht is er geen bureaucratische verplichting om dossiers in te laten zien. Maar dat geldt alleen als de advocaat ook echt als advocaat optreedt en niet bij andere werkzaamheden (bijvoorbeeld als testamentvoltrekker, etc.) Over de precieze omschrijving van de rol van advocaten is wel discussie. Zo vraagt men zich af of lobbying ook bij de kerntaak van de advocaat hoort en dus ook onder de geheimhouding valt.

4.2.2.5 Verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

De stafhouder heeft meerdere rollen of functies, die van raadgever, die van bemiddelaar en die van vervolger. In de meeste gevallen is de stafhouder vooral raadgever, hij heeft een vaderlijke verhouding met advocaten. Het probleem is evenwel dat de stafhouder vaak louter een vaderlijke vermaning geeft of het probleem oplost en niet vervolgt, terwijl de volgende stafhouder dan, twee jaar later, hetzelfde probleem ervaart. Het probleem blijft bestaan en de advocaat wordt niet vervolgd.

Een tweede probleem betreft het ontbreken van continuïteit in de vervolging van advocaten door de stafhouder als gevolg van de beperkte zittingstermijn. Binnen de OVB bestaat een commissie stafhouders. In dit overleg wordt onder meer gesproken over de aandachtspunten voor de vervolging.

4.2.2.6 Zelfregulering

In Vlaanderen ontbreekt, net als in Nederland, een externe toezichthouder. Het toezicht op de Vlaamse advocatuur is dan ook als een soort van zelfregulering te duiden.

De OVB werkt er aan de communicatie te verbeteren over haar toezicht. Algemene informatie over de klachtenafhandeling staat op de website van de Orde. Daar is nog geen informatie te vinden over het soort zaken en de resultaten. Van de tuchtraden zijn wel cijfers bekend over het aantal zaken en de resultaten, maar deze zijn niet publiek. De OVB wil in de toekomst wel meer informatie bekendmaken. Zo wil men op termijn ook alle tuchtbeslissingen, geanonimiseerd, op het afgeschermd gedeelte van haar website opnemen.

4.2.2.7 De maatschappelijke functie

De OVB ziet er op toe dat elke burger of rechtzoekende voldoende middelen en kansen krijgt om zijn rechten te laten gelden. Dagelijks neemt de OVB in haar adviezen en standpunten (voor het parlement, de pers enz.) de belangen waar van de burgers, naast die van de advocaten en de Orde.

4.2.2.8 Verhouding tot het politieke systeem

Het besluitvormingsproces is in België erg politiek en minder ambtelijk dan in Nederland. Politici vertrouwen hun ambtenaren vaak niet, en vormen daarom politieke kabinetten, waar vaak wetsvoorstellen uit voortkomen.

De OVB is een rechtspersoon van publiek recht zonder politieke voorkeur of politiek standpunt, men beschouwt zich meer als technicus die aan wetten sleutelt dan als politicus. De OVB neemt technische standpunten in en waakt voor de belangen van de advocaat en de rechtzoekende.

De grondregel voor het parlement is dat de advocatuur haar regels zelf bepaalt. De overheid bemoeit zich niet tot nauwelijks met de advocatuur. Dit is een verworven recht. Ook in de wandelgangen en in de pers is er weinig tot geen commentaar op de advocatuur. Dit beperkt zich tot individuele gevallen. De voorbije jaren heeft de OVB grootse mediacampagnes gevoerd om de rol van de advocaat te promoten en het imago van de advocaat te verbeteren.

De nieuwe tuchtwet uit 2006 (zie ook paragraaf 2.4) is door de OVB zelf geschreven, getriggerd door externe politieke druk. Er waren plannen om een algemeen tuchtrechtstelsel te bouwen voor alle vrije beroepen. Om te verhinderen dat ook de advocaten daaronder zouden vallen, heeft de OVB besloten de plannen die zij toch al langer op de plank had liggen in uitvoering te brengen voor een aanpassing van het advocatentuchtwet.

De minister van Justitie heeft formeel geen enkele bevoegdheid ten opzichte van de OVB voor wat betreft regelgeving. Er is enkel de bepaling dat het reglement van orde door een KB moet worden bekrachtigd.

Het Hof van Cassatie kan reglementen van de OVB vernietigen. Elke rechtbank kan ze strijdig met de wet verklaren, vermits de wet een hogere rechtsbron is (wat zelden gebeurt). Het Grondwettelijk Hof kan de reglementen niet strijdig met de Grondwet verklaren, omdat het daarvoor de bevoegdheid mist, maar wel wetgeving met betrekking tot de advocatuur vernietigen als strijdig met Grondwettelijke bepalingen (wat al redelijk frequent gebeurt is, bijvoorbeeld met betrekking tot het beroepsgeheim van advocaten). De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de advocatuur is essentieel voor de bescherming van de wettelijke positie van de advocatuur in België.

4.3 Toezicht op advocaten in Duitsland

4.3.1 Inleiding

Duitsland heeft 27 regionale *Rechtsanwaltskammern* en een *Rechtsanwaltskammer* bij het Bundesgerichtshof. Elke van de in totaal 155.000 advocaten in Duitsland is verplicht aangesloten bij een *Rechtsanwaltskammer*. De *Kammern* zijn daarmee verantwoordelijk voor de toelating en herroeping van de toelating van advocaten. Elke *Kammer* bestaat uit een *Vorstand* (raad), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de in de wet geregelde opgaven. Het presidium van elke *Kammer* ontfermt zich over de dagelijkse werkzaamheden van de *Vorstand*. De president vertegenwoordigt zijn *Kammer* in de zogeheten *Hauptversammlung* van de *Bundesrechtsanwaltskammer* (BRAK). De BRAK wederom vertegenwoordigt de regionale *Kammern* op nationaal niveau. De taken van de *Kammern* zijn vastgelegd in de *Bundesrechtsanwaltsordnung* (BRAO §§ 60 ff.). De *Kammern* vervullen een toezichthoudende functie, reguleren de zogeheten *Fachanwaltsbezeichnungen* en hebben taken op het gebied van opleiding en toetsing van advocaten en medewerkers van advocatenkantoren. Daarnaast staat de dienstverlening jegens hun leden centraal. Zo adviseren de *Kammern* hun leden bijvoorbeeld omtrent vragen over de uitoefening van de advocatenpraktijk en vertegenwoordigen zij de leden op regionaal niveau.

De *Rechtsanwaltskammern* zijn *Körperschaften des öffentlichen Rechts* (publiekrechtelijke organisaties) en staan onder publiek toezicht. De BRAK vervult in eerste instantie een vertegenwoordigende functie – o.a. ten opzichte van gerechtshoven, politiek en overheid. In haar uitlatingen tracht de BRAK naast het directe belang van de beroepsgroep ook het algemene belang te dienen. Zij is echter niet bevoegd algemene politieke statements af te geven die niet direct het belang van de beroepsgroep raken. Dat kan de Deutsche Anwaltsverein (DAV) wel.

De BRAK zet zich in voor meer zelfregulering binnen de advocatuur en minder overheidstoezicht. In de afgelopen jaren heeft de wetgever talrijke verantwoordelijkheden naar de *Kammern* overgeheveld.

De Duitse advocaten zijn vertegenwoordigd in de zogeheten *Satzungsversammlung* die het parlement van de BRAK vormt. Hoofdtak van dit orgaan is het uitwerken van de basisplichten in de zogeheten *Berufsordnung* (BORA) en *Fachanwaltsordnung*.

4.3.2 Elementen van toezicht

4.3.2.1 Aangrijpingspunt

Het toezicht op de advocatuur in Duitsland kent strikt en uitsluitend de individuele advocaat als uitgangspunt; alle rechten en plichten zijn dan ook op de individuele advocaat gericht. Daar waar een kwestie een advocatenkantoor betreft, moeten zich daarom uitsluitend de betreffende partners verantwoorden. Ook via het strafrecht kan enkel het individuele wangedrag van de advocaat als uitgangspunt worden genomen.

4.3.2.2 Strekking

De BRAK en de *Kammern* hebben als taak de onafhankelijkheid van de advocatuur vis-à-vis de invloed van de overheid te waarborgen en de geprivilegieerde positie van de advocaat als *unabhängiges Organ der Rechtspflege* (BRAO § 1) te garanderen. In de afgelopen jaren is discussie ontstaan rondom de vraag of de bestaande bevoegdheden van de *Kammern* voldoende zijn om ook heden ten dage effectief toezicht uit te kunnen oefenen of dat de bestaande bevoegdheden moeten worden uitgebreid c.q. anders worden toegepast.

4.3.2.3 Instrumentatie

In eerste instantie hebben de regionale *Kammern* de bevoegdheid een advocaat toe te laten. Een eenmaal toegelaten advocaat kan bij een vergrijp door de *Kammer* een reprimande (*Rüge*) opgelegd krijgen. Daarmee is het mogelijk kleine vergrijpen tegen het *Berufsrecht* buiten een tuchtrechtelijke procedure te bestraffen. Deze reprimande kan juridische gevolgen hebben, namelijk als de *Kammer* bij zwaardere overtredingen of recidive een procedure via de tuchtrechter (*Anwaltsgericht*) overweegt. In dit geval moet de *Kammer* de *Staatsanwaltschaft* (Openbaar Ministerie) inschakelen. Deze vervult dan de rol van openbare aanklager in het tuchtproces. Het *Anwaltsgericht* – wiens ledenbestand uitsluitend uit advocaten bestaat – kan de volgende maatregelen (van licht naar zwaar) opleggen:

- Waarschuwing
- Reprimande
- Boete oplopend tot €25.000,-
- Schorsing (een tot maximaal vijf jaar)
- Schrapping

Los hiervan hebben de *Kammern* de mogelijkheid een advocaat tijdelijk en met directe ingang de praktijkuitoefening te ontzeggen (BRAO § 14). Deze sanctie wordt opgelegd wanneer bijvoorbeeld sprake is van insolventie, niet verzekerd zijn en belangenverstremming (fraude etc.).

Na een uitspraak van het *Anwaltsgericht* kan in beroep worden gegaan bij het Hof van Discipline (*Anwaltsgerichtshof*), dat is samengesteld uit twee advocaten en drie rechters. Beroep tegen wederom een uitspraak van het Hof van Discipline kan worden aangetekend bij de zogeheten *Senat für Anwaltssachen* bij het *Bundesgerichtshof*. Deze *Senat* bestaat in meerderheid uit rechters; de president van het *Bundesgerichtshof* vervult de rol van voorzitter. Leden van het *Anwaltsgericht* en het *Anwaltsgerichtshof* worden door het Ministerie van Justitie in het betreffende bondsland

benoemd. De advocaatleden voor de *Senat für Anwaltssachen* worden benoemd door het *Bundesministerium der Justiz*.

Om naar de tuchtrechter te kunnen stappen moet sprake zijn van een binnengekomen klacht van een burger bij een van de regionale *Kammern*. Tot 1 januari 2009 mochten de *Kammern* in hun reactie op de klacht alleen aangeven of de klacht ontvankelijk is of niet. Sinds september 2009 mogen de *Kammern*, uiteraard met inachtneming van de geheimhoudingsplicht, uitgebreider antwoord geven.

Om de burger bij het indienen van klachten tegemoet te komen, is met ingang van 1 januari 2010 een ombudsman (*Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft*) voor de advocatuur ingesteld. De ombudsman opereert kosteloos en onafhankelijk en behandelt klachten tegen advocaten tot €15.000 die zich met name richten op de prijs-kwaliteitverhouding (Bundesrechtsanwaltskammer, 2009). De bemiddeling via de ombudsman geschiedt op vrijwillige basis. Als deze op niets uitloopt, kan de burger voor de weg langs de civiele rechter kiezen. De ombudsman is in deze zin vergelijkbaar met de Nederlandse geschillencommissie advocatuur.

4.3.2.4 Normenbundel

De basisplichten voor advocaten in Duitsland staan vastgelegd in de *Bundesrechtsanwaltsordnung* (BRAO §43a). Deze verplichtingen worden uitgewerkt in de eerdergenoemde *Berufsordnung*. Alle *Kammern* moeten zich aan deze regels houden, die relatief weinig ruimte voor eigen interpretatie laten. Toch zijn er regionale verschillen zichtbaar waar het gaat om het uitoefenen van de toezichttaken. Daarom is enkele jaren geleden een toezichtharmonisatie van start gegaan. De BRAK coördineert deze ontwikkelingen. Concreet probeert zij de harmonisatie onder andere via een gezamenlijk intranetsysteem en uniforme regels voor toelating en facturering te bevorderen.

4.3.2.5 Verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

Bij binnenkomst van een klacht bij een *Kammer* is deze verplicht de kwestie in behandeling te nemen. De advocaat tegen wie de klacht is gericht heeft het recht hieromtrent gehoord te worden en het betreffende dossier in te zien. Als alternatief kan voor bemiddeling door de *Kammer* tussen klager en advocaat gekozen worden. Omdat de *Kammern* als formele sanctie echter alleen de mogelijkheid hebben tot het opleggen van een reprimande, worden zij doorgaans door de beroepsgroep als mild ervaren. Dit in tegenstelling tot de *Anwaltsgerichte*. De *Kammern* worden dan ook eerder als zorgzame moeder dan als strenge vader ervaren. Er is een discussie gaande of voor een strenger optreden de bestaande regelgeving moet worden uitgebreid, bijvoorbeeld met de mogelijkheid tot het opleggen van boetes.

4.3.2.6 Zelfregulering

De BRAK heeft zelfregulering hoog in het vaandel staan en ziet het als een belangrijke taak om te veel overheidsinmenging te verhinderen. Daarbij is het uitgangspunt dat zelfregulering in eerste instantie de burger ten goede moet komen en niet zozeer de beroepsgroep. Omdat de laatste jaren de kritiek vanuit de maatschappij op het huidige toezichtarrangement toenam – de kritiek richt zich met name op de ondoorzichtigheid van het systeem en de geringe sanctionerende bevoegdheden van de *Kammern* – werd ook de roep om meer regels groter. Doorgaans worden de in de BRAO en BORA vastgelegde regels echter als toereikend ervaren.

4.3.2.7 De maatschappelijke functie

De maatschappelijke functie van de *Kammern* ligt direct besloten in hun rol als klachtenorgaan voor de burger en toezichthouder. De afgelopen jaren steeg de kritiek op het toezicht op de advocatuur, die zoals gezegd gestoeld was op de ondoorzichtigheid van het systeem en de geringe sanctionerende bevoegdheden van de *Kammern*. Deze kritiek werd deels weggenomen door de invoering van de ombudsman en de met ingang van september 2009 ingevoerde mogelijkheid voor de *Kammer* om de klager uitgebreider te woord te staan omtrent de klachtafhandeling.

Maatschappelijk gezien wordt de functie van de advocaat als *unabhängiges Organ der Rechtspflege* als van groot belang geacht. Bijgevolg neemt ook de burger een kritische houding aan wat betreft te veel overheidsinmenging in (het toezicht op) de advocatuur.

4.3.2.8 Verhouding tot het politieke systeem

De BRAK heeft als belangrijke taak het standpunt van haar leden in alle de advocatuur betreffende aangelegenheden tegenover de politiek te vertegenwoordigen. Waar het bijvoorbeeld gaat om wetsvormingen geeft de BRAK deskundige statements af en stuurt experts naar openbare hoorzittingen. Daarnaast organiseert de BRAK eens per jaar een bijeenkomst – de zogeheten *Parlamentarischer Abend* – waarbij zij samen met de minister van Justitie en parlementariërs van gedachten wisselt over actuele ontwikkelingen.

4.4 Toezicht op advocaten (solicitors) in Engeland en Wales

4.4.1 Inleiding

Er bestaat in Engeland en Wales een breed palet aan juridische beroepen. Vergelijkbaar met de Nederlandse advocaat is de *solicitor*, die vooral een consulterende functie heeft. De rol van de advocaat bij de rechtbank wordt in het Engelse systeem vervuld door de *barrister*. Als wij het in deze tekst over de advocaat hebben, wordt steeds de *solicitor* bedoeld.

De *Law Society of England and Wales* is de belangenvertegenwoordiger van 110.000 *solicitors* alsook hun toezichthouder. In het verleden was deze functie intern belegd. Toen zette een *board* bestaande uit twaalf leden afkomstig uit de raad van de *Law Society (council)* het toezichtbeleid uit en werden individuele gevallen behandeld door beoordelingscommissies (*adjudicators*), die bijna uitsluitend uit advocaten bestonden.

In de jaren negentig kwam dit systeem en de advocatuur *an sich* onder vuur te liggen, met name door kritiek van consumentenorganisaties als ook de *Office for Fair Trading*, de Britse variant van de Consumenten- en Mededingingsautoriteit. Hun ontevredenheid had te maken met drie redenen:

1. Er werd getwijfeld of het bundelen van representatieve en toezichthoudende functies bij één organisatie wel zo functioneel was.
2. Er was ophef ontstaan omdat de klachtenprocedure bij de advocatuur traag en inefficiënt was. Dit liet bij de buitenwereld het beeld ontstaan dat advocaten elkaar de hand boven het hoofd hielden.
3. De belangrijkste reden voor de ontevredenheid over het functioneren van de advocatuur lag echter in het feit dat de markt niet goed bleek te werken. De tarieven die advocaten vroegen waren erg hoog en de keuze voor de consument was beperkt.

Er was ook ontevredenheid over de toezichtarrangementen bij de andere juridische beroepen omdat deze in het algemeen weinig overzicht en samenhang vertoonden. In 2005 leidde deze discussie tot een rapport van Sir David Clementi, een voormalige ‘deputy governor’ van de Bank of England, over een professionalisering van het toezicht op alle juridische beroepen. Op basis van Clementi’s aanbevelingen werd in samenspraak met de betrokken partijen in 2007 de *Legal Services Act (LSA)* opgesteld. Deze hield de scheiding in van de representatieve en toezichthoudende functies van beroepsverenigingen als de *Law Society* en de oprichting van een meta- of systeemtoezichthouder voor alle juridische beroepen, de *Legal Services Board (LSB)*.

De LSB nam met ingang van 1 januari 2010 haar werkzaamheden op en is een *oversight regulator* voor alle acht juridische beroepen in Engeland en Wales. Het gaat met name om 110.000 *solicitors* en 15.000 *barristers*, maar ook om *notaries*, *legal executives*, *license conveyancer*, *patent attorneys*, *trade mark attorneys* en *costs draftsmen*. Het idee is dat de LSB toezicht houdt op de eerstelijns toezichthouders van de verschillende beroepsgroepen. Daarbij moeten de eerstelijns toezichthouders hun toezichttaken rigoureuze scheiden van hun representatieve taken.

