

FIDIN SEMINAR 7 SEPTEMBER

INLEIDING

In dit intermezzo maak ik een zijstap naar de wereld van een ander vrij beroep, dat van de advocaten. Waarom?

Advocaten in NL zijn georganiseerd in een PBO. Kennelijk is dit een term die ook af en toe opduikt in discussies over de organisatie van dierenartsen. Doel van intermezzo is om een indruk te geven van wat een dergelijke organisatievorm kan inhouden, wat voor advocaten aanleiding is geweest om zich aldus te organiseren en een aantal voordelen en nadelen van een PBO aan te stippen.

WAT IS PBO

Ik beperk me tot de publiekrechtelijke beroepsorganisatie. Het is een openbaar lichaam als bedoeld in art. 134 GW, dat bepaalt dat bij of krachtens de wet, openbare lichamen voor beroep en bedrijf kunnen worden ingesteld. Die mogelijkheid bestond sinds 1938 en kwam voort uit een vooroorlogse ordeningssfeer. Doel van een PBO is om het algemeen belang te dienen.

Door inwerkingtreding van de Advocatenwet in 1952 is de Orde van advocaten ondergebracht in een dergelijke publiekrechtelijke rechtspersoon.

Kenmerkend voor een organisatievorm als PBO is dat de organisatie **eigen verantwoordelijk** draagt. De Orde kreeg niet alleen verantwoordelijkheid voor haar leden en het klimaat waarin advocaten hun werk doen, maar vooral ook voor **goede en eerlijke rechtspleging** en voor **toegang tot de rechter en tot het recht**.

Door de overheid werd – en als blijkt uit kabinetsstandpunt nav rapport Commissie van Wijnen – en wordt aan de advocaat nog steeds een belangrijke rol in de rechtsbedeling toebedeeld. De **kerntaak** van de advocaat in de rechtsstaat is **het waarborgen van de rechtspositie van zijn cliënt** door het geven van juridisch advies en het vertegenwoordigen van de cliënt in juridische conflicten en procedures. Om deze rol, die **het algemeen belang** dient, goed te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat de advocaat in zijn functioneren **onafhankelijk** van het justitiële systeem en de overheid moet kunnen zijn. De PBO organisatie benadrukt deze **onafhankelijkheid**.

De NOvA kreeg de bevoegdheid om – onafhankelijk van de overheid – (1) voor al haar leden bindende regels vast te stellen; (het moet wel gaan om regels in het belang van de goede beroepuitoefening), (2)

tuchtrechtelijk toezicht uit te oefenen, (3) haar eigen bestuursorganen samen te stellen en (4) een door haar zelf te bepalen bijdrage van de leden te heffen. Minister van Justitie kan geen aanwijzingen geven. Maar, helemaal geen overheidstoezicht? Wel, repressief toezicht. Minister van Justitie kan alle besluiten en verordeningen van bestuursorganen van de orde vernietigen als ze, kort gezegd, in strijd zijn met het recht of het algemeen belang (art. 30 AW jo 134 GW). Andere beroepen die – later – ook in een PBO zijn ondergebracht zijn accountants, notarissen en deurwaarders.

WAAROM ORGANISATIE VAN ADVOCATEN IN PBO?

Stukje geschiedenis. Beroep van advocaat bestaat al heel lang, gaat terug tot Romeinse tijd. Beroep dat traditioneel in vrijheid werd uitgeoefend, nauwelijks georganiseerd. In de Middeleeuwen besliste de rechterlijke macht nog over de toelating van advocaten en oefende ook een soort tuchtrecht uit: dus toezicht rechterlijke macht. Vroeger: eed, basis om tuchtrechtelijk aangesproken te worden.

In 1838 bij invoering van de eerste NL wetboeken: Wet RO, Reglement III, van orde en discipline voor advocaten en procureurs (paar keer gewijzigd, voor het laatst in 1929). Er kwam lichte vorm van organisatie. Er werden locale Raden van Toezicht en Discipline ingesteld, belast met de zorg voor de eer van de stand van advocaten. Advocaat zijn werd toen gezien als een Nobile Officium, een edel beroep. Er kwam een **begin van invoering toezicht** door advocaten zelf (*Tuchtrecht 1^e instantie RvT, hoger beroep gerechtshoven of HR; RvT kreeg ook als wettelijke taak, ten behoeve van jonge advocaten, het nemen van maatregelen die een behoorlijke praktijkuitoefening konden bevorderen*) en mogelijkheid advocatuur om over **eigen toelating** te beslissen (*RvT kreeg mogelijkheid om verzet te doen tegen inschrijving, als vermoed werd dat eer van stand der advocaten zou worden geschaad*).

