

## ‘Geen grote misstanden, toch een urgent probleem’

**Op 8 april 2010 presenteerde mr. Arthur Docters van Leeuwen zijn advies *Het bestaande is geen alternatief*, over het toezicht op de advocatuur. In 23 aanbevelingen rekent hij af met het huidige toezicht. Dat is verouderd, de deken is te broederlijk en toezicht op het toezicht ontbreekt zelfs. Er moet een wijze persoon komen voor het systeemtoezicht en een sterke deken voor het toezicht op advocaten en kantoren.**

© Michel Knapen

Doctor Pangloss regeert in de advocatuur. De leermeester van Candide in Voltaires gelijknamige satire herhaalt in ieder situatie dat het bestaande toch het beste van alle werelden is. En dat is precies wat veel gesprekspartners van Docters van Leeuwen vertelden: het huidige toezicht voldoet, we kunnen hier en daar wel wat aan de knoppen draaien, maar echt beter zal het er niet van worden. Die reacties inspireerde Docters van Leeuwen tot de titel van zijn advies, *Het bestaande is geen alternatief*. Hij is klaar met Doctor Pangloss, zo blijkt uit zijn 23 aanbevelingen.

In 2009 vroeg de Algemene Raad Arthur Docters van Leeuwen een advies uit te brengen over een transparante en krachtige organisatie van het toezicht op de advocatuur, inclusief de klachtbehandeling. Op 23 maart stuurde Docters van Leeuwen zijn rapport naar de algemeen deken, op 8 april werd het gepresenteerd. Zijn werk zit er op. ‘In vervolggesprekken zal ik dan nog wel toelichtingen geven op het advies’, zegt Docters van Leeuwen in een kamer van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. De oud-BVD-directeur, voormalig super-PG en voormalig AFM-voorzitter werkt daar tegenwoordig als senior research fellow aan zijn proefschrift. ‘Nou ja, toelichtingen. Met advocaten worden dat altijd stevige discussies. Daar zie ik naar uit.’

Het is inderdaad goed denkbaar dat die gesprekken pittig zullen zijn, want Docters van Leeuwen haalt met zijn voorstellen het nodige overhoop. Daarbij ging hij niet over één nacht ijs. Hij sprak meer dan vijftig mensen, ook in enkele omringende landen, en ook van andere beroepsgroepen (accountants, notarissen en artsen). Hij legde werkbezoeken af en deed aan deskresearch. Het adagium *sterft, gij oude vormen en gedachten* is de stutbalk onder zijn advies.

Dat mag opmerkelijk heten, want ook al valt er op het advocatentoezicht het nodige af te dingen, excessen heeft Docters van Leeuwen niet gevonden. ‘Er zijn 16 duizend advocaten, niet iedereen voldoet altijd aan alle eisen. Maar ik heb geen grote misstanden aangetroffen. In eerdere functies heb ik veel met advocaten te maken gehad, ik ken de advocatuur goed en ik verwachtte dan ook geen uitwassen. Ik heb er met veel mensen over gesproken en steeds de vraag voorgelegd of zij grote misstanden kenden. Daar heb ik ook over dóórggevraagd. Bij iedereen was het antwoord: nee, er zijn geen grote misstanden.’

### ‘Wijze persoon’

Maar problemen zijn er wel degelijk. In 2005 formuleerde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zes principes die leidend moeten zijn voor alle soorten toezicht. Zo moet toezicht selectief zijn: eerst moet worden gekeken of betrokkenen zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het handhaven van de regels. Toezicht moet ook slagvaardig, transparant en samenwerkend zijn, en onafhankelijk en professioneel. Op veel van deze principes is het toezicht op de advocatuur ‘verouderd, obsoleet of uit de tijd’, stelt Docters van Leeuwen. ‘Neem de verslaglegging. Ook gewone burgers moeten er kennis van kunnen nemen en dat is nu onvoldoende gewaarborgd. Het toezicht is ook niet professioneel georganiseerd. Dekens overleggen te weinig met elkaar, advocaten weten onvoldoende waar ze aan toe zijn. Het toezicht is daarmee te weinig voorspelbaar en kenbaar. Zoals gezegd: dat heeft niet geleid tot misstanden. Maar omdat er een duidelijk verschil bestaat tussen deze maatschappelijk geldende opvattingen over toezicht en wat er feitelijk gebeurt, is er wel een urgent probleem.’

Dat probleem wil Docters van Leeuwen op twee sporen aanpakken. In zijn visie moeten de lokale dekenen steviger toezicht gaan houden op advocaten en op advocatenkantoren. Daarnaast moet er een 'wijs persoon' komen die toezicht houdt op dit toezicht: het systeemtoezicht. 'Ik heb het schertsend ook wel een pottenkijker genoemd.'