De *Law Society of England and Wales* is nog steeds de eerstelijns toezichthouder alsook de vertegenwoordiger van de beroepsgroep van de *solicitors*. Intern zijn de twee functies echter gescheiden ondergebracht. Het toezicht ligt bij de *Solicitors Regulation Authority (SRA)*, de vertegenwoordiging is verankerd in de ‘corporate’ *Law Society*.

Met de invoering van de LSA is ook een onafhankelijk *Office for Legal Complaints* ingericht die over alle acht juridische beroepen gaat. In 2010 of 2011 zal daarom de nu nog bestaande *Legal Complaint Service (LCS)* van de *Law Society* worden opgeheven. De gedachte hierachter is dat het aan de klant niet uit te leggen valt dat de klachtenprocedure bij de *solicitor* anders is geregeld dan bijvoorbeeld bij

een *license conveyancer*. Disciplinaire klachten zullen ook voortaan bij de eerstelijns toezichthouder worden afgehandeld.

In totaal werken 1300 personen bij de Law Society. Bij de LCS werken 320 personen en bij de SRA 540. De LSB heeft op dit moment een staf van 33 personen.

4.4.2 Elementen van toezicht

4.4.2.1 Aangrijpingspunt

Het toezicht van de SRA valt uiteen in twee aspecten: de individuele advocaat en sinds maart 2009 ook het advocatenkantoor (*entity*). Bij het toezicht op de advocaat als individu wordt allereerst aangeknoopt bij het *Practice Certificate* (PC) dat elk jaar hernieuwd moet worden en rond € 1300,- kost. Daarbij moet de advocaat een aantal stukken overhandigen, zoals zijn certificaten, informatie over de derdengeldrekening, verzekeringsgegevens etc. . Hij moet ook kunnen aantonen dat hij het toezicht niet belemmert. Daarnaast reageert de SRA op klachten en inlichtingen die via verschillende kanalen binnenkomen (met name via het eigen *Fraud and Confidential Intelligence Bureau*, maar ook via collega's, rechters etc.). Additioneel voert de SRA op reguliere basis ook (aangekondigde) site-visits uit.

Op dit moment wordt gesproken over het aanpassen van het *Practice Certificate* (PC). Daarbij wordt voorgesteld twee soorten PC uit te geven: een voor de individuele advocaat en een voor het kantoor. De prijs voor het toezicht kan via de twee soorten PC's rechtvaardiger worden verhaald.

De kantoren waarop de SRA toezicht uit wil gaan oefenen, worden geselecteerd via een *risk assessment*. Kleinere kantoren lopen doorgaans meer risico en worden daarom vaker geselecteerd. Om advocaten te helpen bij het naleven van de regels, heeft de SRA een vertrouwelijke hulplijn ingericht waar ze terecht kunnen met vragen (de *Ethics Guidance Helpline*). De hulplijn geeft nooit informatie door aan de SRA. Deze inrichting van het toezicht bestond ook al voor de invoering van de LSA. De LSA heeft alleen de structuren gewijzigd en dus niet zo zeer invloed en verantwoordelijkheden.

Wat echter nieuw is, is de *entity based regulation*, het toezicht op kantoren. Dat betekent dat ook niet-juridisch personeel zich nu moet verantwoorden en verbinden aan de bestaande codes (geheimhouding etc.). Dit is belangrijk gezien een nieuwe regeling, die toestaat dat tot 25% van het management in een advocatenkantoor niet-jurist mag zijn. Met de invoering van de *Alternative Business Structure* volgend jaar, mag ook extern kapitaal in advocatenkantoren geïnvesteerd worden. Deze personen, die trouwens ook eerst een aantal checks moeten ondergaan voordat ze bij een kantoor mogen werken of investeren, kunnen door het toezicht op kantoren dan ook worden gecontroleerd. De SRA is van plan haar toezicht in de toekomst nog nadrukkelijker te richten op de kantoren.

De Legal Services Board (LSB) houdt vervolgens systeemtoezicht op het werk van de zogenoemde *front-line regulators*, zoals de SRA. De board is nog steeds in oprichting. Op dit moment is men, naast de opbouw van de eigen organisatie, vooral bezig een omslag tot stand te brengen in het denken van de eerstelijns-toezichthouders. Deze moeten minder op regels en meer op gewenste resultaten gaan sturen.

4.4.2.2 De strekking

Het toezicht op advocaten in Engeland en Wales richt zich op een drietal aspecten (professionaliteit, integriteit en bedrijfsvoering) en is gebaseerd op een *risk-assessment*. In het toezicht op de professionaliteit staat vooral het *Practice Certificate* centraal. Klachten over de professionaliteit van advocaten en de kwaliteit van de verleende dienst komen binnen bij de LCS. Toezicht op integriteit staat centraal in de *site visits* die de SRA, weer naar aanleiding van een *risk-assessment*, uitvoert. Toezicht op de bedrijfsvoering is, tenslotte, een tamelijk nieuw fenomeen, dat samenhangt met de overgang naar *entity based regulation*, het toezicht op kantoren.

4.4.2.3 De instrumentatie

Klachten over *solicitors* komen binnen bij de *Legal Complaints Service*. In 2008 zijn 837 klachten doorverwezen naar de SRA, die een *risk-assessment* toepast. Klachten met een laag risico worden per brief afgehandeld. Bij klachten met een hoog risico wordt een bezoek gebracht aan de betreffende advocaat en een *forensic investigation* ingesteld. In 2008 zijn 479 van zulke *forensic investigation visits* uitgevoerd. Het gaat dan om zaken zoals financiële fraude, maar ook om faillissementen. Daarnaast voert de SRA ook zelf onderzoeken uit op basis van een *risk-assessment*. Daarbij mogen de onderzoekers van de SRA inzage hebben in alle boeken en dossiers.

De SRA heeft een aantal instrumenten die men zelf, zonder rechtelijke toets, toe kan passen. Zo kan de toezichthouder een advocaat berispen of hem een boete opleggen van maximaal rond € 2200,-. De SRA kan ook een interveniëren, door bijvoorbeeld kantoren te sluiten. Een andere mogelijkheid is een zaak te verwijzen naar de tuchtrechter.

Het tuchtrecht wordt in Engeland en Wales uitgevoerd door het *Solicitors Discipline Tribunal* (SDT), dat al sinds 1974 bestaat. In 2008 zijn door de SRA 294 *disciplinary proceedings cases* voorgelegd aan dit tribunaal. In hetzelfde jaar heeft het tribunaal 305 uitspraken gedaan (dit getal is hoger omdat sommige cases langer dan een jaar in behandeling waren). Er zijn 118 boetes uitgedeeld en 56 advocaten geschrapt (*struck off the roll*). In 51 gevallen heeft het tribunaal de advocaat tot de orde geroepen en in 50 geschorst. De boetes gaan naar de schatkist.

Het SDT bestaat uit *solicitor members* en *lay members* (niet-advocaten). Het idee hierachter is dat de *solicitors* hun professionele expertise inbrengen en de *lay members* het belang van de maatschappij vertegenwoordigen. Elke uitspraak wordt gedaan door 2 *solicitors* en een *lay member*.

Ook de LSB heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om het toezicht door de *front-line regulators* te bevorderen. Zo kan men aanwijzingen geven in algemene zin (dus niet op het niveau van individuele gevallen), boetes uitdelen als toezichthouders hun werk niet goed doen of een vermaning uitspreken. In het ergste geval kan de LSB het management van een toezichthouder overnemen of zijn licentie intrekken.

4.4.2.4 De normenbundel

Het toezicht van de *Solicitors Regulatory Authority* (SRA) is gebaseerd op de LSA. Daarnaast heeft de SRA een vrij uitgebreide *Code of Conduct* opgesteld, die moet worden nageleefd door elke *solicitor*. Als er een klacht wordt ingediend over een *solicitor*, wordt er getoetst of deze zich aan de gedragsregels heeft gehouden. Men is nu wel bezig een overschakeling te maken van *rules-* naar *principle-based regulation* door in de *Code of Conduct* met name gewenste *outcomes* vast te leggen en advocaten niet meer precies voor te schrijven hoe zij deze moeten behalen.

4.4.2.5 De verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

Regulering is prima, maar dan moet de toezichthouder wel haar werk goed doen. Dat is kort gezegd de visie van Engelse advocaten op de *Solicitors Regulatory Authority* (SRA). Uit een onderzoek onder duizend advocaten in opdracht van de Law Society bleek dat advocaten de SRA te bazig vinden en dat de organisatie niet constructief met advocaten samenwerkt. Driekwart van de ondervraagden vindt verder dat regulering een te grote belasting vormt, met name in financieel opzicht. Bovendien biedt een *Practising Certificate*, een keurmerk, amper waarde voor geld. Dat onduidelijk is hoe de SRA het geïnde geld besteedt, draagt ook bij tot de onvrede. Daarnaast zorgt de SRA voor teveel bureaucratische rompslomp. Een kwart van de advocaten weigert wel eens een cliënt vanwege de administratiekosten die de opdracht mee zou kunnen brengen. Van de hulplijn van de SRA krijgen advocaten te vaak standaardantwoorden.

In de gevoerde gesprekken bij de Law Society en de SRA kwam naar voren dat men deze bezwaren met name toeschrijft aan het feit dat veel advocaten nog moeten wennen aan de nieuwe toezichtstructuur. Ook geeft men aan dat niemand het leuk vindt gecontroleerd te worden en bezwaren dus altijd zullen blijven bestaan.

4.4.2.6 Zelfregulering

De vertegenwoordigende tak van de Law Society heeft in 2009 twee onderzoeken in opdracht gegeven, leidend tot het Hunt Report en het Smedley Report. Het doel van beide was het toezicht inhoudelijk onder de loep te nemen. Dit als reactie op de LSA die erg op de structuur gericht was.

Smedley ging over hoe de SRA op City law firms toezicht hield en of dat toezicht up-to-date was. De (radicale) conclusie was dat meer gedaan moest worden: óf de SRA regelt het toezicht op City law firms beter óf er moet een tweede toezichthouder binnen de Law Society opgericht worden. Als allebei niet lukt, zouden de City law firms hun eigen toezichthouder kunnen oprichten die dan direct valt onder de LSB. Als reactie op het rapport onderzoekt de SRA nu hoe beter toezicht op City law firms gehouden kan worden (*pilots*), wellicht door de inrichting van een dependance in London.

Hunt keek naar hoe het toezicht wordt uitgevoerd. Een van de aanbevelingen was dat bij grote advocatenkantoren met een zware 'nalevingstaak' meer met zelfregulering gewerkt kan worden, om de toezichtlast te verminderen en de afdelingen binnen deze kantoren die zich bezighouden met de naleving beter te benutten. Verder heeft Hunt aanbevelingen gedaan over de interne structuur van de Law Society en over transparantie. Bij dat laatste is de vraag welke informatie allemaal gepubliceerd moet worden. Zo luidt een belangrijke vraag: moeten klachten gepubliceerd worden?

4.4.2.7 De maatschappelijke functie

In het toezicht op de advocatuur staat in Engeland en Wales vooral de consument, die beschermd moet worden, centraal.

4.4.2.8 De verhouding tot het politieke systeem:

De politiek is ook in Engeland met name geïnteresseerd in de spraakmakende gevallen, maar niet in het abstracte systeem van toezicht. De SRA heeft geen directe link met de overheid. Dat is de taak van de LSB. In het gesprek daar kwam naar voren dat de interesse vanuit de politiek in de LSB ook nog beperkt is.

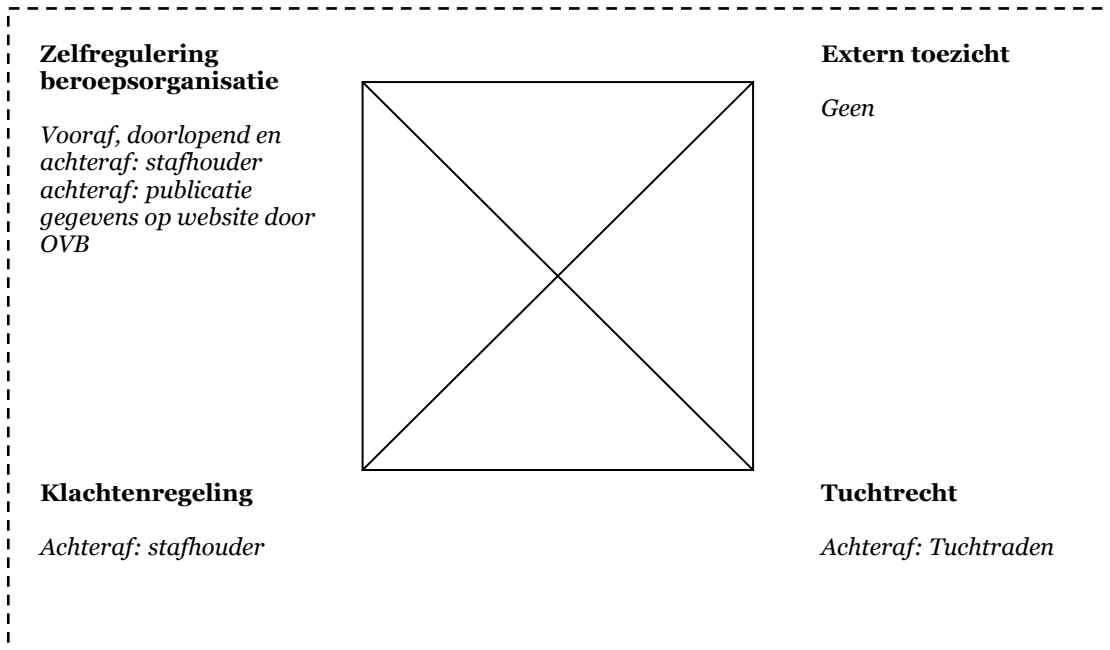
4.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben wij de bevindingen uit het onderzoek naar drie buitenlandse toezichtarrangementen op de advocatuur op een rij gezet. Wij begonnen de beschrijving in paragraaf 4.2 met Vlaanderen, dat een systeem van toezicht op de advocatuur heeft dat in grote lijnen vergelijkbaar is met het Nederlandse. Het Duitse toezicht (paragraaf 4.3) staat al weer wat verder af van het Nederlandse. In het Engelse systeem (paragraaf 4.4) is de scheiding tussen representatie en toezicht en de professionalisering van de toezichtsfunctie het verst doorgevoerd. Dit systeem komt het dichtst in de buurt van het nieuwe toezichtssysteem voor de Nederlandse advocatuur, zoals die in hoofdstuk 6 van dit rapport voorgesteld wordt.⁵

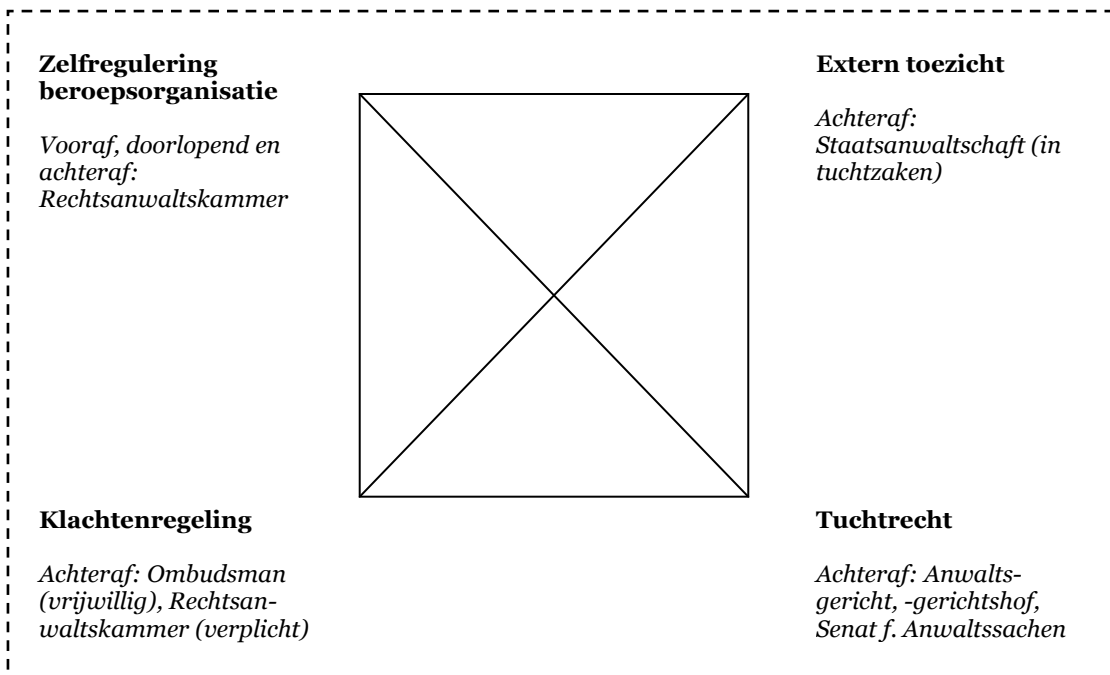
Als samenvatting en illustratie van onze bevindingen geven wij hieronder grafisch weer hoe de vier hoekpunten van een toezichtssysteem (zelfregulering, klachtenregeling, tuchtrecht en extern toezicht) per land zijn ingevuld.

⁵ De contouren van dit systeem waren al ontwikkeld voordat wij onze reis naar Engeland maakten. Het is opvallend dat er in verschillende contexten en landen toch blijkbaar op dezelfde manier wordt nagedacht over een professionalisering van het toezicht op de advocatuur.

