



Foto's: Ronald Brokke

Toezicht advocatuur

Nog geen gelopen race

De drang van politici om meer grip te krijgen op wat zich achter het verschoningsrecht van advocaten afspeelt, is niet nieuw. Daadwerkelijk ingrijpen wel. Als het aan staatssecretaris Teeven ligt, wordt een College van Toezicht bestaande uit niet-advocaten, eindverantwoordelijk voor het toezicht op de advocatuur. Maar Kamerleden zijn kritisch.

Tekst: Tatiana Scheltema

‘Ok de meest perfecte gedragsregels behoeden de advocaat niet voor uitglippen bij de eierendans, die hij dagelijks uitvoert,’ schreef de Amsterdamse advocaat mr. H. G. Stibbe in 1979 in het *Advocatenblad*. Aanleiding voor zijn verzuchting vormden de nieuwe gedragsregels voor de advocatuur, die de daarvoor geldende ‘Ereregels’ moesten vervangen. Iedere tien jaar was het raak. ‘De nieuwe regels zijn bruikbaar, zoals ook de vorige bruikbaar waren en zoals ook de volgende, naar ik vertrouw, bruikbaar zullen zijn.’

Maar rond de eeuwwisseling vroeg de discussie over de gedragingen van de advocaat toch om een nieuwe benadering. Het aantal leden van de balie was meer dan vervijfvoudigd ten opzichte van de drie decennia ervoor: van 2063 in 1970, tot 11.033 in 2000. De komst van de grote Angelsaksische kantoren, de opkomst van de sociale advocatuur en de emancipatie van de strafrechtadvocatuur hadden de balie onherkenbaar veranderd, en zowel toezicht op de advocatuur als de beroepsopleiding van de Orde waren achtergebleven.

Toenmalig landelijk deken Marek Guensberg maakte zich er ernstig zorgen over, dat het tot dan toe heilige verschoningsrecht van de advocaat onder druk kwam te staan. Het aureool van luxe van flamboyante strafpleiters – opzichtige gouden horloges, rondrijden in poenerige auto’s – straalde af op de hele advocatuur. Het wekte de verdenking dat er in deze sector wel heel wat witgewassen zou worden.

Hans Hertoghs
‘Ik ben vele malen naar de Belastingdienst gestapt met de mededeling: “Goed nieuws, ik kom geld brengen!”’

Een maatschappelijke Orde

Het was de Orde zelf die bij brief van 8 maart 2004 aan de vaste commissies van Binnenlandse Zaken en Justitie aandrang op een ‘fundamenteel debat over de rol en de positie van advocaten in het Nederlandse rechtssysteem.’ De brief noopte PvdA-kamerlid Klaas de Vries tot een motie waarin hij minister Donner vroeg om een diepgaande analyse van de advocatuur in de rechtsstaat anno 2004. Maakten advocaten, die weliswaar juridisch getinte maar in wezen bedrijfsmatige adviezen uitbrachten, terecht aanspraak op dezelfde privileges als de procesadvocaat? Wat betekende de internationalisering van de advocatuur, hoe was de toegang tot rechtshulp voor particulieren geregeld? En hoe functioneerde het toezicht, en het klacht- en tuchtrecht eigenlijk?

Een commissie onder leiding van Peter van Wijmen, voormalig CDA-kamerlid, advocaat en staatsraad in buitengewone dienst, ging aan de slag en presenteerde

op 24 april 2006 het rapport *Een maatschappelijke Orde*. Hierin werd een zestal advocatuurlijke kernwaarden benoemd: onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, betrouwbaarheid, integriteit en publieke verantwoordelijkheid voor een goede rechtsbedeling. Over deze laatste kernwaarde barstte onmiddellijk een felle discussie los. Het is mooi meegenomen als met het optreden van de advocaat ook het publieke belang is gediend, vonden critici onder wie bijvoorbeeld Floris Bannier, maar de eerste zorg van de advocaat is toch echt zijn cliënt. Een ander idee van de commissie was om een Regelgevende Raad voor de Advocatuur in te stellen.

