

Toekomst kwaliteitsstelsel advocatuur

Symposium Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam

Bijdrage Klaas de Vries

Rol van politiek in debat over kwaliteitsborging

Om misverstand te voorkomen: ik spreek hier vandaag namens niemand dan mijzelf.

De aanleiding om mij uit te nodigen is ongetwijfeld gelegen in een motie die ik enkele jaren geleden in de Tweede Kamer heb ingediend.

Bij de behandeling van een rapport van de WRR over de toekomst van de rechtsstaat, viel mij op dat daarin met geen woord werd gerept over de advocatuur. Dat leek mij een behoorlijke lacune, alhoewel het kennelijk de Orde toen ook niet was opgevallen. De motie om daaraan alsnog een studie te wijden was als een vuurpijl die schitterend naar boven vloog. Na het rapport Van Wijmen was de glans er al wat af. De reactie van de orde en de inschikkelijke houding van het departement zorgden voor een sissend einde.

Maar vandaag mag ik als buitenstaander enkele opmerkingen maken over de kwaliteit in de advocatuur en er zijn zag ik zelfs studiepunten te verdienen.

Wat is de stand van zaken?

De kwaliteit van de advocatuur is volgens de Orde van advocaten heel goed. Het is volgens de Orde ook heel onterecht dat veel mensen dat niet geloven. Natuurlijk gaat er af en toe wel eens iets mis, maar daar wordt tegen opgetreden.

Desondanks toch enkele opmerkingen.

Eerst een woord over de kwaliteit van het stelsel.

De advocatuur is georganiseerd in een Publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Dat was meer dan vijftig jaar geleden een goed idee en dat zou het nog steeds kunnen zijn. Maar het lijkt of de eisen die redelijkerwijs aan een publiekrechtelijke organisatie kunnen worden gesteld, maar moeizaam vat krijgen op de advocatuur.

Ik ben enkele jaren voorzitter van de SER geweest, die toezicht hield op het functioneren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

In vergelijking daarmee is de publiekrechtelijke beroepsorganisatie toch een privaatrechtelijke vereniging in een publiekrechtelijk jasje.

Drie dingen vallen in het bijzonder op.

De orde werkt in de praktijk als een gesloten systeem. Zij maakt haar eigen verordeningen en houdt toezicht op zichzelf. Bij een bedrijfschap keuren de slagers niet hun eigen vlees. Er is –behalve op enkele onderdelen- geen extern toezicht. Dat is in een tijd van onafhankelijke toezichthouders op elk belangrijk gebied van maatschappelijke activiteiten niet bij de tijd.

Daarnaast is de orde belangenbehartiger van de advocaten. De achterban is over de wijze waarop die rol vervuld wordt natuurlijk ook nooit tevreden en houdt de afgevaardigde en bestuurders onder druk. Elke vernieuwing is een bedreiging. Dat leidt tot een behoudende en protectionistische opstelling.

De krampachtigheid van de orde over de rechtsbijstandverzekeraars is daarvan een goed voorbeeld.

Overigens heeft het feit dat mijn motie indertijd zoveel aandacht kreeg te maken dat de Orde op fundamentele veranderingen *binnen* de advocatuur in de afgelopen decennia nauwelijks grip had gekregen.

De minister van Justitie kan hier geen ferme rol spelen. De beroepsgroep zit hem te na op de lippen en vormt een ijzeren ring van belangenbehartigers. Het is al lastig genoeg om de verordeningen van de orde te moeten goedkeuren. De Orde is immers een zeer gevoelig en -waar nodig- luidruchtig lichaam, dat zijn integriteit bewaakt als een dame uit het Victoriaanse tijdperk haar kuisheid.

Het tweede dat opvalt is dat de advocatuur uit het feit dat zij publiekrechtelijk georganiseerd is, kennelijk niet afleidt dat zij zich ook aan publieke normen gebonden moet weten. Het is toch wel heel opmerkelijk dat de orde zich verzet tegen de erkenning van het algemeen belang als een van de kernwaarden van de advocatuur. Een aansprekend voorbeeld levert de deken, die enige tijd geleden tegenover de Volkskrant verklaarde niet goed te weten wat hij aanmoest met een geval waarin een advocaat wist dat zijn client van plan was een misdaad te gaan plegen.