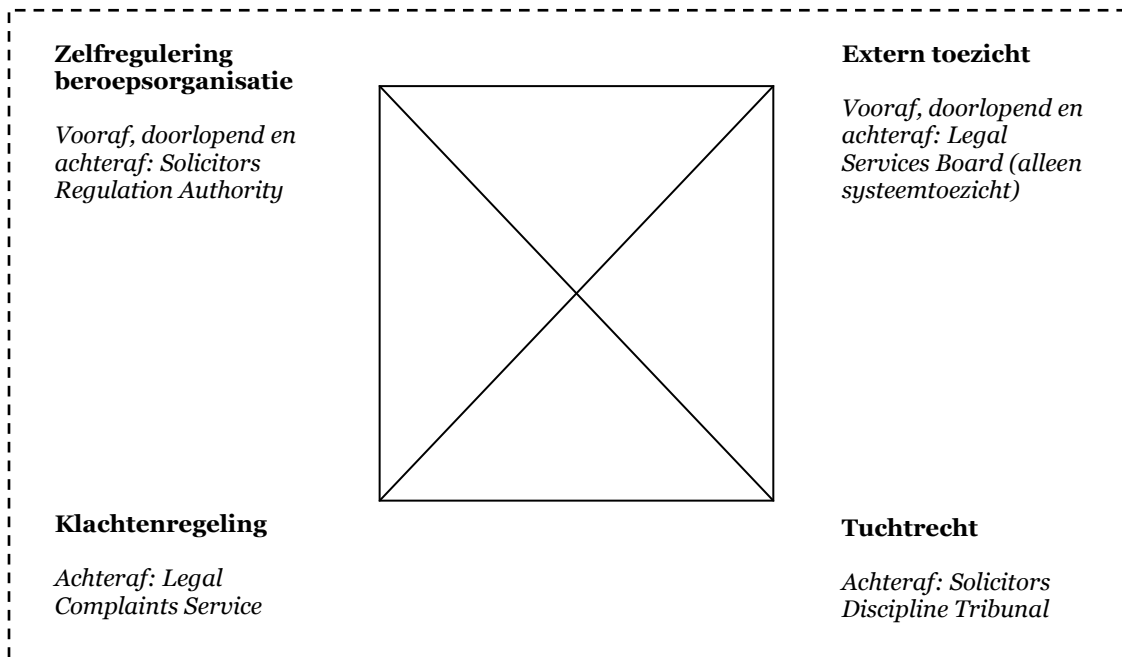
Figuur 4.1: Het Vlaamse toezichtkwadrant



Figuur 4.2: Het Duitse toezichtkwadrant



Figuur 4.3: Het Engelse toezichtkwadrant



Hoofdstuk 5 – Wensen gesprekspartners

Tijdens de werkbezoeken en interviews in het kader van dit advies hebben verschillende gesprekspartners wensen en ideeën aangedragen om het toezicht op de advocatuur te verbeteren. Sommige van deze wensen en ideeën heb ik geheel of gedeeltelijk overgenomen in mijn advies. Andere heb ik niet overgenomen omdat zij vallen buiten de directe scope van mijn advies. Ik vind de aangedragen punten echter wel zodanig interessant dat zij een plek hebben gekregen in dit hoofdstuk. Ik heb de aangedragen punten onderverdeeld in twee categorieën, professionalisering en overig. Ik heb er voor gekozen de aanbevelingen niet herkenbaar toe te schrijven aan een specifieke groep of gesprekspartner.

5.1 Professionalisering

- De deken moet langer in functie blijven dan nu het geval is. De minimale periode is drie jaar. Voorwaarde is wel dat er een adequate en professionele ondersteuning en beloning aan ten grondslag liggen.
- Kijk naar de sanctiëring ‘waarschuwing’; dit zegt de samenleving vaak niets, terwijl een waarschuwing door advocaten vaak als ernstig wordt ervaren. Maak duidelijk wat een waarschuwing inhoudt.
- Veelplegers moeten zwaarder gestraft worden. Ontwikkel een systeem waarbij advocaten die meerdere (vaak lichte) overtredingen hebben begaan zwaarder worden gestraft. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de deken in de richting van de Raden en het Hof van Discipline.
- Zet de bemiddelende rol van de deken beter op de kaart, maak duidelijk wat bemiddeling is, hoe het proces werkt en wat de resultaten zijn. Om de bemiddeling nog beter te laten functioneren, moet de deken de mogelijkheid krijgen een aanwijzing te geven bij afspraken tussen advocaten.
- De dekens moeten periodiek bij elkaar komen, bijvoorbeeld een keer in de (twee) maand(en), om met elkaar te overleggen en te beslissen over uniforme regelgeving en de toepassing van het beleid, sanctiëring, etc.
- Uniformeer regelgeving die landelijke uitstraling heeft, zoals een eenduidige klachtenregistratie van de Ordes en het stagereglement. Uniformeer daarnaast de jaarverslagen van alle Ordes, zodat in een oogopslag duidelijk is wat er in het afgelopen jaar aan toezicht (bemiddelingen, aantallen klachten, etc.) en tuchtrecht (aantal klachten, uitspraken en opgelegde maatregelen) is gedaan.
- Ontwikkel een landelijke jurisprudentiedatabase waarin alle jurisprudentie (zowel toezicht als tuchtrecht) kan worden uitgewisseld.
- De deken moet structureel overleg (gaan) voeren met de president van de rechtbank en of het Hof en met de hoofdofficier van Justitie over bijvoorbeeld het gedrag in de rechtszaal en onderlinge verhoudingen. Daarnaast moet in dit overleg ook uitwisseling van signalen plaatsvinden over gedragingen van advocaten, rechters en officieren. Alle betrokken partijen hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid om met die binnengekomen signalen om te gaan.

5.2 Overige wensen en ideeën

- Voer griffierecht in (bijvoorbeeld € 50) voor klachten die worden ingediend bij de Raad van Discipline. Verschillende gesprekspartners geven nadrukkelijk aan dat het griffierecht niet bedoeld is voor klachten die bij de deken worden ingediend omdat dit de toegang tot de deken te veel zou beperken.
- Kijk naar de normenbundel, de Advocatenwet, verordeningen en gedragsregels. De normenbundel kan systematischer worden vormgegeven; controleer de normenbundel op overbodige regelgeving.

- Schaf de begrotingsprocedures (op grond van de Wtbz) af. Deze procedures zijn zeer arbeidsintensief en leveren vaak maar een beperkt resultaat op. Veel beter is om klachten over de hoogte van de declaratie voor te leggen aan de geschillencommissie.
- Schaf de regels met betrekking tot de confraternele correspondentie (gedragsregel 12) af.
- Schaf de verplichte individuele Stichting Derdengelden af. Introduceer in de plaats daarvan een landelijke Stichting Derdengelden, eventueel in samenspraak met het notariaat.
- Verbeter de kwaliteitsborging binnen de advocatuur door middel van het introduceren van peer reviews, audits en allerlei andere kwaliteitsinitiatieven.
- Introduceer *naming and shaming* voor de ernstige tuchtrechtelijke vergrijpen. Wees terughoudend bij minder ernstige vergrijpen.
- Besteed in de beroepsopleiding, de voortgezette stagiaireopleiding en in de permanente opleiding meer aandacht aan gedragsregels, ethiek en integriteit. Maak gedragsregels, ethiek en integriteit een verplicht onderdeel van de opleiding.
- Informeer de rechtzoekende over uurtarieven, verschillende wijzen van declareren, voorbeelddeclaraties, etc. Laat zien wat redelijk is.
- Laat de Orde een nakomingsgarantie bieden bij betalingsgeschillen die worden voorgelegd aan de deken, de tuchtrechter of de geschillencommissie.
- Informeer de rechtzoekende over het indienen van klachten, hoe het systeem werkt en wat de resultaten zijn. Meet regelmatig de effectiviteit van de sanctionering en rapporteer hierover.

Hoofdstuk 6 – Advies ter verbetering van het toezicht op de advocatuur

Waarom is er toezicht op de advocatuur nodig? Het antwoord hierop is eenvoudig. De wet heeft aan advocaten een aantal rechten en plichten toegekend ten behoeve van bijstand aan de rechtzoekende. Deze zogenaamde privileges, zoals de beschermde titel, het procesmonopolie, de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht, maken de advocaat uniek ten aanzien van zijn vermogen de burger bij te staan als hij zijn recht zoekt. Nu de Staat deze privileges heeft toegekend is het noodzakelijk dat er op wordt toegezien dat deze niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan waarvoor zij gegeven zijn.

Toezicht op advocaten is dus onvermijdelijk maar hoe moet het toezicht worden ingericht? Waarom volgt de advocatuur de inrichting van het toezicht bij andere professionele beroepsgroepen met speciale van overheidswege toegekende privileges niet? De laatste 15 jaar zien we bij alle geprivilegieerde beroepen (zoals notarissen, artsen en accountants zie hoofdstuk 3) de opkomst van een sterke toezichthouder van staatswege en een vermindering van de zelfregulering. Toch adviseer ik niet tot de inrichting van het toezicht zoals dat bij andere geprivilegieerde professies is ontwikkeld, en wel om drie redenen:

- I. De eerste reden is van constitutionele aard. Als wij ernst maken met de onafhankelijkheid van de advocaat, die zich teneinde zijn cliënt goed bij te staan op furieuze wijze tegen een orgaan van de Staat moet kunnen keren, dan hoort daar geen toezicht bij dat uitgaat van diezelfde Staat. Hierin onderscheidt de advocaat zich van alle andere geprivilegieerde beroepen.
- II. In de tweede plaats heb ik onvoldoende urgentie aangetroffen om tot vergelijkbaar extern toezicht te komen. In de bezoeken en gevoerde gesprekken met onder meer Raden van Toezicht, de tuchtrechters, maar ook verzekeraars, de Raad voor de Rechtsbijstand en de Consumentenbond, zijn wel problemen gesignaleerd, maar geen misstanden. De gesignaleerde problemen zijn reden genoeg om het toezicht op de advocatuur te verstevigen, maar niet om zwaar staatstoezicht te introduceren.
- III. De derde reden om niet te kiezen voor een vorm van extern toezicht zoals bij andere professionals is de functie van de lokale deken en met name zijn bemiddelende rol. De bemiddelende rol van de deken werkt veel beter en disciplinerender dan ik had verwacht. Op die bemiddelende rol moeten we zuinig zijn.

Om bovenstaande redenen kies ik niet voor het introduceren van een, met andere beroepsgroepen vergelijkbare, externe toezichthouder, maar voor het bij de tijd brengen van het huidige stelsel van toezicht. Een toezichtstelsel dat verouderd en obsoleet is en dat de schijn van afschermdende geslotenheid niet kan vermijden.

Een stelsel waarin ik belangrijke elementen van hedendaags toezicht, te weten toegankelijkheid, transparantie en professionaliteit onvoldoende heb aangetroffen. Om dit toezichtstelsel weer bij de tijd te brengen, stel ik twee belangrijke vernieuwingen voor.

1. Ik adviseer in de eerste plaats de introductie van een persoon die niet tot de Orde behoort en die systeemtoezicht gaat uitoefenen op de kwaliteit van haar toezicht. Vreemde ogen dwingen en met de introductie van deze zogenaamde 'wijze persoon' krijgt de samenleving meer dan ooit de garantie dat de aan de advocatuur toegekende privileges goed worden uitgeoefend. Deze 'wijze persoon' kijkt naar de kwaliteit van het toezicht en de klachtafhandeling en schenkt daarbij bijzondere aandacht aan transparantie en toegankelijkheid. De 'wijze persoon' moet geen bureaucratie met zich meebrengen, het is één persoon, ondersteund door een of twee medewerkers. Hij moet alle informatie kunnen inzien, kunnen oordelen en in het openbaar aanbevelingen kunnen geven. De dekens en Raden van Toezicht zijn verplicht beargumenteerd én publiek te reageren op deze aanbevelingen. De wijze persoon behandelt geen individuele klachtzaken en oordeelt ook niet in individuele aangelegenheden van tucht en discipline, het is een rapporteur en geen ombudsman.

De kern van de functie van de ‘wijze persoon’ is dat deze namens de Staat en maatschappij toeziet op de werking van het toezichtstelsel. In het toezichtjargon heet dat systeemtoezicht.

De ‘wijze persoon’ is geen togadrager, hij moet zijn gezag niet aan een togaberoep ontleen. De persoon wordt benoemd voor een periode van 6 jaar. De benoeming kan plaats vinden door de Minister van Justitie in samenspraak met de Orde. Of door de Orde in samenspraak met de Minister van Justitie. De ‘wijze persoon’ rapporteert eenmaal per jaar in het openbaar over het functioneren van het toezichtstelsel. Zowel de minister als de Orde kunnen verzoeken aan hem richten.

- Ik adviseer in de tweede plaats de rol en positie van de lokale deken te versterken. De rol van de deken is mijns inziens nu te broederlijk en zou meer iets moeten hebben van een strenge vader of een bovenmeester (in mijn jeugd kneep ik hem op de lagere school niet voor de meester, wel voor de bovenmeester). De deken moet een grotere toezichthoudende en handhavende rol gaan spelen. Hij moet niet alleen maar klachten doorgeleiden naar de tuchtrechter, maar zelf ook een actieve rol spelen bij het handhaven van de regels. De deken moet zich een oordeel vormen over de klacht en deze voorzien van een aanbeveling tot sanctionering doorgeleiden naar de tuchtrechter. De deken moet ook zelf kunnen beschikken over sanctionerende bevoegdheden, vooral daar waar het gaat om feitelijk technische of beheersmatige zaken, zoals het niet naleven van verordeningen en het niet tijdig of volledig informeren van de deken. In deze gevallen moet de deken zelfstandig sancties kunnen opleggen, zoals waarschuwingen, berispingen, boetes en in bepaalde gevallen ook kunnen schorsen. Aanvankelijk dacht ik dat de deken ook zou moeten kunnen schrappen. Dat is binnen het toezicht een gebruikelijke maatregel. Daar is in verschillende gesprekken tegenin gebracht dat een dergelijke bevoegdheid in conflict kan komen met de bemiddelende rol van de deken. In dit verband is ook naar voren gebracht dat waar het gaat om de toepassing van open normen zoals van artikel 46 van de Advocatenwet de deken niet bevoegd zou moeten zijn en de beslissing bij de tuchtrechter zou moeten blijven liggen. Alles overwegende blijf ik bij mijn standpunt, vanwege mijn opvatting dat als het er op aankomt toezicht vóór bemiddelen moet gaan. Overigens is dit enigszins een discussie om des keizers baard, want ik heb nog niet eerder meegemaakt dat een toezichtmaatregel als schrapping niet leidde tot een hoger beroep bij de rechter. Mocht u er dus toch voor kiezen schrappingen over te laten aan de tuchtrechter dan is niet veel verloren. De bevoegdheid van de deken om als de omstandigheden daartoe nopen onmiddellijk te kunnen schorsen als ordemaatregel is mijns inziens echter onontbeerlijk. Ook voor, eventueel facultatief, overlaten van toezichtsbeslissingen aan de tuchtrechter voel ik per saldo niet. Toezicht is zeer gebaat bij duidelijkheid en niet bij een situatie waarin nu eens deze en dan weer een andere autoriteit toezichthouder blijkt te zijn. De deken zal, veel meer dan nu het geval is, zelf proactief toezicht behoren uit te oefenen, ook als er geen klachten zijn. Elk kantoor zou eens in de drie jaar bezocht moeten worden om te bezien of alles in orde is.

Hieronder werk ik de stappen die leiden tot bovenstaande vernieuwingen nader uit.

Aangrijpingspunt van het toezicht

Naast de individuele advocaat moet ook het advocatenkantoor onder het toezicht van de deken worden gebracht. Het gaat hierbij vooral om het toezicht op regelgeving die met beheer en integriteit (zoals de boekhoudkundige verplichtingen en de verzekeringsplicht) en met de vakbekwaamheid (het schriftelijk vastleggen wat het kantoor aan opleidingen en kwaliteitsbewaking, etc. doet) te maken heeft. Het aangrijpingspunt zal het advocatenkantoor moeten zijn.

- Ik adviseer ook het advocatenkantoor onder het toezicht van de deken te brengen.

Strekking van het toezicht

Het toezicht op de advocatuur is er op gericht de samenleving de garantie te geven dat de aan advocaten toegekende rechten en plichten goed worden uitgeoefend. Of met de woorden uit de Advocatenwet van 1952 de maatschappij waarborgen te bieden dat advocaten ‘*de eerbied voor het recht handhaven en het vertrouwen van de rechtzoekende verdienen*’. De advocaat is er voor zijn cliënt. Als er geen toezicht zou zijn op de advocatuur dan is de kwaliteit (van de dienstverlening) van advocaten niet gewaarborgd.

De kernwaarden van de advocatuur, te weten onafhankelijkheid, partijdigheid, integriteit, betrouwbaarheid en deskundigheid, brengen met zich mee dat het toezicht op de advocatuur door de beroepsgroep zelf moet worden ingevuld (‘noblesse oblige’). Er moet geen externe toezichthouder

komen voor de advocatuur. Een externe toezichthouder (onder ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie) tast immers de onafhankelijkheid van de advocatuur aan. Wel moet er een door de Minister benoemd, onafhankelijk en niet uit de togaberoepen voortkomend 'wijze persoon' komen die kijkt naar de kwaliteit van het toezichtstelsel.

Om de samenleving nog meer de garantie te geven dat advocaten elkaar niet beschermen, maar de rechten en plichten die zij hebben goed uitoefenen, moeten de Raden en het Hof van Discipline worden uitgebreid met leken (niet-togadragers). Tevens moet de tuchtrechter aan de samenleving laten zien wat er met de klachten gebeurt, wat de procedures en de resultaten zijn.

4. Ik adviseer om geen externe toezichthouder voor de advocatuur te introduceren, maar wel een 'wijze persoon' die systeemtoezicht uitoefent op de kwaliteit van het toezicht en daarover aanbevelingen kan doen, waarop verplicht gereageerd moet worden. Hij kan aanbevelingen richten aan de Landelijke Orde en aan de Lokale Ordes. Op deze aanbevelingen moet binnen een bepaalde tijd (bijvoorbeeld drie maanden) worden gereageerd. Deze bevoegdheid zien we ook bij de Algemene Rekenkamer. (Zie ook aanbeveling 1.)
5. Ik adviseer de samenstelling van het Hof en de Raden van Discipline uit te breiden met leken (niet-togadragers).

Instrumentatie van het toezicht

De rol van de lokale deken bij het toezicht op de advocatuur is heel belangrijk en moet worden behouden. De rol van de deken moet veranderen van broederlijke bescherming naar meer vaderlijke of bovenmeesterachtige toezichthouder. Daarbij moeten zijn positie en bevoegdheden worden versterkt. De deken moet meer toezicht houden en handhaven. Hij moet daarvoor over zwaardere bevoegdheden en een zwaarder instrumentarium kunnen beschikken.

Daarnaast is er weinig samenhang tussen de Raden van Toezicht en de Algemene Raad. Ik was stomverbaasd te ervaren dat er niet een, maar twintig Ordes zijn!

Ik laat het probleem van de structuur van de Orde graag over aan de Commissie Huydecoper, maar heb in een gesprek met deze commissie wel benadrukt dat de huidige structuur geen kader biedt voor hedendaags toezicht.

Op zijn minst zal er voor moeten worden gezorgd dat rechtsongelijkheid binnen de advocatuur wordt tegengegaan. De lokale deken en de landelijk deken praten niet tot nauwelijks met elkaar over beleid, maatregelen en sanctieering.

De landelijk deken is degene die de samenhang moet bewerkstelligen, hij moet er voor zorgen dat onderwerpen die hetzelfde moeten zijn, ook hetzelfde zijn. Waar dat niet of minder nodig is, is het verstandig om daar over en weer kennis over te hebben, en meer in het bijzonder waarom een afwijkende rechtstoepassing gewettigd zou zijn. Te overwegen is de landelijk deken de bevoegdheid te geven meerderheidsbeslissingen betreffende het toezicht voor alle dekenen verbindend te verklaren. Er zou periodiek (bijvoorbeeld een keer per maand) overleg moeten komen om met elkaar afspraken te maken over het toezicht op advocaten en welke aanpak in welke situatie het beste is.