Ook dit idee stuitte op felle weerstand. De Utrechtse strafrechtadvocaat Dian Brouwer schreef een snerpand stuk in *NRC Handelsblad* waarin hij herinnerde aan de *werdegang* van de strafrechtadvocatuur in het Derde Rijk: ‘De eerste en belangrijkste stap daartoe was het creëren van de bevoegdheid om van overheidswege regels te stellen aan de toelating tot de balie en de beroepsuitoefening. (...) Het voorbeeld toont aan dat de onderwerping van (strafrecht)advocatuur aan rechtstreeks of indirect overheidsgezag de weg opent voor beïnvloeding van de balie door diezelfde overheid. Die inmeniging kan bepaald onwenselijke gevolgen hebben.’

Onsportief

Noch de Regelgevende Raad, noch de zesde kernwaarde haalden de eindstreep. Toch lijken beiden in het nu voorliggende wetsontwerp teruggekeerd in de gedaante van het College van Toezicht. Naast het uitzetten van landelijk beleid



Ludwijn Jaeger
 ‘Is het de bedoeling dat Justitie in mijn dossiers komt kijken hoe het zit?’

voor de plaatselijke dekens, wordt de belangrijkste taak van het College het toezicht houden op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Deze wet geldt voor alle zakelijke dienstverleners, maar advocaten kunnen zich op hun verschoningsrecht beroepen als de advisering gericht is op bijstand aan de cliënt in rechte. De beoordeling daarvan is aan de advocaat zelf, tot ongenoegen van het Bureau Financieel Toezicht (BFT).

Een directe aanval op dat verschoningsrecht kwam in 2005. De Bredase advocaat-belastingkundige Hans Hertoghs werd in het kader van een WID/MOT-onderzoek gesommeerd inzage te

geven in zijn dossiers. Hertoghs is specialist op het gebied van de zogeheten fiscale inkeerregeling, die mensen de mogelijkheid biedt hun zwarte vermogen alsnog op te geven, zonder beboet te worden.

‘Kort na de oorlog was het helemaal niet zo gek dat je je spaargeld parkeerde in Zwitserland,’ vertelt Hertoghs. ‘Je moest het alleen wel aangeven. Ik ben vele malen naar de Belastingdienst gestapt met de mededeling: “Goed nieuws, ik kom geld brengen!”’

Deze praktijk wekte de argwaan van het BFT. Hertoghs diende een recente cliëntenlijst en een recente omzettelijst te overleggen, een ‘aantal specifieke dossiers, die wij ter plekke aan u kenbaar

zullen maken’ en ‘overige dossiers die zullen worden geselecteerd aan de hand van de omzet- en cliëntenlijst.’ Hertoghs weigerde, en beriep zich op zijn verschoningsrecht. ‘Ik heb toen overlegd met de deken, en gezegd: ik doe niets geheims of verkeers, maar gewoon wat ik moet doen als advocaat. Ik ben daar vrij radicaal in: mijn verschoningsrecht is verzegeld door een eed, die ik heel serieus neem.’

Daarop diende het BFT een klacht tegen hem in bij de Raad van Discipline; de eerste in zijn 38-jarige carrière als advocaat. ‘Ik heb dat maar beschouwd als een geuzentitel,’ zegt Hertoghs. ‘Maar leuk was het niet.’

Zowel de Raad, als later het Hof gaven Hertoghs gelijk: hij had zich terecht op zijn verschoningsrecht beroepen. Hertoghs: 'Directeur Folkert Winkel van het BFT reageerde nogal zuur. Hij zei in het *Financieel Dagblad*: "Dat interne toezicht werkt kennelijk niet, dan moeten we het maar afdwingen bij de politiek." Dat vond ik geen *good sport*.'

Meldplicht?