Dat doet denken aan een voorbeeld dat ik in 1997 in een toespraak voor jaarvergadering van de orde gebruikte. Veel is er dus niet verbeterd. Een advocaat beweerde op de televisie dat hij niemand zou waarschuwen als hij wist dat zijn client van plan was in een zaal een bom tot ontploffing te brengen. O.K., zijn moeder zou hij daar wellicht weghouden.

Dat leek mij opmerkelijk voor iemand die publiekrechtelijk georganiseerd is. Maar goed, vertrouwensrelatie en verschoningsrecht, u kent het wel. Essentieel voor het vertrouwen in de advocatuur.

Het derde dat opvalt is dat de gezagspositie van de leiding van de orde ten opzichte van een belangrijk deel van de leden uitgesproken zwak is. De deken moet werven om steun voor zijn beleid, alles moet gedragen worden door vakgenoten, collega's en concurrenten. De orde werkt horizontaal en brandt zich niet aan voorschriften die nodig zijn maar die intern op teveel weerstand moeten rekenen. Ik las zelfs dat grote kantoren zich niet aan sommige beroepsregels houden, zoals met betrekking tot Chinese muren. Zij regelen hun eigen zaken en hoe ze dat doen onttrekt zich

grotendeels aan de waarneming en beïnvloeding door de Orde. Zolang er geen ENRON-achtige schandalen optreden zal dit wel zo blijven. Het notariaat had aan minder genoeg om te beginnen orde op zaken te stellen.

2. Dit betekent gelukkig niet dat er geen beweging is. Vorig jaar heeft de Orde een aantal vernieuwingen doorgevoerd, zoals de openbaarheid van vergaderingen van het College van Afgevaardigden, het opstellen van een beleidsplan, en het introduceren van de Raad van Advies,. Allemaal heel goed. Inmiddels is het tweede beleidsplan verschenen bij de begroting voor 2009. Twee dingen vallen daarin op. Allereerst leest het rapport als een inventarisatie van achterstallig onderhoud. Met omzichtigheid wordt een reeks van noodzakelijke veranderingen opgediend.

Als wat daarin wordt aanbevolen ook allemaal wordt uitgevoerd, is dat goed nieuws. Zeker voor een sector waar innovatie een verdacht begrip was.

Maar het is de vraag is of het genoeg is en of de modernisering hard genoeg gaat. Gelet op de beperkte bedragen die voor nieuwe prioriteiten worden uitgetrokken is dat zeer onzeker.

De landelijk deken, Willem Bekkers, is daarvoor ook bevreesd, want hij vraagt zich af of het beleid niet te ambitieus is. In het afgelopen jaar is volgens hem gebleken dat vrijwillige bestuurders en het Bureau van Orde tegen grenzen aanlopen.

Het tweede wat opvalt is dat in de beleidsnota een opvallend defensieve toon wordt gehanteerd. Dat kan een gevolg zijn van een beroepseigenaardigheid, omdat advocaten het verdedigen in het bloed zit.

Het lijkt of de advocatuur zich miskend voelt. Er worden in de samenleving diskwalificaties van de advocatuur gesignaleerd, die volgens de orde onrecht doen aan de beroepsgroep. Erger nog, ze ondermijnen ook het vertrouwen in de rechtsstaat!

Een voorbeeld hiervan is volgens de beleidsnota de suggestie dat er reden is om te tornen aan de geheimhoudingsplicht van de advocaat zonder onderbouwing of concretisering van feiten en omstandigheden die dit zouden rechtvaardigen. Het vertrouwen in de advocatuur is als gevolg van ongefundeerde diskwalificaties in het geding, aldus de beleidsnota.

Ik gaf op dit punt al een voorbeeld. De causaliteit zou wel eens andersom kunnen liggen. Het ongenueanceerd claimen van een min of meer absolute geheimhoudingsplicht met bijbehorend verschoningsrecht wordt door weinigen nog begrepen.