Locale ordes werden gecreëerd (*alle advocaten in één arrondissement*), onder voorzitterschap van een deken. Locale ordes waren er voornamelijk om raad van toezicht en discipline te kiezen.

Er kwam toch behoefte aan meer organisatie. In 1915 oprichting Nederlandsche Advocatenvereniging: landelijke organisatie; private vereniging, waarvan lidmaatschap niet verplicht was. Lang niet alle advocaten waren lid. Toch belangrijke rol gespeeld.

Uiteindelijk bleek een vrijwillige vereniging toch niet voldoende om aan de wensen van advocatuur tegemoet te komen. Advocaten

klaagden over **gebrek aan samenhang** in de balie. En door **grote toeloop** van aantal advocaten, de daling van het aantal zaken en **de groei** van het **aantal prodeanen** kon een groot aantal advocaten in de jaren voorafgaand en tijdens WO II niet van de rechtspraak leven, hetgeen volgens sommigen leidde tot een **minder juiste uitoefening van rechtspraak** door een aantal advocaten: kwaliteit beroepsbeoefening ging achteruit. In 1942 door bestuur van de Nederlandsche Advocatenvereniging Commissie Drost ingesteld. Taak: het bestuderen van vraagstukken die de organisatie van de balie raakten.

Commissie vond organisatie gebrekkig, zowel voor wat betreft behartiging van haar leden als behartiging van rechtszoekenden:

- Er was **geen overkoepelend orgaan** dat alle advocaten in Nederland kon vertegenwoordigen, dat **regels** kon vaststellen en **leiding** kon geven; tussen de 19 balies bestond officieel geen enkele band, zodat de gezamenlijke ordes van advocaten niet als **eenheid** naar buiten konden optreden;
- De NAV kon als vrijwillige organisatie naar haar aard haar **leden niet binden**;
- De regeling op het gebied van **disciplinaire rechtspraak** was ontoereikend. RvT's **geen bevoegdheid om intern werkende regels** vast te stellen. Een advocaat kon de voor hem geldende normen slechts afleiden uit de in Advoblad gepubliceerde disciplinaire beslissingen. In de verschillende arrondissementen soms uiteenlopende meningen over de ernst en strafwaardigheid van bepaalde misslagen. **Geen eenheid van rechtspraak.**

Aanbeveling Commissie in eindrapport 1946: het opstellen van een **Advocatenwet** die zou moeten leiden tot **een alle advocaten omvattende organisatie** met een op **de wet gegrond centraal gezag met bevoegdheid bindende regelingen** voor te schrijven. De balie moest worden georganiseerd in **een openbaar lichaam**.

Uiteindelijk Advocatenwet pas in 1952 aangenomen. Nog veel discussie geweest, binnen en buiten balie.

Binnen balie hoofdargumenten: **bedreiging van zelfstandigheid en onafhankelijkheid** advocatuur, verordenende bevoegdheid **strijdig met traditionele vrijheid van beroep van advocaat**, niet voldoende leden geraadpleegd.

Zoals gezegd, ook bij overheid zag men belang van een wettelijk geregelde advocatuur in een PBO. Repressief toezicht wel nodig om

over algemeen belang te waken: zowel naar publiek toe, bijv. aannemen van minimumtarieven, uitsluiting van aansprakelijkheid, als intern: bijv. voorschrijven excessief lange stage, excessief hoge contributie.

ORGANISATIE ADVOCATUUR IN NOTENDOP

NOvA onder leiding van de AR, onder voorzitterschap Landelijk Deken. Bestuurt de Orde, stelt beleid vast, vertegenwoordigt de Orde, onderhoudt contacten met overheid, Min v Justitie. Bestuurlijke en politieke taak.