Deze wijze persoon is geen togadrager. Hij wordt voor een periode van zes jaar door de minister van Justitie, in samenspraak met de Orde (of andersom), benoemd. Zowel de minister als de Orde kan verzoeken aan hem richten. Docters van Leeuwen: 'Ik kan me indenken dat deze wijze persoon eens in de zoveel jaar alle kantoren bezoekt en deze doorlicht. Wel is daar een wetwijziging voor nodig. Hij kan reageren op signalen en als er in een arrondissement wel erg veel klachten zijn, kan hij nagaan hoe dat zit. Hij kan dus zelfstandig onderzoeken starten.' Eenmaal per jaar rapporteert de wijze persoon in het openbaar over het functioneren van het toezichtstelsel. Hij kan ook (publieke) aanbevelingen doen waarop (publiek) moet worden gereageerd. De wijze persoon moet ook op kantoorniveau toezicht houden, en kan zich daarbij richten op het beheer, kwaliteitssystemen, de bedrijfsvoering en de integriteit.

Met zijn model van een 'wijze persoon' wijkt Docters van Leeuwen af van de ideeën die minister Hirsch Ballin in een brief (5 maart 2010) aan de Tweede Kamer richtte. Die wil een onafhankelijke toezichthouder die er van staatswege zit. Zo'n vorm van staatstoezicht past om constitutionele redenen niet bij de advocatuur, zegt Docters van Leeuwen. '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.' Maar Docters van Leeuwen heeft ook te weinig urgentie aangetroffen voor zo'n zwaar opgetuigd extern toezicht. En tot slot werkt de bemiddelende rol van de lokale deken al goed. 'Veel beter en disciplinerender dan ik had verwacht', aldus Docters van Leeuwen. 'Daarop moeten we zuinig zijn'. Met extern staatstoezicht zou dat verloren gaan. Een aanvaring met de minister over hun uiteenlopende visies verwacht hij niet. 'Ik liep hem onlangs nog tegen het lijf en we hebben er kort over gesproken. Daar komen we wel uit, met uitwisseling van goede argumenten.'

Nieuw is dit model van de wijze persoon niet en elders zijn er goede ervaringen mee opgedaan, zegt Docters van Leeuwen. 'Dit model, waarin een persoon gezaghebbende aanbevelingen doet, wordt in feite ook gebruikt door de Nationale Ombudsman en de Algemene Rekenkamer, hoewel dit laatste een college is. Hun aanbevelingen zijn niet vrijblijvend, ze zijn heel zwaar, juist omdat het een publieke aanbeveling is, waarop ook de media kunnen springen. Ik ken geen enkel geval in de wereld van het toezicht waar geen gevolg wordt gegeven aan dergelijke aanbevelingen.'

### **Bovenmeester**

Kan de wijze persoon worden beschouwd als het sluitstuk binnen het advocatentoezicht, het directe ('dagelijkse') toezicht blijft bij de lokale deken. Docters van Leeuwen: 'Het is van groot belang dat het directe toezicht wordt uitgeoefend in de nabijheid van het veld, daarom moet de lokale deken dat doen. Je moet dat niet laten doen door een staatstoezichthouder à la de AFM, want dan heb je overal in het land weer vestigingen nodig en dan creëer je een hoop bureaucratie.' Wel staat hij een lokale deken nieuwe stijl voor: een proactievare, die vooraf, tijdens en achteraf toezicht houdt.

'De rol van de deken is 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 niet alleen maar klachten doorgeleiden naar de tuchtrechter, maar zelf ook een actieve rol spelen bij het handhaven van de regels. Als hij een klacht doorleidt naar de tuchtrechter, moet hij zich eerst een oordeel vormen over de klacht en deze voorzien van een aanbeveling tot sanctionering. Daarvoor moet hij systematisch inlichtingen inwinnen en systematisch oordelen vormen. Hij moet regelmatig alle kantoren in zijn arrondissement doorlichten. Dat vereist wel een versterking van de staf van de deken.'

Én een versterking van zijn sanctiearsenaal. Als het aan Docters van Leeuwen ligt, krijgt de lokale deken de bevoegdheid om advocaten te waarschuwen, te berispen, te schorsen en te schrappen, en om hen boetes op te leggen. De boete zal vooral betrekking moeten hebben op administratieve over-

trekkingen, zoals het niet tijdig informeren van de deken, het niet nakomen van afspraken, of het niet naleven van de opleidingsverplichting. De boete moet ook worden gepubliceerd. Wel moet de tuchtrechter de dekenbeslissing kunnen toetsen. Verder moet de deken de mogelijkheid krijgen advocatenkantoren te waarschuwen en een aanwijzing te geven. Wordt die niet opgevolgd, dan moet de deken het kantoor kunnen stilleggen. In het laatste geval wordt een bewindvoerder benoemd die de lopende zaken behandelt.