Omdat casuïstiek belangrijk is zouden alle disciplinaire, orde- en tuchtmaatregelen systematisch in een voor alle dekenen toegankelijke database beschikbaar moeten zijn (met dit systeem heb ik uitstekende ervaringen opgedaan bij de Europese coördinatie van toezicht op accountants).

6. Ik adviseer de lokale deken de bevoegdheid te geven om advocaten zelf te kunnen beboeten, schorsen en schrappen. De beslissing van de deken moet daarbij getoetst kunnen worden door de tuchtrechter.
7. Ik adviseer bij het instrumentarium een onderscheid te maken in instrumenten die worden gebruikt bij advocaten en bij advocatenkantoren.
 - a. Voor individuele advocaten:
 - i. Adviseer ik voor het introduceren van het beroepscertificaat voor de individuele advocaat (vergelijk het 'practising certificate' uit Engeland). Wanneer een advocaat niet voldoet aan zijn verplichtingen kan het beroepscertificaat niet worden verlengd.
 - ii. Adviseer ik de op te leggen maatregelen (waarschuwing, berisping, schorsing en schrapping) uit te breiden met een boete. De boete zal vooral betrekking moeten

hebben op administratieve overtredingen, zoals het niet tijdig informeren van de deken, het niet nakomen van afspraken, het niet-naleven van de opleidingsverplichting, etc. De boete moet ook gepubliceerd worden.

- b. Voor de advocatenkantoren:
 - i. Adviseer ik dat het instrumentarium in ieder geval moet bestaan uit de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing en in zwaardere gevallen van een aanwijzing. Deze maatregelen zijn bedoeld om de kantoren te bewegen hun organisatie aan te passen.
 - ii. Bij het niet nakomen van de aanwijzingen adviseer ik dat de deken moet kunnen overgaan tot het stilleggen van de onderneming, waarbij een bewindvoerder wordt aangesteld om de lopende zaken te behandelen.
8. Ik adviseer de zwaardere beslissingen met betrekking tot individuele advocaten (schorsingen en schrappingen) en advocatenkantoren (stilleggen van een onderneming) in groter verband te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan een commissie bestaande drie personen waaronder de betreffende lokale deken en de landelijk deken.
9. Ik adviseer om een periodiek besluitvormend overleg te organiseren tussen de lokale deken en de landelijk deken over de uniformering van het toezicht en sanctionering. Dit overleg staat onder voorzitterschap van de landelijk deken. Hij zou meerderheidsbeslissingen voor alle deken verbindend moeten kunnen verklaren.
10. Ik adviseer een database in te richten voor alle toezichtbeslissingen.

Normenbundel

De inhoud van de normenbundel van de advocatuur is over het algemeen goed, Op dit moment is voor zover ik zie de aandacht voor integriteit onvoldoende ontwikkeld. Er is alleen enige aandacht voor financiële integriteit. Als ik zie aan welke dilemma's advocaten bloot kunnen staan (bijvoorbeeld conflicterende belangen, voorkennis, de vastgoedhandel en de intieme omgang met georganiseerde criminelen) is versterkte aandacht hoog nodig. Er moet veel meer aandacht komen voor integriteit van advocaten en de dilemma's waar advocaten in de diverse soorten praktijken mee te maken krijgen.

11. Ik adviseer de normenbundel met betrekking tot integriteit te versterken en advocaten te verplichten cursussen met betrekking tot integriteit te volgen waarin geoefend wordt. Omdat het zo'n braakliggend terrein is kan ik nu nog niet zeggen wat voor normenkader er moet komen maar men zou alvast eens te rade kunnen gaan bij de financiële industrie.

Verhouding toezichthouder (deken) en onder toezicht gestelde (advocaat)

Zoals eerder aangegeven adviseer ik de verhouding tussen de lokale deken en de advocaat van een broederlijke/beschermende te veranderen in een meer vaderlijke/sanctionerende. Wel moet de lokale deken zijn bemiddelende rol behouden. De deken moet actiever en pro-actiever worden. Hij moet een eigen mening vormen over een klacht die tegen een advocaat is ingediend, deze mening verwoorden (dekenstandpunt) en, voorzien van een advies over de te nemen maatregel, voorleggen aan de tuchtrechter. Om een deken goed voor te bereiden op zijn nieuwe taak moet veel aan voorlichting en opleiding worden gedaan. Overigens vind ik een benoemingstermijn van 2 a 3 jaar te kort.

12. Ik adviseer dat de lokale deken in het geval van een klacht altijd een dekenstandpunt inneemt. Dit standpunt kan voorzien van een voorstel tot sanctionering worden voorgelegd aan de tuchtrechter. Uitzondering zijn die gevallen waarin de deken zelf maatregelen kan opleggen.
13. Ik adviseer een professionele meerdaagse dekencursus te organiseren waarin de deken wordt opgeleid voor zijn nieuwe taak als toezichthouder.
14. Ik adviseer om in het geval de lokale deken een klacht niet in behandeling neemt, wil nemen of dat er ongenoegen is over het handelen van de lokale deken een mogelijkheid te creëren dit voor te leggen aan de landelijk deken (vergelijk art. 12 Strafvordering).

Zelfregulering

Zelfregulering is en blijft belangrijk voor de advocatuur vanwege zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de Staat. Belangrijk hierbij is dat de advocatuur open en transparant is over het functioneren van het toezicht. De Orde moet uitleggen hoe het toezicht werkt, waar klachten kunnen

worden ingediend, wat de te volgen procedure is (inclusief doorlooptijden) en wat de rechtzoekende mag verwachten. Daarnaast moet jaarlijks in het openbaar verslag worden gedaan van de werking van het toezichtstelsel. Alleen dan kan de samenleving controleren of de toegekende rechten en plichten goed worden uitgeoefend.

15. Ik adviseer dat de Orde zo snel mogelijk komt met een uniforme, transparante en adequate klachtafhandeling, inclusief eenduidige afspraken over doorlooptijden en welke procedures bij welke klachten worden gevolgd. Hierover moet de Orde zo snel mogelijk de rechtzoekende informeren
16. Ik adviseer dat alle advocaten (verplicht) zijn aangesloten bij de geschillenregeling van de Consumentenbond. Veel klachten zijn eigenlijk geen tuchtklachten maar geschillen voortkomend uit de contractuele verhouding, zoals declaratiegeschillen. De tuchtrechter kan de rechtzoekende daarbij niet of nauwelijks helpen. De deken zou dit soort klachten ook moeten kunnen doorverwijzen. Wil men na afhandeling door de geschillencommissie toch nog een klacht bij de tuchtrechter indienen dan moet dat uiteraard mogelijk zijn.

Maatschappelijke functie van het toezicht

Om eerdergenoemde reden is het belangrijk dat de advocatuur aan de samenleving laat zien hoe het toezicht op advocaten is georganiseerd en functioneert. Daarnaast is er de 'wijze persoon' die in het openbaar rapporteert over de kwaliteit van het toezichtstelsel. Daarmee kan de samenleving zien dat de advocatuur bereid is verantwoording af te leggen voor het eigen functioneren.

17. Ik adviseer dat de Orde zo snel mogelijk komt met een jaarlijkse, adequate en openbare verslaglegging over het functioneren van het toezicht, waaronder de klachtafhandeling, de bemiddeling en de genomen maatregelen. Laat in deze verslaglegging zien hoe het toezicht werkt en voorzie dit van cijfermateriaal. Laat in het jaarverslag ook zien wat de deken doet aan bemiddeling, onderzoeken, etc.

Verhouding tot het politieke systeem

De advocatuur heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de politiek. Maar de politiek wil net als de samenleving de garantie dat de rechten en plichten goed worden uitgeoefend. Daarom moet de Orde ook de politiek blijven uitleggen hoe het toezicht op de advocatuur is georganiseerd, hoe de Orde concreet vorm geeft aan het bewustzijn een vitaal element te zijn van het systeem dat de rechtstaat tot rechtstaat maakt en welke aanzienlijke inspanningen men zich daartoe bereid is te getroosten.

18. Ik adviseer de politiek te informeren over het toezicht op de advocatuur door middel van jaarverslagen, de rapportages van de 'wijze persoon' en door informatiebijeenkomsten voor de Minister en Staatssecretaris van Justitie en voor de Justitiewoordvoerders in de Eerste en Tweede Kamer.

Bijzondere aandachtspunten:

Naast bovenstaande adviezen op basis van de constructiepunten van het toezicht is er nog een aantal bijzondere aandachtspunten die ik tijdens mijn onderzoek ben tegengekomen en hier wil noemen.

19. Ik adviseer de verplichte individuele Stichting Derdengelden op te heffen. Als ervaren toezichthouder zeg ik u dat op het gepruts met enige duizenden stichtingen eenvoudigweg geen effectief toezicht valt te houden. In de plaats daarvan zal er een landelijke Stichting moeten worden geïntroduceerd, waarbij alle advocatenkantoren rekeninghouder zijn.
20. Ik adviseer dat alle advocatenkantoren een eigen klachtenregeling moeten hebben. Alle klachten, maar vooral de zogenaamde serviceklachten, moeten in eerste instantie door het kantoor zelf worden behandeld. Aansluiting bij een erkende klachtenregeling voor contractuele klachten zoals de geschillenregeling van de Consumentenbond, zou verplicht moeten zijn (zie aanbeveling 16).
21. Ik adviseer de verhouding tussen de Orde en het Bureau Financieel Toezicht (BFT) te formaliseren, waarbij het BFT systeemtoezicht uitoefent op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Dit betekent dat het BFT controleert hoe de Orde toezicht uitoefent op de naleving van de Wwft door advocaten, een vorm van systeemtoezicht. Voor dit toezicht is mijns inziens geen toezicht in individuele dossiers nodig omdat er voldoende andere bronnen zijn om signalen te verkrijgen over het generieke functioneren. Het BFT krijgt geen

inzage in de individuele dossiers, maar kan wel de Orde aanbevelingen doen, de Orde moet op deze aanbevelingen beargumenteerd en publiekelijk reageren. Het BFT gaf in mijn gesprek aan geen rol voor zichzelf te zien buiten het toezicht op de Wwft.

Voor wat betreft de uitoefening van het Wwft toezicht kan in uitzonderlijke gevallen wel inzage in het dossier nodig zijn. Dit zou dan mede op aanbeveling van de Landelijk Coördinator Terrorismebestrijding of bij witwassen, de Directeur-generaal der belastingen moeten worden voorgesteld aan de rechter, bijvoorbeeld een rechter-commissaris, die kan besluiten het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht op te heffen. Ik dank deze suggesties aan een indringend en positief gesprek met voorzitter en directie van het BFT.

Structuur

Het ligt niet in mijn opdracht om te kijken naar de organisatiestructuur van de Orde. Echter, ik ben in mijn onderzoek een aantal probleempunten op structuurniveau tegengekomen die het uitvoeren van goed toezicht belemmeren. Deze punten heb ik in een gesprek met de Commissie Huydecoper uiteengezet.

De huidige structuur van de Orde biedt geen condities waaronder het toezicht optimaal zal kunnen functioneren. Nog niet eerder ben ik heden ten dage in Nederland een nog pre-Thorbeckiaanse organisatie tegengekomen met twintig los van elkaar opererende Ordes. Ik noem dit geheel pre-Thorbeckiaans, omdat de samenhang tussen 'hoofd en ledematen' goeddeels ontbreekt. Thorbecke was bepaald geen centralist, maar vond wel dat hoofd en ledematen een 'organische samenhang' moesten hebben.

Hoewel verder verwijderd van het toezicht, raad ik aan goed naar het vertegenwoordigend orgaan te kijken. Het orgaan is erg groot. Een gemeente met 16.000 inwoners heeft 17 raadsleden. De representatie is alleen territoriaal en niet functioneel, en ook niet evenredig.

Ik vermoed c.q. vrees dat deze gebreken in samenhang hinderpalen waren en zullen zijn voor een natuurlijke evolutie van de Ordes. Het zou toch mogelijk moeten kunnen zijn om over te gaan op het model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar dan wel zoals Thorbecke dat voor ogen had, namelijk organisch.

Toezicht op advocaten eist een zekere relatie tot de afstand die de deken heeft tot de advocaten die onder zijn toezicht staan. Het verschil in afstand tussen de deken en de advocaat in Amsterdam (met 4.860 advocaten) en Assen (met 187 advocaten) kan niet alle twee tegelijk goed zijn. Er zal dan ook een keuze gemaakt moeten worden over de optimale reikwijdte van het toezicht van de deken.

22. Ik adviseer de structuur van de Orde op termijn te veranderen die meer recht doet aan een adequate afspiegeling en vertegenwoordiging van de advocatuur. Zo zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gevonden bij de voorstellen tot herziening van de gerechtelijke kaart, waarin het aantal arrondissementen wordt teruggebracht tot 10. Ikzelf denk dat een aantal van acht dekens die ieder op ongeveer 2.000 advocaten toezicht houden, een mooi aantal is.

'Last but not least' vraag ik aandacht voor de inhoud van de functie van advocaat. Wanneer is een advocaat een advocaat? Is iemand die zich twintig jaar geleden heeft laten inschrijven op het tableau, die nu alleen maar adviezen geeft en nooit meer een rechtszaal van binnen ziet, nog een advocaat? Of is hij een 'gewoon' juridisch adviseur, die 'schuilt' onder de paraplu van geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht? Behoort hij nog aanspraak te kunnen maken op alle rechten en plichten van een advocaat? De functie van advocaat zou veel beter vormgegeven moeten worden.

23. Ik adviseer om een weliswaar fundamentele maar niet langdurige discussie te voeren over de functie van advocaat en over de vraag wie zich met recht advocaat mag noemen.

Hoofdstuk 7 – Uitleiding

Tot zover mijn advies. Een paar punten nog.

Wat ligt er onder het advies?

Wat ik beoogd heb is om inzicht te geven wat er zoal bij toezicht speelt, ten einde mijn advies dat in de eerste plaats gebaseerd is op mijn ervaring enigszins in te bedden. Het is dus geen groot, lang, breed en diep onderzoek met bijvoorbeeld klant- en bevolkingsonderzoeken, gekwantificeerde proces en besluitvormingsanalyse en wat niet al. Het is een advies gebaseerd op mijn 30-jarige ervaring op het gebied van toezicht en handhaving, ingebed in een verkenning. Meer is mijns inziens nu ook niet nodig. Wellicht zou in de toekomst een wat systematischer klantonderzoek en een wat systematischer beeldvormingsanalyse nuttig zijn. Dat hoeft niet heel duur te zijn, de organisaties waarbij ik gewerkt heb deden dat en hadden er veel baat bij.

Kosten

Wat gaan al die aanbevelingen eigenlijk kosten? Ik heb drie uitvoerige werkbezoeken afgelegd bij de dekens die lid waren van de klankbordgroep, te weten Amsterdam, Arnhem en Zutphen. Daarbij is ook het kostenaspect aan de orde geweest. Wij kwamen daarbij tot de voorlopige schatting dat het om een verhoging van de kosten van 20 a 30 procent zou kunnen gaan, en voor de landelijke Orde iets minder. Daarbij is niet gerekend met een mijns inziens aanzienlijke kostenverlaging die door samenvoeging, samenwerking en goede toepassing van moderne elektronica kan worden bereikt. Ik wil niet verhehlen dat het per saldo duurder zal worden, de ‘wijze persoon’ met zijn stafje moet ook betaald worden, maar dat is lang niet zoveel als de initiële schatting.

Invoering

Over de invoering van mijn advies kan ik niet heel veel zeggen, zolang het rapport van de commissie Huydecoper er nog niet is. Duidelijk voor mij is wel dat er vier verschillende fasen zijn:

- De eerste fase is die van besluitvorming op hoofdlijnen.
- De tweede fase is die van (het begin van) invoering van zaken waarvoor je de begroting en de organisatie niet ernstig hoeft om te vormen.
- De derde fase is de fase waarin dat wel vereist is
- De vierde en laatste fase is die fase waarin voor uitvoering wetswijziging nodig is.

U zou mijns inziens drie jaar na afloop van de besluitvorming een heel eind op koers kunnen zijn. Mijn ervaring is dat je zo snel je weet welke kant je uit wil, je moet beginnen met veranderen en detaillering. Dit gaat werkende weg. U zou meteen moeten beginnen met aanzienlijke verbetering van de verslaglegging en zo spoedig mogelijk in overleg met de minister van Justitie over de ‘wijze persoon’, min of meer als kwartiermaker.

Dankzegging

Deze rapportage zou niet tot stand zijn gekomen zonder het intelligente en goede werk van Niels Hupkes werkzaam bij het bureau van de Orde en van Ellen Wiemer en Philip Karré, beiden net als ik, van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het was heel prettig en goed samenwerken en ik hoop dat er zich nog eens een gelegenheid voordoet.

Uiteraard ben ik ook veel dank verschuldigd aan Willem Bekkers en Jan Suyver vanwege het vertrouwen waarvan zij steeds blij zijn blijven geven, maar ook voor hun verstandige en wijze inbreng.

Om te voorkomen dat het dankwoord langer wordt dan dit advies dank ik nu verder iedereen, de klankbordgroep, de andere dekens, Staatssecretaris Albayrak en haar medewerkers en alle gesprekspartners. Steeds was de open en constructieve sfeer kenmerkend en ook het geduld dat men steeds opbracht om mijn soms zeer indringende vraagstelling te ondergaan.

Vale

Voor de niet latinisten onder de lezers, “het ga u goed”.

Draal niet te veel. Dat zal u voorlopig makkelijk vallen, want ik neem Doctor Pangloss met mij mee. Doctor Pangloss was de leermeester van Candide in het beroemde gelijknamige boek van Voltaire. Hij dreef daarin de spot met het immobilisme waar het prerevolutionaire Frankrijk onder gebukt ging.

Doctor Pangloss doceerde steevast dat ongeacht wat voor misstanden ze ook aantreffen: “het bestaande toch altijd het beste van alle werelden was”.

Ik heb in het afgelopen half jaar heel veel ‘Doctor Pangloss’ argumenten aangehoord, zelfs iets te veel. Ik zou Doctor Pangloss dus niet weer in uw discussie willen horen terugkeren. Want hoewel u vooral zelf moet beslissen over de organisatie van het toezicht op de advocatuur, houd ik u nog een keer het adagium voor dat aan uw beraadslaging ten grondslag zou moeten liggen: “Het bestaande is geen alternatief”.

Arthur Docters van Leeuwen,
Den Haag, 23 maart 2010

Bijlage 1a – Beschrijving toezicht op notarissen

1. Inleiding

Het toezicht op het notariaat staat in Nederland al lang ter discussie. Zo kwam de Werkgroep Toezicht notariaat (onder voorzitterschap van A.H. van Delden) in 1999 tot de conclusie dat het toezicht verbrokkeld en ondoorzichtig is. Eenduidige aansturing, prioriteitstelling en doelmatigheid worden hierdoor eerder belemmerd dan bevorderd. Ook de klachtenbehandeling was verbrokkeld.