Dat Hertoghs in 2007 werd verkozen tot deken van Breda veranderde niets aan zijn principiële stellingname dat de geheimhoudingsplicht niet overdraagbaar is, en bracht hem in conflict met de landelijke

Orde, die sinds 2006 toezicht hield op de naleving van de Wwft- een politiek van 'pappen en nathouden' volgens Hertoghs, om het BFT op afstand te houden. De plaatselijke deken mandateerden het Wwft-deel van het toezicht aan de NOvA. Hertoghs trok zijn mandaat in, voorzover het ging om toezicht op de naleving van de Wwft.

Hertoghs: 'Als deken kun je in principe inbreken in het verschoningsrecht, en je advocaten tot de orde roepen. Maar als je die bevoegdheid delegeert of mandateert, is de geheimhouding niet meer gewaarborgd.'

Advocaat Ludwijn Jaeger uit Amsterdam ging nog een stapje verder dan Hertoghs: ook hij weigerde inzage in zijn dossiers, zelfs aan de deken. Het kwam hem op een dekenklacht te staan, en in goed overleg togen deken en Jaeger naar de Raad voor Discipline, en later naar het Hof. Op verzoek van de NOvA onderzochten Floris Bannier, Taru Spronken, Nathalie Fanoy en Jan Fermon daarop de grenzen van de afgeleide geheimhoudingsplicht van de lokale deken. Conclusie: de afgeleide geheimhoudingsplicht van de deken staat nergens omschreven, maar gelet op het systeem kan het niet anders zijn dan dat de deken een verschoningsrecht heeft.

Phon van den Biesen
 'Principieel is er weinig licht tussen de manier waarop landen als China of Iran de advocatuur beteugelen middels een vergunningstelsel, en toezicht op de advocatuur waarbij de minister een vinger in de pap heeft.'



Jaeger haalde dus bakzeil, maar kan er wel mee leven: ‘Mits het goed geregeld is. En dat is het nu niet.’

Ook Jaeger is ervan overtuigd dat hij zich heeft gedragen zoals het een goed advocaat betaamt. ‘Naar mij mogen ze kijken, ik mag getoetst worden. Het venijnige van het Wwft-toezicht is dat het niet gaat om mijn functioneren als advocaat, maar om een bepaald maatschappelijk belang: het tegengaan van witwassen. Dat brengt je al veel sneller op gespannen voet met je geheimhoudingsplicht ten opzichte van je cliënt. Ik heb ook allerlei dossiers in mijn kast hangen waarin wordt witgewassen. Anders zou Justitie ook geen strafzaak kunnen beginnen. Maar is het dan de bedoeling dat Justitie in mijn dossier komt kijken hoe het zit? Zou ik dan een meldplicht hebben, terwijl het om een strafzaak gaat?’

Onderzoek toezichtstelsysteem

Toch moest er iets gebeuren. Eind 2009 vroeg de Orde Arthur Docters van Leeuwen om het toezichtstelsysteem te onderzoeken. De voormalige super-PG zag aanvankelijk wel wat in een externe toezichthouder zoals het BFT, maar kwam daarop terug. Begin 2010 presenteerde Docters zijn rapport: *Het bestaande is geen alternatief*. Het huidige stelsel kende weliswaar problemen en diende op alle fronten te worden gemoderniseerd en geüniformeerd, maar ernstige misstanden die extern toezicht door de staat zouden rechtvaardigen, was hij niet tegengekomen. Docters adviseerde om een onafhankelijke ‘wijze persoon’ jaarlijks te laten rapporteren over het functioneren van het dekenale toezicht en daarnaast ook aanbevelingen te laten doen.

Die wijze werd gevonden in de persoon van Rein-Jan Hoekstra, oud-staatsraad en voormalig topambtenaar. ‘De goede uitoefening van het beroep van de advocaat is een publiek belang,’ zegt hij. ‘Maar Den Haag heeft de neiging om op alle fronten in de maatschappelijke organisatie de eigen verantwoordelijkheid van een beroepsgroep te wantrouwen. Dat is niet altijd terecht. Je moet altijd analyseren: wat is noodzakelijk? Is er echt een

Rein-Jan Hoekstra ‘Is er echt een probleem waarbij iets nieuws – extern toezicht – een oplossing naderbij zal brengen?’

probleem waarbij iets nieuws - extern toezicht - een oplossing naderbij zal brengen? Of kan de beroepsgroep het ook zelf, als ze de zaken goed op een rijtje brengt?’