‘Advocaten nemen een vitale plaats in de samenleving in’, licht Docters van Leeuwen toe. ‘Ze hebben privileges, zoals de beschermde titel, de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht en het procesmonopolie. Daar moet wat tegenover staan: een stevig toezicht en stevige sancties indien men zich niet aan de spelregels houdt. De deken is daarvoor de aangewezen persoon. Dat past ook in mijn beeld van de trias politica, waarin de uitvoerende macht sancties oplegt en de tuchtrechter dit toetst. Problemen met het EVRM zie ik helemaal niet, anders zouden de AFM en de NMa haar werk ook niet kunnen doen. Mijn voorstellen lijken nogal op de Engelse aanpak, daar geldt het EVRM ook.’ De zwaardere rol van de deken kan ertoe leiden dat burgers nog meer dan nu het idee krijgen dat de ene advocaat de andere controleert, en dus dat de beroepsgroep zichzelf de hand boven het hoofd houdt. Docters van Leeuwen gelooft dat echter niet. ‘Het hangt helemaal af van de manier waarop de wijze persoon zijn rol inkleedt. Hij moet een gezaghebbend persoon zijn waar niet alleen de advocatuur maar ook de burger vertrouwen in kan hebben. Vertrouwen dat hij echt toeziet op de toezichthoudende rol van de deken. De wijze persoon moet respect gaan afdwingen, dat wordt hem of haar niet zo maar geschonken.’

### **Certificaat**

Docters van Leeuwen heeft nog meer in petto. Als het aan hem ligt, komt er een beroepscertificaat voor de individuele advocaat, naar Engelse snit. ‘Dat certificaat moet ieder jaar worden vernieuwd. Dat gebeurt pas als de advocaat een aantal stukken kan overhandigen, zoals informatie over de derdengeldenrekening, verzekeringsgegevens maar ook over zijn werkwijze en of hij integriteitsrisico’s loopt. De advocaat moet ook kunnen aantonen dat hij het toezicht niet belemmert. De verantwoordelijkheid – of de bewijslast – of hij aan zijn verplichtingen voldoet ligt bij de advocaat of het kantoor, daar moet je de deken als toezichthouder niet te veel mee opzadelen. Dat is helemaal niet raar, dat geldt ook voor artsen. Verder zou je moeten kijken naar advocaten die nooit meer in een rechtstrijd verkeren, die dus alleen maar juridische adviezen geven. Het is slecht voor de advocatuur wanneer deze mensen onder dezelfde paraplu van privileges mogen schuilen.’

Of advocaten hier blij mee zullen zijn? De financiële audit riep al tegenzin op, in het model van Docters van Leeuwen moeten er nog meer formulieren over het eigen functioneren worden ingevuld. ‘Niemand is blij met toezicht’, zegt Docters van Leeuwen. ‘Maar ook de advocatuur ontkomt er niet aan.’

Als het stof is neergedaald, kan ook de zoektocht naar de wijze persoon beginnen. Of Docters van Leeuwen zelf interesse heeft? ‘Ik ben 65 en heb nog de nodige andere verplichtingen. Bovendien zou het raar zijn wanneer ik deze functie voorstel en daarna die functie zelf ga vervullen. Maar ik zou er denk ik niet ongeschikt voor zijn.’

### **Enkele andere adviezen van Docters van Leeuwen**

- De lokale deken moet bij iedere klacht een dekenstandpunt innemen.
- Neemt de deken een klacht niet in behandeling of bestaat er ongenoegen over de afhandeling, dan moet de klager dit kunnen voorleggen aan de landelijke deken (vergelijk art. 12 Sv).
- De landelijke en lokale dekens moeten een periodiek besluitvormend overleg organiseren over de uniformering van het toezicht en sanctionering.
- Advocaten moeten verplicht zijn aangesloten bij de geschillenregeling van de Consumentenbond.
- Alle kantoren moeten een eigen klachtenregeling hebben.

- De verplichte individuele Stichting Deringelden kan worden opgeheven, omdat 'op het gepruts van enige duizenden stichtingen geen effectief toezicht is te houden'. Er moet een landelijke stichting komen, waarbij alle advocatenkantoren rekeninghouder zijn.
- Er moet een landelijke database komen voor alle toezichtsbeslissingen.
- In de Raden en het Hof van Discipline moeten ook leken (niet-togadragers) zitting nemen.

**Dit artikel is gepubliceerd in het *Advocatenblad* (special) van 9 april 2010**