AR wordt gekozen door CvA, “parlement” van de Orde. Gekozen door locale orden. In kleine arrondissementen van niet meer dan 50, 1 afgevaardigde; bij orden van meer dan 750, 7 afgevaardigden. Ter illustratie: Middelburg telt ong. 170 advocaten, heeft 3 afgevaardigden, Amsterdam telt ong 4000 advocaten, heeft er 7 (net zoveel als Den Bosch met 876 advo’s). Stelt verordeningen vast **in het belang van de goede praktijkuitoefening**. Verbindend voor alle leden, maar richten zich soms meer tot bepaalde groep, bijv. Stageverordening. Controleert AR. Stelt jaarlijkse omslag leden vast.

19 locale ordes, één in elk arrondissement (variëren van 175 tot meer dan 4000 advo’s). Onder leiding van RvT. Belast met dagelijkse gang van zaken, goedkeuren patronaten, toezicht op beëdigingen, toezicht op naleving Verordeningen. Leden RvT en (voorzitter ervan)Deken gekozen door leden plaatselijke orden in jaarvergadering. Local deken: veelzijdige rol, bestuurlijk als hoofd “locale orde”, vraagbaak voor advocaten, belangrijke rol in tuchtrecht. Bemiddelaar tussen advocaten onderling of met cliënten of met rechter. En representatie.

Tuchtrecht: uitgeoefend door 5 raden van disciplines, advo-leden en rechter als voorzitter. Hoger beroep bij 1 Hof van Discipline (3 rechters, twee advo-leden). Norm waaraan getoetst wordt staat in art. 46 AW: driedeling: zorg voor de cliënt, strijd met Verordeningen en gedrag dat niet betamelijk is voor een behoorlijk advocaat. Open normen ingevuld door Gedragsregels.

Bureau Orde, zo’n 50 werknemers. Onder meer opleiding aan eerstejaars stagiaires en brede dienstverlening aan alle advocaten. Wetenschappelijke afdeling, pr etc.

Voordelen

- verordenende bevoegdheid: het **zelf kunnen regelen** van de beroepsuitoefening. Advocaten kunnen niet verwachten dat overheid altijd evenveel belangstelling heeft voor onderwerpen die belangrijk zijn voor advocaten. Eigen regelgeving leidt iha tot meer **draagvlak** onder de leden. Zal over het algemeen **beter** worden **nageleefd** en is dus **effectiever**.
- **alle advocaten lid**. Je kunt **eenlingen** beter bij de les houden. Iedereen is gebonden aan dezelfde regelgeving dus **kwaliteitshandhaving** wordt makkelijker. Alle regelgeving om kwaliteit hoog te houden (opleiding etc) geldt voor ieder. Je kunt beter **1 blok** vormen in onderhandelingen met overheden en andere organisaties(bijv. bij politieke aanvallen op verschoningsrecht).
- Sturing aan tuchtrechter geven. Tijden veranderen, praktijkvoering ook. Advocatuur in eigen hand om invulling van tuchtrechtelijke normen aan te passen aan wat gangbaar is (gedragsregels).

Nadelen

- dwanglidmaatschap: je kunt geen advocaat zijn zonder je te onderwerpen aan alle bestaande regelingen. Zo'n organisatie hoeft zich niet te bekommeren om consensus te bereiken uit angst om leden te verliezen. Minderheid in zo'n organisatie slechter af dan een verenigingsstructuur.
- praktijkvoering kan soms heel verschillend zijn (denk aan eenpitter en advocaat in transactiepraktijk op groot kantoor). Maakt het soms lastig regelingen af te stemmen.
- Kosten: hoofdelijke omslag. Omslag gebaseerd op praktijkinkomen, verdeeld in categoriën (inkomensgroepen, stagiaires etc.). Contributie zowel aan plaatselijke als aan landelijke orde. Bovendien verplichte verzekeringspremie voor beroepsaansprakelijkheidsverzekering, opleidingskosten.

- Door monopoliepositie kun je concurrentie beperken, of het verwijt krijgen dat je dat doet. En misschien ook verwijt dat te weinig rekening wordt gehouden met consumentenbelang. Ervoor zorgen dat je regelgeving echt noodzakelijk is voor de goede beroepsuitoefening. (In NOvA-Case heeft HvJ EG bepaalt dat de Orde als ondernemersvereniging zich kan plaatsen buiten de toets aan mededingingsregels voorzover regelgeving in redelijkheid noodzakelijk is voor de bescherming van de essentialia van het beroep advocaat.)

Conclusie: PBO voor advocaten goed geweest? Nu, na 55 jaar, bestaat het nog steeds; aan organisatie van advocatuur in een PBO wordt niet getornd.