Concrete aanleiding van het plan

Het wetsvoorstel met de toezichtplannen van Teeven ligt nu bij de kamer, maar of de staatssecretaris het in de huidige vorm door het parlement krijgt, is maar zeer de vraag. Kamerleden zijn niet zozeer bezorgd over de structuur van het huidige stelsel, maar over de kwaliteit van de advocatuur, blijkt uit de schriftelijke reacties op het wetsvoorstel op 6 december van dit jaar. Vooral de VVD hamert op de invoering van kwaliteitsverbeterende maatregelen, zoals een strengere selectie aan de poort, verplicht lidmaatschap van een specialistenvereniging, en het beperken van het aantal rechtsgebieden waarin een toegevoegde advocaat werkzaam mag zijn.

De vraag die vrijwel alle fracties bezighoudt, is welke concrete aanleiding zo’n drastische ingreep rechtvaardigt. Die vraag werd ook al opgeworpen door de Hoge Raad, de Raad van State, en de Raad voor de Rechtspraak - alledrie reageerden uiterst kritisch op het wetsvoorstel van Teeven. ‘Een stelsel van toezicht zal aan het vereiste moeten voldoen dat het beïnvloeden van advocaten vanuit de overheid uitsluit,’ schrijft de Raad voor de Rechtspraak in haar advies, en ‘De voorgestelde rol van de Minister van Veiligheid en Justitie ten aanzien van de benoeming, schorsing en het ontslag van de leden van het college van toezicht en zijn rol bij de

vaststelling van de begroting van dat college biedt teveel ruimte voor ongewenste beïnvloeding door de overheid.’

Het is wél goed dat de geheimhoudingsplicht van de advocatuur nu eindelijk eens goed wordt geregeld, zegt voorzitter van de Raad Erik van den Emster. ‘Maar kijk nu eerst eens even naar de voorstellen die zijn gedaan door de Orde. Voer die eerst in, en kijk of dat het gewenste resultaat geeft. Als het niet werkt kun je altijd nog kijken of je niet toch moet ingrijpen.’

Belang van zelfregulering

De Raad verwijst daarbij naar een resolutie van het Europese Parlement uit 2006, waarin het belang van zelfregulering van de balie wordt benadrukt, en naar de VN *Basic Principles on the Role of Lawyers*, ook wel bekend als de *Havana Principles*, die (principe 24) stellen dat advocaten zich beroepsmatig moeten kunnen verenigen in een eigen organisatie, waarvan het bestuur gekozen wordt door advocaten en zonder inmenging van buitenaf.

‘Principiële bezien is er weinig licht tussen de manier waarop landen als China of Iran de advocatuur beteugelen middels een vergunningstelsel, en het organiseren van toezicht op de advocatuur waarbij de minister een vinger in de pap heeft,’ zegt Phon van den Biesen, voorzitter van de stichting Advocaten voor Advocaten. In 1987 was hij mede-oprichter van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, en in die hoedanigheid destijds fel tegenstander van het plan om de sociale advocatuur onder te brengen in een contractenstelsel: dat bood de overheid immers de mogelijkheid om kritische advocaten te weren door het fixeren van contracten of het stellen van prioriteiten ten aanzien van bepaalde rechtsgebieden.

Volgens Van den Biesen is het ondenkbaar dat het wetsvoorstel in de huidige vorm aan Europese normen voldoet. ‘Notabene het Europese Hof in Luxemburg sprak zich in de Akzo-zaak zeer principiële uit over de positie van de advocaat: hij is een “*officer of the court*” en om die reden moet zijn onafhankelijkheid absoluut zekergesteld zijn.’