Deze bevindingen worden onderschreven door de Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (de cie-Hammerstein). Haar aanbevelingen hebben geleid tot een wijziging van de Wet op het notarisambt (Wna), die begin 2010 naar de Tweede Kamer is gestuurd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 250, nr. 2).

In deze tekst wordt er van uitgegaan, dat de Wna dit jaar inderdaad wordt aangepast conform de lijnen van het wetsvoorstel. Uiteraard moet er mee rekening worden gehouden dat het wetsvoorstel in het wetgevingsproces nog aangepast kan worden. Als er over de Wna wordt gesproken, wordt steeds de nieuwe, aankomende versie van deze wet bedoeld. Als aan het huidige Wna gerefereerd wordt, wordt dat in de tekst kenbaar gemaakt.

Verantwoording

Deze tekst is gebaseerd op het wetsvoorstel, de memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 250, nr. 3) en het advies van de Raad van State (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 250, nr. 4). Ook zijn de jaarverslagen en de internetsite van de Koninklijk Notariële Beroepsorganisatie (KNB) betrokken in het onderzoek en heeft er op 28 januari 2010 een gesprek plaatsgevonden met de directeur en de bestuurssecretaris van de KNB. Een versie van deze tekst is vervolgens voorgelegd aan de gesprekspartners voor een controle op feitelijke onjuistheden.

2. Elementen van het toezicht

2.1 Het aangrijpingspunt

Het toezicht op het notariaat richt zich niet op het kantoor, maar op de individuele functionaris: dat zijn de individuele (kandidaat-)notaris, als ook op de individuele toegevoegd notaris (een nieuwe omschrijving voor ervaren kandidaat-notarissen die niet de benoeming tot notaris ambiëren).

Alle notarissen zijn vertegenwoordigd in de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), een publiekrechtelijke organisatie met als belangrijkste taak de zorg voor een goede beroepsuitoefening (zie www.notaris.nl). In Nederland zijn er rond 1.500 advocaten en rond 2.000 kandidaat-notarissen, die samen bij rond 950 kantoren werken.

2.2 De strekking

In het huidige toezichtarrangement (zoals vastgelegd in de begin 2010 nog geldende Wna) zijn zogenoemde kamers van toezicht verantwoordelijk voor zowel het toezicht op het notariaat als ook de tuchtrechtspraak. In de hoofdplaats van ieder arrondissement is zo een kamer gevestigd, wier rechtsgebied samenviel met dat van de rechtbank. Elke kamer van toezicht bestaat uit een voorzitter en vier leden. De president van de rechtbank van het arrondissement waar de kamer is gevestigd, is voorzitter van deze kamer. Twee leden worden voor de tijd van vier jaar benoemd door de minister van Justitie. Een van deze leden wordt benoemd uit de kantonrechtters wier standplaats is gelegen binnen het rechtsgebied van de desbetreffende kamer van toezicht, de ander moet een belastingsinspecteur zijn. De overige twee leden van de kamer moeten notaris of kandidaat-notaris zijn. Zij worden voor de tijd van vier jaar benoemd door de ringvergadering in het arrondissement van de desbetreffende kamer van toezicht, op voordracht van het ringbestuur, uit de leden van de ring.

Het financieel toezicht op het notariaat is in het huidige arrangement belegd bij het Bureau Financieel Toezicht (BFT).

In de nieuwe Wna worden toezicht en tuchtrecht van elkaar gescheiden. Dit moet leiden tot een versterking van een onafhankelijke en onpartijdige tuchtrechtspraak. Bovendien wordt, gezien de huidige ontwikkelingen rondom malafide vastgoedtransacties in relatie tot de integriteit van de notaris, een meer preventieve vorm van toezicht op de integriteit van het notariaat geïntroduceerd. Dit preventief toezicht ziet toe zowel op de financiële aspecten van het werk van de notaris, als op zijn integriteit. Het is niet beperkt door het notariële beroepsgeheim en wordt uitgevoerd door het BFT als onafhankelijke toezichthouder.

Het BFT krijgt met de nieuwe Wna meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zijn toezichtstaak wordt uitgebreid tot algemeen toezicht op de naleving van de gehele wet en de op de wet gebaseerde lagere regelgeving, inclusief het toezicht op de integriteit van de notaris. Daarnaast blijft het bureau belast met het toezicht op de naleving van de *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (Wwft). Deze valt niet onder de verantwoordelijkheid van justitie. Voor de Wwft draagt de Minister van Financiën eerste verantwoordelijkheid.

De toezichtbevoegdheden op grond van de Wna verschillen van de bevoegdheden op grond van de Wwft. Om deze redenen dient het toezicht dat gericht is op naleving van de Wna in het algemeen en het toezicht dat specifiek gericht is op de naleving van de Wwft functioneel gescheiden te worden uitgeoefend door verschillende onderzoekers van het BFT, om een onrechtmatige aanwending van, bijvoorbeeld, de bevoegdheid tot doorbreking van de geheimhoudingsplicht te voorkomen. Daarnaast kan informatie die valt onder de geheimhoudingsplicht van de notaris, of betrekking heeft op zijn persoonlijke administratie, niet worden gebruikt ten behoeve van het toezicht op de naleving van de Wwft.

Met de herinrichting van het toezicht vervalt de zelfstandige onderzoeksbevoegdheid van de tuchtrechter. De huidige kamers van toezicht worden omgedoopt tot kamers voor het notariaat en blijven naast de uitoefening van het tuchtrecht belast met de uitoefening van taken als het treffen van ordemaatregelen, de benoeming van waarnemers of stille bewindvoerders en de toelaatbaarheid van nevenfuncties. De negentien kamers van toezicht worden samengevoegd tot vijf kamers op ressortniveau. Hier komen in theorie de klachten binnen over het notariaat, maar in de praktijk komen deze vooral bij de KNB zelf binnen. Deze heeft daarom een eigen medewerker klachtenbehandeling in dienst, die klachten niet alleen in ontvangst neemt en doorverwijst, maar ook probeert te bemiddelen. De meeste klachten die bij de KNB binnenkomen, hebben te maken met de dienstverlening van de notaris.

Tabel 1: Overzicht aantal binnengekomen klachten over notarissen (Bron: jaarverslag KNB 2006/2007, p. 29)

| 2002 / 2003 | 2003 / 2004 | 2004 / 2005 | 2005 / 2006 | 2006 / 2007 |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 254 | 246 | 298 | 258 | 203 |

Volgens de nieuwe Wna heeft de KNB de taak bij te dragen aan een goede beroepsuitoefening en vakbekwaamheid van de notarissen. Dat doet zij door intercollegiale kwaliteitstoetsen uit te laten voeren. Deze zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de beroepsuitoefening, zowel wat betreft individuele notarissen als de beroepsgroep in het algemeen. Op basis hiervan kan gekomen worden tot verbetering van de kwaliteit door middel van individuele begeleiding van notarissen en het doen van aanbevelingen aan hen, alsmede door middel van het stellen of wijzigen van beroepsregels bij verordening. Voor de nadere regeling bij verordening wordt in de nieuwe wet een wettelijke taakopdracht geïntroduceerd voor de intercollegiale kwaliteitstoetsingen.

Deze nieuwe taak van de KNB is volgens de wetgever autonoom van het toezicht en geen verlengstuk daarvan. Hier volgt dan ook uit voort dat het BFT geen inzage kan vorderen bij de KNB in de dossiers met betrekking tot de individuele kwaliteitstoetsen. De KNB is wel bevoegd deze informatie te delen met de toezichthouder, zonder beperkt te worden door de afgeleide geheimhoudingsplicht. Immers, ook op het BFT rust een afgeleide geheimhoudingsplicht.

Er wordt een centraal register ingesteld voor het notariaat. Deze zal uitoefening van de taken van de tuchtrechtkamers, de KNB en het BFT en hun onderlinge samenwerking vergemakkelijken. Daarnaast wordt ook een toetsing ingevoerd van de persoonlijke geschiktheid voor de benoeming tot notaris door een door de minister van Justitie in te stellen Commissie toegang notariaat.

2.3 De instrumentatie

Op de taak toezicht uit te oefenen op de naleving van de Wna is titel 5.2 van de Awb van toepassing. Het BFT zal bij constateren van handelen in strijd met de beroepsnormen en –regels een klacht indienen bij de tuchtrechter; daarmee kunnen de uitkomsten van het toezicht door het BFT als aanleiding dienen voor een eventuele tuchtrechtelijke procedure. Er is echter voor bepaalde overtredingen voorzien in de bevoegdheid van het BFT om een boete of dwangsom op te leggen. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de bevoegdheid van de tuchtrechter tot de toepassing en uitleg van de regels van de beroepsethiek, waarvan de overtreding een aantasting vormt van de integriteit van het notariaat, onverlet dient te blijven. Om deze reden is de boete- en dwangsombevoegdheid uitdrukkelijk beperkt tot de overtreding van voorschriften die verband houden met de administratie van de notaris. De naleving van deze voorschriften is van belang voor het goed kunnen uitoefenen van het toezicht door het BFT. Met zijn boete- en dwangsombevoegdheid kan het bureau corrigerend optreden zonder dat een tuchtrechtelijke procedure noodzakelijk is.

De tuchtrechtspraak over de notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen wordt in eerste aanleg uitgeoefend door de kamers voor het notariaat en in hoger beroep door het gerechtshof te Amsterdam. Klachten tegen notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen kunnen, schriftelijk en met redenen omkleed, door een ieder met enig redelijk belang worden ingediend bij de kamer voor het notariaat, waaronder de notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris ressorteert. Indien de klager daarom verzoekt, is de secretaris van de kamer hem behulpzaam bij het op schrift stellen van de klacht. Van de klacht wordt een afschrift gezonden aan de KNB en het BFT. Indien de klacht zich naar het oordeel van de voorzitter daartoe leent en uit de klacht blijkt dat de klacht nog niet is voorgelegd aan de geschillencommissie, kan de voorzitter besluiten de klacht ter behandeling neer te leggen bij de geschillencommissie en hij stelt dan de op de zaak betrekking hebbende stukken in handen van de commissie.

De voorzitter van de kamer voor het notariaat kan naar aanleiding van een klacht een vooronderzoek gelasten naar een notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris, na afloop waarvan verslag wordt uitgebracht aan de kamer. Het BFT ontvangt een afschrift van het verslag en alle daarbij behorende stukken. De voorzitter kan het verrichten van het vooronderzoek opdragen aan een of meer leden of plaatsvervangende leden van de kamer, aan de secretaris of plaatsvervangend secretaris, alsmede aan personen die werkzaam zijn bij het BFT of andere deskundigen. De voorzitter bepaalt de omvang van het vooronderzoek. Het vooronderzoek kan zich mede uitstrekken tot andere dan de in de klacht vermelde feiten. De voorzitter van de kamer kan de vooronderzoeker aanwijzingen geven.

Op het vooronderzoek en de onderzoekers zijn titel 5.2 van de Awb van toepassing. Ten behoeve van het verrichten van het vooronderzoek door de aangewezen personen zijn de notaris en de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen ten opzichte van de aangewezen personen niet gehouden aan hun geheimhoudingsplicht. Op de tuchtrechter, de toezichthouder en de kwaliteitstoetsers rust wel een afgeleide geheimhoudingsplicht.

De kamer voor het notariaat kan, indien zij oordeelt dat een tegen een notaris gerezen bedenking gegrond is, de volgende tuchtmaatregelen opleggen:

- een waarschuwing;
- een berisping;
- een geldboete (ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht);
- de ontzegging van de bevoegdheid tot het aanwijzen van een toegevoegd notaris, voor bepaalde of onbepaalde duur;
- de schorsing in de uitoefening van het ambt voor de duur van ten hoogste zes maanden;
- de ontzetting uit het ambt.

2.4 De normenbundel

Het toezicht op het notariaat, de tuchtrechtspraak en de intercollegiale kwaliteitstoets worden verankerd in de wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 250, nr. 2).

Ook in de nieuwe Wna wordt bepaald dat op de notaris een geheimhoudingsplicht rust met daarbij het beginsel van het verschoningsrecht voor de geheimhouder en het beginsel van de afgeleide

geheimhoudingsplicht voor anderen dan de oorspronkelijke geheimhouder. Om het toezicht op de integriteit van het notariaat te kunnen uitvoeren, is het volgens de wetgever wel noodzakelijk dat het BFT de mogelijkheid heeft tot onbeperkte inzage in de dossiers van de notaris. Daarom wordt voorgesteld de geheimhoudingsplicht ten behoeve van de uitoefening van het toezicht te doorbreken. Ook voor de intercollegiale kwaliteitstoetsen door de KNB is de mogelijkheid van onbeperkte inzage in cliëntendossiers noodzakelijk. Voor de toezichthouders van het BFT geldt wel een afgeleide geheimhoudingsplicht voor zover zij kennis nemen van informatie die valt onder de geheimhoudingsplicht van de notaris.

Met de nieuwe Wna wordt dan ook een aantal uitzonderingen geïntroduceerd op de geheimhoudingsplicht betreffende de tuchtrechtspraak, het toezicht door het BFT en de kwaliteitstoetsen van de KNB. Hiermee zou tegen moeten worden gegaan, stelt de wetgever, dat een notaris zijn ambtsgeheim kan misbruiken door zich met een beroep op zijn verschoningsrecht te onttrekken aan enige vorm van toezicht.

Als publieke functionaris die van overheidswege (door de Kroon) benoemd en belast is met de uitoefening van openbaar gezag, is de notaris een ambtenaar in de zin van artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht. Daarmee is het BFT verplicht tot doen van aangifte tegen een notaris bij het plegen van een misdrijf waarbij deze zijn bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of misbruik heeft gemaakt van zijn ambt.

2.5 De verhouding tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde

In het interview werd de samenwerking met het BFT als vrij goed en constructief beschreven. Er is volgens de KNB een duidelijke rol- en taakverdeling tussen de twee die er als volgt uitziet: de KNB maakt de regels en houdt de kwaliteitstoetsen. De BFT voert risicogebaseerd toezicht uit (en daar is de KNB erg blij om).

De KNB is op hoofdlijnen tevreden met de nieuwe Wna en deze werkverdeling. In de marge zullen er nog wel machtsconflicten ontstaan, maar dat vindt men normaal. Zo heeft men op dit moment discussie over de vraag of het BFT ook de kwaliteitstoetsen in mag zien voordat men een onderzoek bij een notaris is gestart. De KNB (en ook de minister) vindt dat dat niet zou mogen, maar het BFT (en enkele stemmen in de vaste kamercommissie) vindt dat wel een goed idee.

2.6 Zelfregulering

De intercollegiale kwaliteitstoets kan als vorm van (weliswaar wettelijk verplichte) zelfregulering worden gezien.

2.7 De verhouding tot het politieke systeem

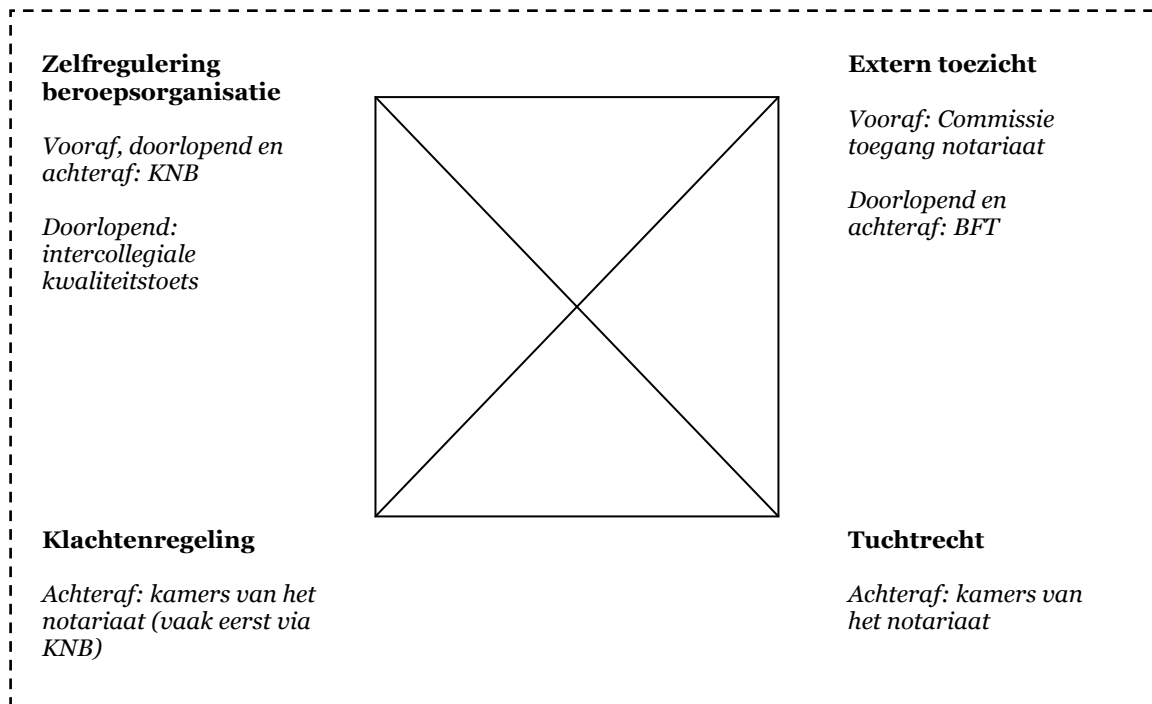
Er is al heel lang discussie over het (gebrek aan) toezicht bij het notariaat. Er werd zelfs over nagedacht een eigen inspectie in het leven te roepen. Nu staat een nieuwe Wna op stapel. De KNB kan zich daar goed in vinden, men heeft de wet in samenwerking met de ambtenaren van Justitie zelf gemaakt. Men heeft de indruk dat de nieuwe Wna geen echte prioriteit is bij Justitie, alles duurt wel erg lang.

De kamer vindt de KNB een veel lastiger actor dan het departement, de relatie met de politiek is erg volatiel. Zo is er in de kamer nu erg veel opwindning over vermeend cowboy-gedrag van notarissen bij vastgoedtransacties. Justitie vindt de problemen bij het notariaat met name door de politieke druk belangrijker dan die bij de advocatuur.

3. Samenvattend

In het onderstaande kwadrant hebben wij het toezichtarrangement bij het notariaat kort samengevat. Wij gaan er daarbij van uit, dat de Wna wordt aangepast conform het voorstel dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt.