Dit geldt zeker voor rechtskundige adviseurs die zich advocaat mogen noemen, maar zelden of nooit een rechtszaal van binnen zien. Van Wijmen sprak over hen die werken in de shadow of the law. Mij dunkt dat de ongenueanceerde bescherming van juristen, die zich ooit hebben laten inschrijven als advocaat echt moet worden aangepakt. Wie niet procedeert heeft geen verschoningsrecht. Begin daar nou eens te denken.

Bij het toezicht op advocaten voert de Orde een rotte appelen-beleid. Ik citeer:

“De orde heeft geen enkele indicatie dat er binnen de Nederlandse advocatuur sprake zou zijn van meer dan incidenteel kwalijk gedrag. Het uitgangspunt is daarom dat een advocaat deugt, maar dat er direct hard en adequaat wordt opgetreden bij gebleken misslagen.”

Degenen die verontrustend gedrag van advocaten opmerken, worden derhalve door de Orde opgeroepen om in actie te komen. Kantoorgenoten, andere collega's, presidenten van rechtbanken en officieren van justitie moeten zich in zo'n geval tot de deken wenden. Overigens moet de positie van de dekens versterkt en geprofessionaliseerd. Ze blijven steeds korter in functie en kunnen het werk eigenlijk niet meer aan.

Kort samengevat: 'Wie niet door collega's of concurrenten erbij gelapt wordt en verraden bij de deken, doet het goed'. Dat is toch een toezichtstelsel uit de middeleeuwen.

Modern toezicht is niet vooral repressief, maar juist preventief. Modern kwaliteitsbeleid probeert permanent een objectief beeld te krijgen van de kwaliteit van de sector en deze te verbeteren.

Het is in meerdere opzichten veelzeggend dat alleen het deel van de advocatuur dat ingeschreven is bij de Raad voor rechtsbijstand, met een preventief en breed opgezet kwaliteitsbeleid te maken heeft. De orde is kennelijk niet bij machte wat bij de rechtsbijstand vanuit een publiek perspectief normaal geacht wordt, baliebreed te implementeren.

Dat te doen hoort wel bij een publiekrechtelijke organisatie. Gelukkig zijn er hier en daar wel organisaties van advocaten die zelf aan kwaliteitsbeleid doen. Eigenlijk zou de Minister van Justitie de orde een steuntje in de rug moeten geven, door wettelijke maatregelen te treffen die baliebreed kwaliteitsbeleid afdwingen.

Het is wonderlijk dat wat via een zbo aan een deel van de advocatuur kan worden opgelegd niet door de wet -of door regulering door de pbo zelf- aan alle advocaten kan worden voorgeschreven.

Binnen het stelsel van rechtsbijstand kan men –als ik het goed heb- alleen functioneren als het kantoor geaudit is. Het is een anomalie dat dit niet voor de hele advocatuur geldt.

Als ik tussen de regels lees is de orde waarschijnlijk niet onwillig, maar wel onmachtig om dit pad op te gaan. Enige steun in de rug van de wetgever kan dan geen kwaad. Meer democratie binnen de orde is fijn, maar de uitkomsten van die democratie moeten wel symmetrisch zijn met wat men van een publiekrechtelijke organisatie in een democratisch land mag verwachten. Niet alleen zij die rechtsbijstand krijgen, maar alle rechtzoekenden hebben recht op geborgde kwaliteit van de advocatuur. Dat lijkt me alleen al juist omdat de wet hen in de meeste voorkomende gevallen verplicht om van de diensten van de advocatuur gebruik te maken.

Ter tafel ligt nu het rapport van de commissie Metatoetsing. Wat moet ik daar anders van zeggen dan: kom op, voer dat nu zo snel mogelijk uit. Dan ben je volgend jaar waar je anders over tien jaar bent.

Tot slot de rol van de politiek. Ik kan niet namens d politiek spreken. Mij dunkt echter dat die geen andere kan zijn dan om de kwaliteit van de toegang tot het recht te verzekeren. Dat lijkt mij van Publieke Orde.