Figuur 1a



Bijlage 1b – Beschrijving toezicht op artsen

1. Fundamenten

Het toezicht op de gezondheidszorg kent een relatief lange geschiedenis. In 1804 kwam de eerste versie op de gezondheidswet tot stand. Deze werd door de beroepsgroep zelf gehandhaafd - later door de Provinciale Commissies van Geneeskundig Onderzoek en Toevoorzicht. In 1865 is het toezicht door Thorbecke getransformeerd naar een staatstaak; daarmee werd het staatstoezicht op de volksgezondheid opgericht. De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), als onderdeel daarvan, zoals we deze nu kennen bestaat sinds 1995. Daarvoor bestonden er vier aparte inspecties die toezicht hielden op de gezondheidszorg; de inspecteurs in deze tijd kenden een relatief omvangrijke discretionaire ruimte. Met de ontwikkeling naar één toezichthouder wilde men tegelijkertijd een zuivere vorm van toezicht creëren, die minder gekenmerkt werd door ‘gecontroleerde collegialiteit’ maar meer door extern georiënteerd toezicht.

2. Elementen van Toezicht

2.1 Het aangrijpingspunt

Voor toezicht en regulering met betrekking tot de gezondheidszorg zijn twee aangrijpingspunten van belang: de individuele hulpverlener – in dit geval de arts – en de zorginstelling bij wie de hulpverlener zijn/haar dienst aanbiedt. De aangrijpingspunten verschillen per geldende wetgeving. Zo neemt de IGZ in het kader van de Kwaliteitswet Zorginstelling – zoals de naam al zegt – de zorginstelling als aangrijpingspunt. De Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (wet BIG) neemt daarentegen de hulpverlener als uitgangspunt. Met invoering van deze wetten is het werkveld van de IGZ verbreed. Omdat het hier kaderwetgeving betreft, wordt de invulling ervan uitgewerkt door de beroepsorganisaties en de relevante kwaliteitsinstituten. Deze uitwerking wordt vertaald naar concrete richtlijnen, protocollen en gedragscodes.

Omdat de Kwaliteitswet Zorginstelling uitsluitend aangrijpt op de instelling, wordt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de zorg bij de directie of de Raad van Bestuur van een ziekenhuis belegd. Met andere woorden, het systeem belegt de verantwoordelijkheid in beginsel dus niet bij de werkvloer.

2.2 De strekking

Het toezicht op de gezondheidszorg is in eerste instantie preventief van aard: 80 procent van het toezicht is proactief van aard en gericht op het in brede zin garanderen van veiligheid. In de afgelopen jaren is deze aard van toezicht gemoderniseerd; waar de inspecteur zich vroeger richtte op het committeren aan de relevante richtlijnen, vinden de inspecties heden ten dage plaats op basis van risicoanalyses. In 2004 is in dit kader het zogeheten ‘gelaagd toezicht’ ingevoerd; parallel daaraan zijn prestatie-indicatoren geformuleerd. Deze zijn deels gebaseerd op binnengekomen klachten. De ziekenhuizen vullen de resultaten hiervoor zelf in. Hierop is enige kritiek; sommigen bepleiten dat de inspecteurs juist meer op de werkvloer moeten komen kijken om op basis van de gekregen indruk de kwaliteit van de zorg te beoordelen. Daarvoor is echter een aanmerkelijke uitbreiding van het aantal inspecteurs nodig. Dit voorstel kon overigens op politieke steun rekenen, maar is nooit doorgevoerd. Voor de buitenwereld telt vooral wat de inspectie doet met misstanden in de zorg naar aanleiding van meldingen en signalen. Dit laatste zou de meer repressieve kant van het toezicht op de gezondheidszorg kunnen worden genoemd, die ongeveer 20 procent van het inspectiewerk behelst; hier gaat het dan vooral om het vinden en sanctioneren van de ‘rotte appels’ in de zorg.

Overigens neemt de IGZ een ambivalente positie in vis-à-vis de niet-reguliere behandelwijzen of alternatieve geneeskunst, oftewel de kwakzalverij. De samenleving eist van de inspectie dat zij ingrijpt wanneer zich misstanden voordoen. De inspectie doet dit doorgaans ook; de zaak Millecam is hiervan een voorbeeld. Tegelijkertijd beschikt de inspectie met de invoering van de wet BIG nauwelijks meer over instrumenten om zelf (proactief) op te treden; in de praktijk fungeert de IGZ als ‘aangever’ bij het Openbaar Ministerie.

2.3 De normenbundel

In Nederland staat het iedereen vrij om geneeskunde te bedrijven. Hieraan zijn echter restricties verbonden. Zo mogen bepaalde handelingen alleen door medisch personeel worden uitgevoerd – de zogeheten voorbehouden handelingen. De titel ‘arts’ is eveneens beschermd. De wettelijke basis hiervoor ligt besloten in de eerdergenoemde Wet BIG. Deze kaderstellende wet regelt de kwaliteit in de gezondheidszorg op individueel niveau en tracht zodoende bescherming te bieden “tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen door zorgverleners” (www.minvws.nl). De praktische omzetting van de wet is in opdracht van het Ministerie van VWS grotendeels gekoppeld aan de Registratie en Informatie Beroepsbeoefenaren in de Zorg (RIBIZ). In dit register staan niet alleen artsen, maar bijvoorbeeld ook apothekers, verloskundigen, psychologen en verpleegkundigen ingeschreven en staat vastgelegd welke medische handelingen aan welke beroepsgroep zijn voorbehouden (www.minvws.nl).

Naast de Wet BIG, bestaat sinds 1996 de Kwaliteitswet Zorginstellingen. In deze kwaliteitswet worden globale eisen gesteld aan – de naam zegt het al – de kwaliteit van de geleverde zorg in instellingen. De vier belangrijkste punten zijn: verantwoorde zorg, bewust beleid (duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, kwaliteit van personeel en materieel, beschikbaarheid geestelijke verzorging voor patiënten), de handhaving van een kwaliteitssysteem en het opleveren van een kwaliteitsjaarverslag (“Kwaliteitswet Zorginstellingen” Min VWS). Deze normen dienen door het veld zelf te worden ingevuld. Daarnaast zijn zorginstellingen door deze wet sinds 2005 verplicht calamiteiten zelf te melden bij de IGZ (orde.artsennet.nl).

Oorspronkelijk nam de IGZ klachten van burgers omtrent lotgevallen in de gezondheidszorg in behandeling. Sinds de invoering van de Wet Klachtrecht Cliënten in de Zorgsector (1995) moet elke zorginstelling zelf over een klachtencommissie beschikken (orde.artsennet.nl). De inspectie behandelt geen klachten meer. Ook elke individuele beroepsbeoefenaar moet aangesloten zijn bij een klachtenorgaan. Deze commissie moet onafhankelijk kunnen ageren. De klacht kan door de patiënt zelf worden ingediend of door een vertegenwoordiger of nabestaande. De klacht moet afhankelijk van de betreffende klachtencommissie binnen een termijn van tussen de twee en vijf maanden behandeld worden (brochure “U heeft een klacht over de zorg?”, Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF), 2007). Zoals gezegd neemt de inspectie geen klachten van burgers (meer) in behandeling. Er kunnen echter wel meldingen worden gedaan bij de inspectie. Bij meldingen dient het te gaan om ernstige of structurele tekortkomingen in de zorgverlening; ook klachtencommissies dienen dit soort signalen aan de IGZ te melden.

In 1995 is de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) in werking getreden. Hierin zijn de rechten en plichten van zowel patiënt als hulpverlener civielrechtelijk vastgelegd. Zo regelt de wet onder andere het recht op informatie door de hulpverlener, het recht op inzage in het medisch dossier, de geheimhoudingsverplichting voor de hulpverlener en het recht op privacy tijdens een medische behandeling. Ook regelt de wet de plichten van de patiënt. Zo is hij/zij verplicht de zorgverlener goed, eerlijk en volledig over de problematiek op de hoogte te brengen en het advies van de hulpverlener zo veel mogelijk op te volgen (www.minvws.nl).

2.4 Instrumentatie

De Inspectie houdt toezicht op de naleving van bestaande wet- en regelgeving betreffende de gezondheidszorg. Daar de wetgeving grotendeels kaderstellend is, zijn veldnormen de meetlat waaraan getoetst wordt. Ingeval van tekortschietende of onverantwoorde zorg staan de IGZ bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke (en eventueel strafrechtelijke) sanctiemogelijkheden ter beschikking. Bestuursrechtelijk is er de mogelijkheid tot het opleggen van een aanwijzing of bevel. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Op grond van de Wet BIG kunnen individuele beroepsbeoefenaren beperkingen worden opgelegd (middels een bevel). Conform de kwaliteitswet kan een instelling tot de orde geroepen worden middels een bevel of aanwijzing. Als *ultimum remedium* kan een opnamestop of een (tijdelijke) sluiting van een instelling (of afdeling van een instelling) worden opgelegd. Na het verstrijken van zeven dagen moet de minister een vervolgbeslissing nemen. Op dit moment wordt gewerkt aan een maatregel om de inspecteur-generaal de bevoegdheid te geven een individueel beroepsverbod of beperking op te leggen (via het bestuursrecht). Nu kan dat alleen door de tuchtrechter worden opgelegd; overigens wel op voordracht van de inspectie.

Zoals hierboven omschreven, kan een klacht worden ingediend bij de klachtencommissie van de betreffende instelling. De klacht kan vervolgens leiden tot een hoorzitting bij de klachtencommissie. Als de klacht door deze instantie gegrond wordt verklaard, wordt een voorstel voor een verbeteringstraject gedaan. Omdat de inspectie geen klachten meer behandelt is de toezichthouder een stuk inzicht in het functioneren van haar toezichtobjecten ontnomen.

Burgers kunnen ook een klacht indienen bij een Regionaal Tuchtcollege, hiervoor is het niet nodig eerst langs de klachtencommissie te gaan. Het tuchtrecht is voor acht beroepsgroepen wettelijk geregeld: arts, tandarts, verloskundige, verpleegkundige, fysiotherapeut, psychotherapeut, apotheker en gezondheidszorgpsycholoog. De tuchtrechter kan sancties opleggen die reiken van waarschuwing, berisping, geldboete tot aan schorsing, gedeeltelijke ontzegging het beroep uit te oefenen en schrappen uit het register. “Het tuchtrecht heeft tot doel de kwaliteit van de beroepsuitoefening in de gezondheidszorg te toetsen” (brochure “Tuchtrecht in de gezondheidszorg – Een klacht indienen bij het tuchtcollege”, Min VWS, 1997). Naast de patiënt zelf kunnen ook partners, ouders of wettelijke vertegenwoordigers een klacht indienen. Voorts kunnen de inspectie, de opdrachtgever van een beroepsbeoefenaar, de instelling waar de beroepsbeoefenaar werkzaam is (de Raad van Bestuur) en de ziektekostenverzekeraar als klager fungeren.

Voor het tuchtrecht gelden twee zogeheten tuchtnormen:

- Handelen of nalaten van handelen in strijd met de zorg die de geregistreerde zorgverlener behoort te betrachten ten opzichte van de patiënt en de naaste betrekkingen van de patiënt.
- Enig ander handelen of nalaten als geregistreerde zorgverlener in strijd met het belang van een goede uitoefening van individuele gezondheidszorg (brochure “Tuchtrecht in de gezondheidszorg – Een klacht indienen bij het tuchtcollege”, Min VWS, 1997).

In Nederland bestaan vijf tuchtcolleges, te weten in Groningen, Zwolle, Amsterdam, Den Haag en Eindhoven. Als de klacht niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen bij een van de vijf tuchtcolleges, kan hoger beroep worden ingesteld bij het Centraal Tuchtcollege (brochure “Tuchtrecht in de gezondheidszorg – Een klacht indienen bij het tuchtcollege”, Min VWS, 1997). Een regionaal tuchtcollege bestaat uit twee juristen (waaronder de voorzitter) en drie leden-beroepsgenoten. Bij het Centraal Tuchtcollege is de verhouding andersom. “Het college beslist bij meerderheid van stemmen en de secretaris heeft een adviserende stem” (www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl). In 2008 zijn ongeveer 1400 tuchtklachten ingediend, waarvan zes door de IGZ. Het merendeel van deze klachten betreft onjuiste behandeling en/of een verkeerde diagnose (www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl). In de laatste jaren is een sterke daling van door de inspectie ingediende tuchtzaken zichtbaar.⁶ Overigens hebben zaken die door een inspecteur worden aangedragen een beduidend grotere kans op een maatregel, dan zaken die door patiënten worden ingediend. De indruk bestaat dat de patiënten het tuchtrecht soms als middel voor klachtafdoening gebruiken.

Het huidige tuchtrecht komt voort uit het tuchtrecht van de beroepsorganisatie van artsen, de KNMG. De KNMG heeft overigens nog steeds een eigen tuchtcollege voor geschillen binnen de beroepsgroep. In het wettelijk tuchtrecht heeft de inspectie bijzondere bevoegdheden. Zo kan de inspectie om een voorlopige voorziening verzoeken. Daarnaast heeft de inspectie de bevoegdheid beroep in te stellen in een tuchtzaak waarbij zij in eerste aanleg niet betrokken was.

Mocht de zorginstelling aangesloten zijn bij de Geschillencommissie Zorginstellingen en mocht de schade in geld uitgedrukt niet meer dan €5.000,- omvatten dan kan de klager ook de stap naar de Geschillencommissie Zorginstellingen nemen. De klacht moet daarvoor eerst met de zorginstelling zelf zijn besproken (www.igz.nl) in de interne klachteninstantie.

Tot het instrumentarium van de inspectie behoort ook het gevraagd en ongevraagd adviseren van de minister (VWS), gemeente- en provinciebestuurders (www.igz.nl).

Niet in de laatste plaats vervult het Openbaar Ministerie een rol in het (repressief) toezicht op de gezondheidszorg. De IGZ fungeert hier vaak als ‘aangever’. Insteek kunnen zijn de strafbepalingen in de Wet BIG (art. 96) en daarnaast uiteraard het commune strafrecht (mishandeling, dood door schuld en doodslag). Hiervoor heeft het Openbaar Ministerie een eigen landelijk opererend Expertisecentrum Medische Zaken (parket Rotterdam) ingericht.

⁶ Zie hiervoor: Hout, E. et al. (2009) De Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Tuchtrecht. EMGO, Amsterdam

Overigens is in de gezondheidszorg een trend zichtbaar naar het vaker indienen van claims. De nadruk komt zodoende meer op het aspect *aansprakelijkheid* te liggen in plaats van op het aspect *kwaliteitsverbetering* – dat naast het hulp bieden aan de gedupeerde een tweede doel van het klachtsysteem is.

2.5 Zelfregulering

De belangen van artsen worden vertegenwoordigd door de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG). De KNMG is de landelijke federatie van zes beroepsverenigingen die de belangen van in totaal 46.000 artsen behartigt: Landelijke Vereniging van Artsen in Dienstverband (LAD), Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB), Orde van Medisch Specialisten (Orde), Specialisten in ouderengeneeskunde (Verenso), Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG). Naast haar taken als belangenbehartiger voert de KNMG ook een aantal wettelijke taken uit voor alle artsen in Nederland (knmg.artsennet.nl) omtrent opleiding en registratie van specialisten.

Omdat de wettelijke basis geldend voor artsen van kaderstellende aard is, hebben de KNMG en de zes beroepsverenigingen die vallen onder de KNMG deze kaders geoperationaliseerd langs de lijn van het belang van de eigen beroepsgroep. Zo heeft de KNMG “Gedragsregels voor Artsen” (KNMG, 2002) opgesteld, die als richtlijn dienen voor het handelen van de arts. Deze veldnormen zijn voor leden van de KNMG bindend. Ook kunnen de regels gebruikt worden voor de civiele rechter en tuchtrechter in het nemen van zijn/haar beslissing. Daarnaast zijn ook themaspecifieke gedragsregels door de KNMG opgesteld. Te denken valt hier aan richtlijnen inzake omgaan met medische gegevens, Code gegevensverkeer en samenwerking bij arbeidsverzuim en re-integratie en de Richtlijn online arts-patiënt contact. De inspectie vervult dus geen rol in het invullen van deze zogeheten veldnormen. Voor de inspectie zijn de veldnormen wel een toetsingskader bij het toezicht; de inspectie kan ook een noodnorm formuleren ingeval het volksgezondheidsbelang daarom vraagt.

Zoals eerder aangegeven heeft de KNMG een eigen tucht- en geschillenrechtspraak. Bij deze vorm van tuchtrecht kunnen alleen KNMG-leden tegenover elkaar komen te staan. Patiënten of de inspectie kunnen dus geen beroep doen op deze tuchtrechtspraak. Getoetst wordt aan de hand van de KNMG-gedragsregels en andere relevante richtlijnen. Tot de sancties van deze tuchtrechter behoort onder andere het schrappen van een KNMG-lid.

2.6 De maatschappelijke functie

De maatschappelijke functie van het toezicht op de gezondheidszorg is evident en is ter herleiden naar art. 22 lid 1 van de Grondwet.

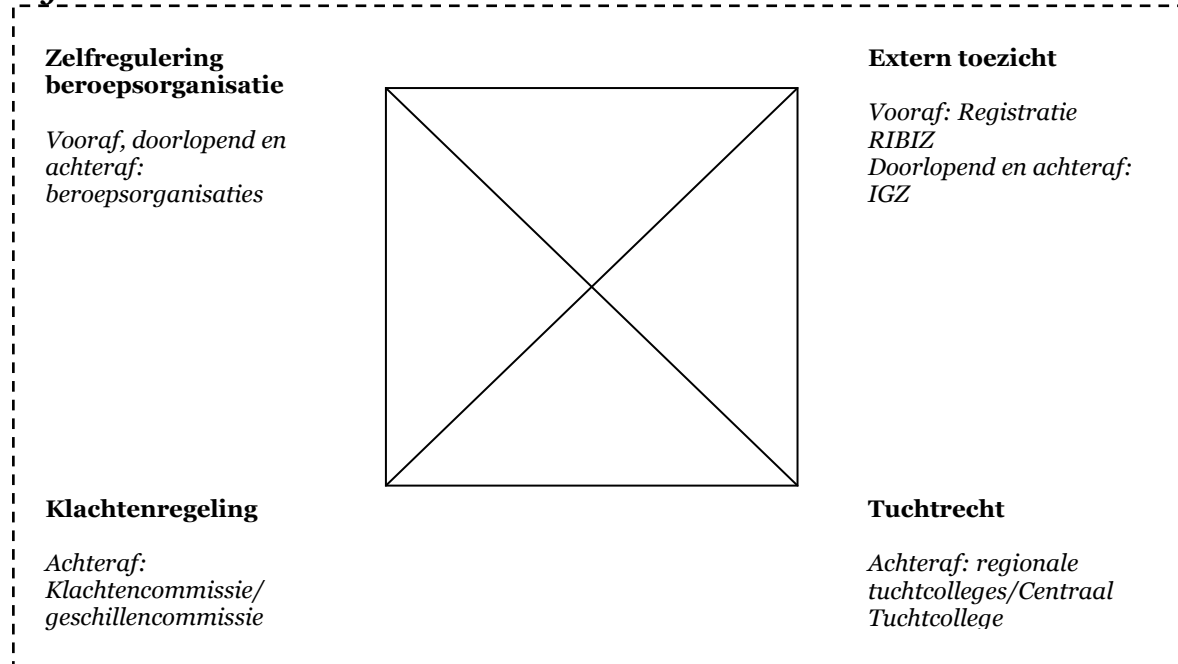
Zoals eerder aangestipt is de burger daarom ook betrokken bij de manier waarop toezicht gehouden wordt. Zo heeft de burger een sterke voorkeur voor een actief betrokken (externe) toezichthouder die niet alleen op basis van indicatoren werkt, maar proactief en intensief op de werkvloer komt kijken. Uiteraard valt hier op te merken dat de beschikbare middelen een belemmering voor deze manier van werken vormen.

2.7 De verhouding tot het politiek-bestuurlijke systeem

De politieke aandacht voor hetgeen de toezichthouder doet, lijkt steeds groter te zijn geworden. Daarnaast voorziet de politiek de inspectie geregeld van onderzoeksopdrachten, ook gericht op de uitvoering van het departementale beleid. De minister treedt tegenwoordig vaker op de voorgrond dan enkele jaren geleden. De wet laat in het midden welke vorm van verhouding tussen inspectie en departement voorzien is, evenwel is het uitgangspunt dat een inspectie in onafhankelijkheid tot oordeelsvorming komt op basis van haar toezicht.

In onderstaande figuur zijn de hoekpunten van het toezichtarrangement voor artsen en de betreffende organisaties schematisch weergegeven.

Figuur 1b



Bijlage 1c – Beschrijving toezicht op accountants

1. Fundamenten

“Accountants hebben een maatschappelijke rol. Met hun kennis en inzet op het gebied van audit, assurance en financiële verantwoording verschaffen ze zekerheid over organisaties en hun transacties en vergroten ze het vertrouwen in financiële markten. Door hun bijzondere positie - in het hart van organisaties en als spil tussen belanghebbende partijen - zijn accountants als geen ander in staat een signalerende rol te vervullen.” Uit het NIVRA jaaroverzicht 2007-2008 “NIVRA in Debat”

“[De accountant] oefent een beroep uit van groot maatschappelijk belang welke de wettelijke bescherming van zijn accountantstitel rechtvaardigt maar ook verplichtingen met zich meebrengt ten aanzien van een hoge kwaliteit van de beroepsuitoefening.” Uit de NOvAA Beleidsnota 2008-2011 “Het Openbaar Beroep Centraal”

Uit bovenstaande citaten van de beroepsorganisaties voor accountants blijkt het belang van hun taken en verantwoordelijkheden. Dit belang wordt onderstreept door de bijzondere positie die accountants innemen: omdat de titel accountant beschermd is en de uitoefening van de accountantspraktijk aan strenge voorwaarden is gebonden, kan gesproken worden van een wettelijk geprivilegieerde positie van de accountantscontrole. Bovendien is het afnemen van accountantsdiensten in veel gevallen verplicht. Om deze redenen is adequaat toezicht op de inrichting van de accountancy en de gepaste uitvoering van de taken van de accountant van cruciaal belang.

In Nederland kunnen grofweg twee accountantsgroepen worden onderscheiden: Registeraccountants (RA-accountants) en Accountant Administratieconsulenten (AA-accountants). De RA-accountant richt zich doorgaans op de controle van bedrijven om zodoende zekerheid toe te voegen dat de door die bedrijven uitgebrachte jaarrekeningen een getrouw beeld geven van vermogen en resultaat en tevens in overeenstemming met de geldende regels zijn opgesteld. Tevens heeft de RA-accountant taken op het gebied van financiële administratie, alsmede de daaruit voortvloeiende samenstel- en advieswerkzaamheden. De AA-accountant richt zich naast controlewerkzaamheden met name op de in de vorige zin omschreven taken. De laatste groep richt zich doorgaans op de ondernemer in het midden- en kleinbedrijf in verschillende sectoren. De Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA) omschrijft de AA-accountant dan ook als “dé allround adviseur en vertrouwenspersoon van de ondernemer” (www.novaa.nl). Zijn taken zijn daarmee niet beperkt tot controle: de AA-accountant geeft fiscaal en fiscaal juridisch advies, richt de administratie in, stelt de jaarrekening op, beoordeelt en controleert deze en geeft verklaringen af of de jaarrekening aan de wettelijke eisen voldoet. Zowel de titel Registeraccountant alsook de titel Accountant Administratieconsulent zijn beschermd. Daarnaast zijn er ook RA- en AA-accountants die intern voor een bedrijf of de overheid werkzaam zijn. Accountants staan naar gelang hun functie onder toezicht van drie organisaties:

- het Koninklijk Instituut van Registeraccountants (NIVRA) voor registeraccountants, daaronder vallen ook interne accountants (financiële audit), openbare accountants en overheidsaccountants (14.000 leden);
- de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA), voor accountant-administratieconsulenten (6500 leden) en/of
- de Autoriteit Financiële Markten voor accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten.

Het toezicht op accountants was de afgelopen jaren aan een brede discussie onderhevig. Aanleiding hiervoor waren de Dot-Com crisis en de schandalen rondom onder andere Ahold en Enron. Deze gaven een impuls aan de roep om meer toezicht. Tegelijkertijd was er ook binnen de beroepsgroep een tendens zichtbaar naar een hervorming van het toezicht. Deze kwam onder andere voort uit de internationale druk om intensiever toezicht te houden en de behoefte aan bescherming van de eigen praktijk in verband met toenemende aansprakelijkheid.

Het externe toezicht door de AFM is relatief snel ingevoerd, ten koste van het zelfregulerend toezicht door de beroepsgroepen.

2. Elementen van Toezicht

2.1 Aangrijpingspunt

Het toezicht op de accountants kent twee aangrijpingspunten: de individuele accountant en de accountantsorganisatie. In tegenstelling tot andere geprivilegieerde beroepsgroepen (notarissen en advocaten), greep het toezicht op accountants aanvankelijk, bij de vergunningverlening, vooral aan op de accountantsorganisatie. De zorgplicht voor een goede beroepsuitoefening kwam daardoor hoofdzakelijk bij de beleidsbepaler in de organisatie te liggen. Daarna begon het toezicht zich in het kader van het doorlopende dossiertoezicht ook meer op de individuele professional te richten. Als daarbij zware of vaak voorkomende fouten worden ontdekt, richt het toezicht zich echter vrij snel weer op de organisatie en de daarin fungerende beleidsbepalers.

2.2 Strekking

In het toezichtarrangement op de accountants kunnen drie toezichthouders worden onderscheiden: AFM, NIVRA en NOvAA. Waar de AFM toezicht houdt op de wettelijke controles, zowel op individueel als organisatieniveau, houden NOvAA en NIVRA toezicht op de niet-wettelijke controles. Verder is er sprake van gedelegeerd toezicht van de AFM naar de zogeheten Samenwerkende RA's en AA's (SRA), waarin kleinere kantoren zijn aangesloten.

Door het toezicht bij een externe toezichthouder te beleggen, is de kwaliteit in de accountancy gewaarborgd. Echter, het externe toezicht vraagt om een omvangrijke inzet van middelen. Sommigen spreken van een 'verjuridisering' van het toezicht.

2.3 Normenbundel

Bij het toezicht op accountants geldt een viertal wetten, al naar gelang het type accountant en aangrijpingspunt:

- de *Wet op de Registeraccountants* (Wet RA, geldend vanaf 1 mei 2009): Hierin wordt gesteld dat het de taak van het NIVRA is "goede beroepsuitoefening door de registeraccountants en de behartiging van hun gemeenschappelijk belang" te bevorderen.
- de *Wet op de Accountants-Administratieconsulenten* (Wet AA, geldend vanaf 25 augustus 2008): Hierin staat dat de NOvAA tot taak heeft "de bevordering van een goede beroepsuitoefening door Accountants-Administratieconsulenten en de behartiging van hun gemeenschappelijk belang" te waarborgen.
- de *Wet tuchtrechtspraak accountants* (Wtra, eerste fase geldend vanaf 25 augustus 2008). Met invoering van deze wet wordt een onderscheid gemaakt tussen tuchtrecht en klachtrecht (www.nivra.nl). Deze geldt zowel voor het NIVRA alsook voor de NOvAA. Hiermee is vastgelegd dat klachten over een accountant kunnen worden voorgelegd aan een klachtinstantie: de klachtencommissie van NIVRA/NOvAA of de functionaris of commissie die binnen een accountantsorganisatie is belast met klachtbehandeling. Daarnaast kunnen klachten betreffende de kwaliteit van de beroepsuitoefening (en/of die niet in de klachtenprocedure konden worden beslecht) ook bij de tuchtrechter worden ingediend. Het tuchtrecht is met ingang van mei 2009 belegd bij de Accountantskamer.
- de *Wet toezicht accountantsorganisaties* (Wta, geldend vanaf 1 oktober 2006). Aan deze wet ligt de idee ten grondslag dat "met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring en de bevordering van het vertrouwen in de financiële markten wenselijk is dat regels worden gesteld voor accountantsorganisaties en accountants die wettelijke controles verrichten en dat onafhankelijk publiek toezicht wordt gehouden op de naleving van die regels" (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2006 nr.70). Hiervoor is in eerste instantie de AFM als toezichthouder aangewezen.

Naast deze wetgeving zijn twee soorten normen van toepassing: technische en inhoudelijke. De inhoudelijke normen zijn vastgelegd en uitgewerkt in de Verordening Gedragscode bij het NIVRA en de NOvAA. Hierbij staat de integriteit van (het handelen van) de accountant centraal. De beroepsorganisaties stellen deze gedragscodes op. Het Ministerie van Financiën keurt deze vervolgens

goed. De handhaving van deze codes wordt afhankelijk van de casus uitgevoerd door de AFM (in het geval van wettelijke controles) of de beroepsorganisaties (bij niet-wettelijke controles) zelf.

De technische aspecten van het uitvoeren van controles zijn vastgelegd in de COS (controlestandaarden). Dit geldt ook voor het uitvoeren van andersoortige opdrachten door accountants.

2.4 Instrumentatie

Waar het gaat om de Wta en daarop gebaseerde regelgeving heeft de AFM een reeks maatregelen ter beschikking die, in geval van niet-naleving van een accountantsorganisatie, kunnen worden ingezet (www.afm.nl):

- Het voeren van een normoverdragend gesprek
- Het geven van een aanwijzing
- Het opleggen van een last onder dwangsom
- Het opleggen van een boete
- Het publiceren van een boete c.q. dwangsom of de overtreding
- Het intrekken of beperken van de vergunning
- Het overdragen van de zaak aan het Openbaar Ministerie (OM)

Daarnaast kan de AFM in geval van normovertredingen door een individuele professional een zaak aanhangig maken bij de accountantskamer (zie Wtra).

Echter, het toezicht van de AFM is in de eerste plaats preventief van aard; de AFM werkt – daar waar het gaat om (externe) accountants die wettelijke controles uitvoeren – met een vergunningstelsel voor accountantsorganisaties. De vergunning wordt verleend zodra de organisatie aan de geldende normen voldoet. Omgekeerd geldt: zodra de organisatie of de externe accountant niet (meer) voldoet aan de normen, kan de vergunning worden ingetrokken. De vergunninghouders moeten waarborgen dat de externe accountants die aan hen verbonden zijn zich eveneens aan de regels houden (zorgplichtbeginsel).

Voor het ontvangen van de vergunning moet de accountantsorganisatie verder kunnen aantonen dat zij betrouwbaar, deskundig, vakbekwaam en onafhankelijk is, een kwaliteitsbeheersingssysteem handhaaft en de zeggenschapsstructuur zodanig transparant heeft ingericht dat adequaat toezicht kan worden uitgeoefend. Daarnaast moet de organisatie een integrale bedrijfsvoering handhaven en daarover verantwoording afleggen in het transparantieverslag. Vervolgens voert de AFM controles en onderzoeken uit die gericht zijn op het daadwerkelijk functioneren van het kwaliteitsbeheersysteem onder andere door dossiertoetsing van bij wettelijke controles betrokken professionals.

Zowel NIVRA als NOvAA werken als gevolg van hun publiekrechtelijke status met een verplicht lidmaatschap; elke accountant moet verplicht zijn aangesloten bij de betreffende beroepsvereniging. Voor het lidmaatschap gelden verschillende eisen, bijvoorbeeld omtrent opleiding en bijscholing. Als hieraan niet wordt voldaan kunnen tuchtrechtelijke maatregelen worden opgelegd. In het meest vergaande geval is uitsluiting van de beroepsbeoefening mogelijk.

2.4.1 Klachtenregeling

Ondanks de hierboven beschreven preventieve eisen die aan accountants worden gesteld, kan het uiteraard zo zijn dat een accountant zijn werk niet naar behoren uitvoert of hiervan verdacht wordt. De procedure rondom de afhandeling van dergelijke klachten over een of meerdere individuele accountants is met ingang van mei 2009 gewijzigd. Klachten over de hoogte van de factuur van de accountant kunnen door de Raad voor Geschillen of de burgerlijke rechter worden behandeld.

Daar waar de klacht het inhoudelijke werk van de accountant betreft, kan de klager terecht bij de afdeling Klachtbehandeling bij het accountantskantoor. Klachten kunnen ook worden ingediend bij de gemeenschappelijke klachtencommissie van NIVRA en NOvAA. De klachtencommissie kan geen sancties opleggen en in haar beslissing enkel aangeven of een klacht gegrond of ongegrond geacht wordt.

2.4.2 Tuchtrect

De Accountantskamer (tuchtrect) kan daarentegen vervolgens wel sanctioneren: “In de tuchtprocedure staat het belang van een goede beroepsuitoefening voorop. Zij draagt bij aan het herstel van vertrouwen van het publiek in de beroepsuitoefening” (Brochure NIVRA-NOvAA “Het

klacht- en tuchtrecht voor accountants”). De Accountantskamer treedt dus op wanneer het beroepsmatig handelen van de accountant in strijd is met de eerdergenoemde gedrags- en beroepsregels voor accountants. Daarnaast is het zo dat het handelen van de accountant niet specifiek tegen de klager moet zijn gericht, dit in tegenstelling tot de klachtencommissie NIVRA-NOvAA. De Accountantskamer behandelt dus ook klachten die ingediend zijn door bijvoorbeeld de beroepsvereniging zelf. De klacht mag tot drie jaar na vaststelling worden ingediend (www.nivra.nl). “De leden van deze bij wet in het leven geroepen tuchtrechter worden benoemd door de Minister van Financiën. De Accountantskamer bestaat in meerderheid uit rechters aangevuld met accountants en/of deskundigen op het gebied van accountantswerkzaamheden die een belangrijke rol vervullen bij de vaktechnische beoordeling van een zaak” (Brochure NIVRA-NOvAA “Het klacht- en tuchtrecht voor accountants”: blz. 6). In de Accountantskamer hebben geen leken zitting. Over de werking van de Accountantskamer valt door haar korte geschiedenis nog niet veel te zeggen. Er tekent zich wel af dat het te frequente gebruik van het tuchtrecht aanzienlijk daalt, omdat klachten nu veelal eerst bij de klachteninstantie van NIVRA/NOvAA kunnen worden voorgelegd dan wel bij de klachteninstanties van de kantoren.

2.5 Zelfregulering

Zoals eerder aangegeven is elke AA- en RA-accountant verplicht lid van de NOvAA respectievelijk het NIVRA en daarmee gebonden aan de beroeps- en gedragsregels. Deze zijn sinds 2007 samengevat in de Verordening Gedragscode. Vijf basisbeginselen vormen hiervan het fundament: integriteit, objectiviteit, deskundigheid en zorgvuldigheid, geheimhouding en professioneel gedrag (NOvAA Verordening Gedragscode, 2007).

Met invoering van de Wta is de opleiding tot certificerend AA-accountant (of RA-accountant) niet meer voldoende om wettelijke controles uit te mogen voeren. Voor dat laatste is de eerdergenoemde vergunning van de AFM noodzakelijk. Omdat de NOvAA echter ook niet-vergunninghoudende leden heeft, bracht/brengt deze regel de NOvAA in een spagaat: niet vergunninghoudende (openbare) accountants – die overigens het overgrote deel van accountants uitmaken – dienen zich nu veel meer te profileren ten opzichte van vergunninghoudende accountants. Dit heeft ook consequenties voor het opleiden van accountants: “Het bestuur van de NOvAA is zich ervan bewust dat vanuit het onderwijsveld de roep bestaat om AA’s op te leiden die geen certificeringsbevoegdheid meer hebben maar op andere wijze gespecialiseerd zijn, bijvoorbeeld op fiscaal gebied of in strategisch management voor het MKB. Het bestuur gaat de discussie hierover met het onderwijsveld niet uit de weg, maar acht de certificeringbevoegdheid gezien de maatschappelijke functie en de wettelijke bescherming van het accountantsberoep van groot belang.” Immers, zo luidt de redenering, voegen ook “accountants die geen wettelijke controles verrichten, zekerheid toe ... door het afgeven van deelverklaringen en vrijwillige controles” (NOvAA Beleidsnota 2008-2011). Deze kwestie doet zich – zij het in mindere mate – ook bij RA-accountants voor.

2.6 De maatschappelijke functie

Zoals al met de citaten in de inleiding is aangegeven, behelst het accountantsberoep een belangrijke maatschappelijke bijdrage. Op systeemniveau levert de accountant een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen in en transparantie op de financiële markten en dient daarmee het algemeen maatschappelijk belang. Dit belang is zo groot dat de uitvoering van het accountantsberoep bescherming verdient. Waar de accountant bij (wettelijke) controle een systeemrol vervult ten behoeve van het vertrouwen in en transparantie op de financiële markten, vervult de accountant bij de niet-wettelijke controles en andere activiteiten met name in het midden- en kleinbedrijf een rol als adviseur en vertrouwenspersoon van de ondernemer.

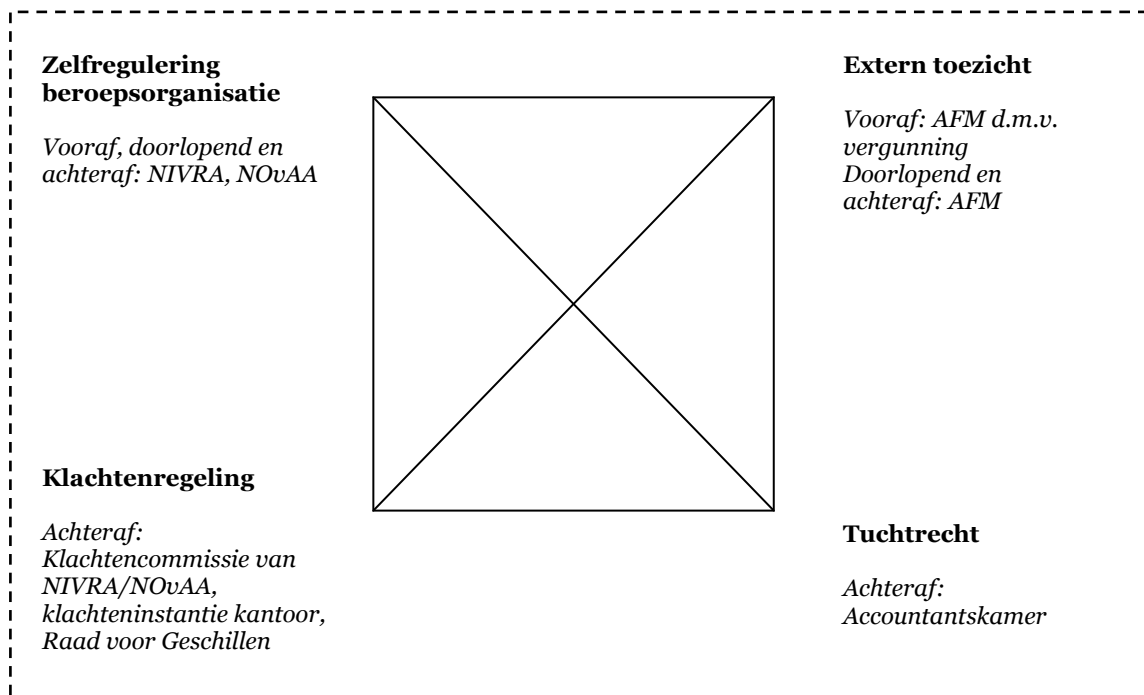
2.7 De verhouding tot het politiek-bestuurlijke systeem

De twee beroepsorganisaties – die in 2010 zullen fuseren – zijn publiekrechtelijke organisaties. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de beroepsverenigingen bij artsen. Daardoor is van nature sprake van een sterke aanhaking bij de overheid, met name het Ministerie van Financiën.

De verwachtingen die aan accountants worden gesteld door de politiek, worden door sommigen als hoog ervaren. Zo wordt van accountants verwacht dat ze altijd frauduleuze praktijken ontdekken. Omdat dit volgens sommigen onrealistisch is, bevindt de beroepsgroep zich in een kwetsbare positie.

In onderstaande figuur zijn de hoekpunten van het toezichtarrangement voor accountants en de betreffende organisaties schematisch weergegeven.

Figuur 1c



Bijlage 2 – Zoektocht: hoe dien ik een klacht in?

Door Ellen Wiemer

Bij wijze van sociaalantropologisch experiment heeft de onderzoeker zich verplaatst in een persoon die een klacht heeft over een advocaat en informatie zoekt over hoe daarmee om te gaan. De veronderstelling hierbij was dat de zoektocht naar informatie doorgaans zal beginnen op het internet. Er is daarom geprobeerd een 'prototype' zoektocht na te bootsen om erachter te komen hoe 'klagervriendelijk' de informatie op de relevante websites is [stand 18 december 2009]:

1. ik ga naar www.google.nl
2. daar typ ik de zoekterm "klacht advocaat" in
 - a. hit 1: 'problemen met uw advocaat?' www.xs4all.nl/~advocare/folder42.htm. Dit is geen officiële website en lijkt voor mijn vraagstuk daarom weinig betrouwbaar.
 - b. hit 2: 'Postbus 51: hoe kan ik een klacht indienen over een advocaat?' www.postbus51.nl/...klachten.../klachten.../klacht.../hoe-kan-ik-een-klacht-indienen-over-een-advocaat.html. Deze officiële website lijkt mij betrouwbaar.
 - c. hit 3: 'Nederlandse Orde van Advocaten – Klachten- en Geschillenregeling' www.advocatenorde.nl/faq/klachten/default.asp. Ook deze officiële website lijkt mij betrouwbaar.
3. Ik ga dus eerst naar de website van Postbus 51. Op de site wordt verwezen naar een viertal aanknopingspunten voor de klachtafhandeling:
 - a. Bespreek de klacht zelf met uw advocaat. Lukt dat niet,
 - b. kijk dan of de advocaat aangesloten is bij de Geschillencommissie Advocatuur. Zo niet,
 - c. neem contact op met de Raad van Toezicht. Als dat niets oplevert,
 - d. stap naar de Raad van Discipline.

Opmerking: Op de website waren soms geen directe links naar de betreffende instanties te vinden. De formuleringen leken enigszins gecompliceerd. Ik kan me voorstellen dat menig burger door termen als Raad van Toezicht, deken, Raad van Discipline, tuchtrecht en Geschillencommissie eerder wordt afgeschikt, dan aangemoedigd om zijn/haar klacht te ventileren. Er wordt weinig uitgelegd over wie in die instanties zit, waar de instituten zich bevinden, laat staan hoe ze te bereiken zijn.
4. Omdat de website van Postbus 51 direct weinig oplevert, ga ik de derde hit proberen, Nederlandse Orde van Advocaten: de directe link verwijst naar de sectie "vraag en antwoord". Deze sectie lijkt in eerste instantie bedoeld voor de advocaat zelf en niet voor de cliënt. De tekst is in juridisch jargon geschreven en is naar mijn inschatting niet te volgen voor de gemiddelde Nederlander. Er zijn ook geen verwijzingen in de vorm van telefoonnummers, websites of namen te vinden.
5. Ik klik dus op 'home' om te zien of ik op een andere manier aan informatie kan komen op de website van de Orde. Ik vind het kopje 'problemen met uw advocaat'. Daar wordt mij aangeraden het gesprek te zoeken met mijn advocaat. Verder word ik verwezen naar de Geschillencommissie Advocatuur (met link). Op www.alleadvocaten.nl kan ik kijken of mijn advocaat aangesloten is bij de Geschillencommissie.
 - a. Zo ja, kan ik via www.degeschillencommissie.nl digitaal een klacht indienen. Daarvoor moet ik me eerst registreren.
 - b. Zo niet, moet ik weer terug naar de website van de Orde.
6. Ik word daar verwezen naar de Raad van Toezicht. Ik kan dan de Raad van Toezicht voor mijn arrondissement opzoeken. Sommige Raden lijken door het gebruik van links naar e-mail en website professioneel. Anderen echter niet. Zo heeft een deken een mailadres dat op een privé mailadres lijkt. Anderen hanteren het mailadres van hun advocatenkantoor. Dat straalt niet de passende professionaliteit en afstand uit, vind ik. Alle Raden van Toezicht hanteren hetzelfde websiteformat dat in de stijl van de Orde is gehouden. De inhoud van de websites verschilt echter aanzienlijk; van uitgebreid tot haast geen informatie over wat de Raad van Toezicht nou voor mij kan betekenen.
7. In het ergste geval levert deze zoektocht dus ook niets voor me op. Ik typ daarom in het zoekvenster van de site van de Orde het woord 'klacht'. De opbrengst is een lijst van 67 – grotendeels voor mijn geval nutteloze – links. Link 27 gaat over 'problemen met uw advocaat'. Ik kom weer op dezelfde site als bij stap 5 (zie hierboven).
8. Ik ga dus weer terug naar de lijst van 67 links. Link 41 verwijst naar de brochure 'Advocaten – Brochure Problemen met uw Advocaat'. Helaas, de link werkt niet.

9. Het enige dat mij nog rest is naar 'contact' te gaan. Daar staan 17 verwijzingen met telefoonnummers en e-mailadressen naar afdelingen van de Orde. Geen enkele gaat over klachten van cliënten. Het laatste redmiddel lijkt hier het algemene nummer van de Orde te draaien en te hopen dat men mij daar verder kan helpen. Een andere weg zou zijn een e-mail naar de helpdesk te sturen. Er staat weliswaar dat de helpdesk over 'praktijkvragen' van de advocaat gaat, maar de term 'helpdesk' stemt hoopgevend.

Resumé: Ook als enigszins behendige en academisch opgeleide persoon zonder handicaps en met een goede internetverbinding, zou ik na mijn zoektocht in het meest ongunstige geval niet weten waar ik met mijn klacht terecht kan. Laat staan dat ik niet opgeleid – of in ieder geval het juridische discours totaal niet machtig – gehandicapt, of niet goed met het internet vertrouwd ben, of alleen over een slechte internetverbinding beschik. Als ik me dan nog voorstel dat ik in een ingewikkelde, emotioneel hoogoplopende juridische procedure zit en daarover ook nog een serieuze klacht heb, voel ik toch enige onmacht in me opstijgen. Als bovendien blijkt dat mijn advocaat over die ik een klacht heb lid is van de betreffende Raad van Toezicht of ik een klacht heb over de klachtenafhandeling door de Raad van Toezicht zelf, zou ik helemaal niet meer weten waar ik naartoe kan met mijn probleem. Zo heb ik nergens een verwijzing kunnen vinden naar de regeling dat als mijn advocaat lid is van de Raad van Toezicht, mijn klacht bij een ander arrondissement kan worden behandeld. Om dit uit te vinden moet ik eerst de advocatenwet bestuderen.

Bijlage 3 – Gevoerde gesprekken

Gesprekken mr. A.W.H. Docters van Leeuwen 2009 en 2010

| Datum | Organisatie |
|------------------|---|
| 26 augustus 2009 | Mr. W.M.J. Bekkers, algemeen deken en mr. J.J.H. Suyver, algemeen secretaris, Nederlandse Orde van Advocaten |
| 22 oktober 2009 | Klankbordgroep (prof. mr. F.A.W. Bannier, mr. W.M.J. Bekkers, mr. A.P.J.M. de Bruyn, mr. R.J.A. Dil, mr. G.J. Kemper) |
| 23 oktober 2009 | Mr. W.M. J. Bekkers, algemeen deken en mr. J.D. Loorbach, Nederlandse Orde van Advocaten |
| 4 november 2009 | Expertmeeting juridische beroepen, Ministerie van Justitie |
| 5 november 2009 | Presentatie voor dekenen in de arrondissementen |
| 16 november 2009 | A.C. Filges, voorzitter, Bundesrechtsanwaltskammer |
| 30 november 2009 | M. Laurans, International Policy Manager, Law Society |
| 4 december 2009 | Klankbordgroep (prof. mr. F.A.W. Bannier, mr. W.M.J. Bekkers, mr. A.P.J.M. de Bruyn, mr. R.J.A. Dil, mr. G.J. Kemper) |
| 14 december 2009 | AON, Risk Services |
| 15 december 2009 | Prof. dr. J.H. Kingma, oud-inspecteur generaal voor de Gezondheidszorg (telefonisch) |
| 15 december 2009 | Mw. mr. C.A. Grezel, mr. B. Rijkhoek, mw. mr. J.C. Boonstra, mr. D.J. Hesemans, Ministerie van Justitie |
| 17 december 2009 | Prof. dr. mr. F. van der Wel, oud-voorzitter NIVRA (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants) |
| 12 januari 2010 | Mr. G.J. Kemper, deken, mw. mr. A.S. Reijnders-Sluis, adjunct-secretaris en diverse medewerkers, Raad van Toezicht Amsterdam |
| 14 januari 2010 | deelname aan Winterberaad (vergadering Algemene Raad en Management Team van de Nederlandse Orde van Advocaten) |
| 18 januari 2010 | Prof. dr. J.H. Kingma, oud-inspecteur generaal voor de Gezondheidszorg, M. Westerouen van Meeteren, arts en oud-inspecteur bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg |
| 19 januari 2010 | J. Stevens (voorzitter), P. de Jaegere (bestuur) en P. Hoffströssler, Orde van Vlaamse Balies |
| 20 januari 2010 | Mr. L.R. van der Weij, bestuursvoorzitter, F.J. Winkel RA, directeur, G.P. Vermeulen RA, directeur, Bureau Financieel Toezicht |
| 21 januari 2010 | A.C. Filges, voorzitter, S. Göcken, C. Dahns, Bundesrechtsanwaltskammer |
| 28 januari 2010 | Mr. G.J.C. Lekkerkerker, directeur, en mw. mr. E.E. Minkjan, bestuurssecretaris, Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie |
| 28 januari 2010 | Mr. R.J.A. Dil, deken, mw. mr. M-L.A.J. Hoppenbrouwers, adjunct-secretaris, Raad van Toezicht Arnhem |
| 2 februari 2010 | Commissie Huydecoper (Jhr. mr. J.L.R.A. Huydecoper, mw. mr. R.D. van Andel, mr. F.A.M. Knüppe, mr. P.Th. van Alkemade, mr. P. Ingwersen, en mw. mr. A.S. Reijnders-Sluis) |
| 3 februari 2010 | Mr. H.N. Brouwer, voorzitter, College procureurs-generaal Openbaar Ministerie |
| 5 februari 2010 | Mw. mr. N. Albayrak, Staatssecretaris van Justitie |
| 5 februari 2010 | Mw. mr. B. Krijnen, juridisch beleidsadviseur, Consumentenbond |
| 9 februari 2010 | A. Townsend, chief executive, Solicitors Regulation Authority |
| 9 februari 2010 | R. Wallman, director of government relations, Law Society of England and Wales |

| | |
|------------------|---|
| 9 februari 2010 | C. Kenny, chief executive, B. Macmillan, general counsel, C. Baas, Legal Services Board |
| 12 februari 2010 | Mw. mr. D.J. Markx, voorzitter, mw. mr. M.A.H. Verburg, stafjurist, Raad van Discipline Amsterdam |
| 16 februari 2010 | Mr. A.P.J.M. de Bruyn, deken, mw. mr. C. Hamburger, plv. adjunct-secretaris, Raad van Toezicht Zutphen |
| 17 februari 2010 | Mw. dr. F. Joldersma, lid Tweede Kamer, CDA-fractie |
| 18 februari 2010 | Mr. G.H. Gispén, Simmons & Simmons |
| 18 februari 2010 | Prof. dr. mr. F. van der Wel, oud-voorzitter NIVRA (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants) |
| 24 februari 2010 | Mw. mr. J.H.C. Zwitser-Schouten, voorzitter, mr. A. Beker, advocaat-lid, mw. mr. I.F. Schouwink, griffier, Hof van Discipline |
| 24 februari 2010 | Mr. J.D. Loorbach, wnd. deken Nederlandse Orde van Advocaten |
| 26 februari 2010 | Mr. F.W.H. van den Emster, voorzitter Raad voor de rechtspraak |
| 2 maart 2010 | Klankbordgroep (prof. mr. F.A.W. Bannier, mr. A.P.J.M. de Bruyn, mr. R.J.A. Dil, mr. G.J. Kemper, mr. J.D. Loorbach) |
| 12 maart 2010 | Mr. P. van den Biggelaar, Raad voor rechtsbijstand |

Bijlage 4 – Geraadpleegde bronnen

- Algemene Rekenkamer (2004): *Verbreiding van de publieke verantwoording*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2006): *Goed bestuur tussen publiek en privaat. Ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving*, Den Haag
- Banner, F.A.W. (2007): Toezicht in en op een veranderende Orde, in: *de Advocatenstandaard*, Den Haag
- Banner, F.A.W. (2010): *Zoals een behoorlijk advocaat betaamt*, Den Haag
- Bundesrechtsanwaltskammer (2009): *Unabhängig und frei – Die anwaltliche Selbstverwaltung*
- Commissie Advocatuur (2006): *Een maatschappelijke Orde*, Den Haag
- Commissie Corporate Governance / Commissie Tabaksblad (2003): *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Amsterdam
- Docters van Leeuwen, A.W.H.: (2009): *De constructie van het Toezicht, Toespraak ter gelegenheid van 25 jaar Waarborgfonds Sociale Woningbouw*
- Eijlander, P., R. van Gestel, W. Lighart & S. Waslander (2002): *Dilemma's rond toezicht: opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, Den Haag
- Evaluatiecommissie Bureau Financieel Toezicht (= Commissie-Kuijl) (2009): *Toezicht en inzicht. Een helder denkraam*
- Gaier, R., C. Wolf & S. Göcken (red., 2010): *Anwaltliches Berufsrecht, Kommentar*, Köln
- Henssen, E.W.A. (1998): *Twee eeuwen advocatuur in Nederland 1798 – 1998*, Deventer
- Horn, S. (red., 2009): *Berufsrecht der Anwaltschaft*, Textsammlung
- Hout, E. et al. (2009): *De Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Tuchtrecht*. EMGO, Amsterdam
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- Korthals, A.H., (2002) *De Orde 50 jaar: einde of vernieuwing van het eigen initiatief*, in: *Advocaten pleiten staande*, Den Haag
- Memorie van toelichting op de Advocatenwet TK 1947 – 1948, 892, nr. 3
- Ministerie van BZK (1998): *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, Den Haag
- Ministerie van BZK (1999): *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Den Haag
- Ministerie van BZK (2000): *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag
- Ministerie van BZK (2005): *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Den Haag
- Peij, S. et al. (red., 2008): *Handboek Corporate Governance*, Kluwer, Deventer
- Ridder, K. de (z.j.): *Tussen clan en hiërarchie. Een bestuurskundige analyse van de ontwikkelingen betreffende de institutionele borging van de integriteit van het notarisambt*
- Werkgroep verzelfstandigde organisaties op Rijksniveau (= Cie-Kohnstamm (2004): *Een herkenbare staat. Investeren in de overheid*, Den Haag
- Wijziging van de Wet op het notarisambt naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet en wijziging van de Wet op het centraal testamentenregister, TK 2009 – 2010, 32250, nr.2

Relevante websites:

- Amsterdamse Orde van Advocaten (www.advocatenorde-amsterdam.nl)
- Arnhemse Orde van Advocaten (www.advocatenorde-arnhem.nl)
- Autoriteit Financiële Markten, AFM (www.afm.nl)
- Bureau Financieel Toezicht (www.bureauft.nl)
- Hof van Discipline (www.hofvandiscipline.nl)
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, IGZ (www.igz.nl)
- Koninklijk Instituut van Registeraccountants, NIVRA (www.nivra.nl)
- Koninklijk Notariële Beroepsorganisatie, KNB (www.notaris.nl)
- Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, KNMG (knmg.artsennet.nl)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Min VWS (www.minvws.nl)
- Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten, NOvAA (www.novaa.nl)
- Nederlandse Orde van Advocaten (www.advocatenorde.nl)
- Orde van Medisch Specialisten (orde.artsennet.nl)
- Raad van Discipline Amsterdam (www.raadvandiscipline.nl)
- Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg (www.tuchtcollege-gezondheidszorg.nl)
- Zutphense Orde van Advocaten (www.advocatenorde-zutphen.nl)