

3 | 05

Justitiële verkenningen

Beroepsethiek en marktwerking

verschijnt 9 maal per jaar jaargang 31 mei

Bju | Boom Juridische uitgevers



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt negen keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
dr. M. Croes
prof. dr. F.L. Leeuw
mr. dr. M. Malsch
mr. dr. J.M. Nelen
mr. drs. M. Schuilenburg
mr. drs. P.J.J. van Voorst

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker
mr. drs. P.B.A. ter Veer
drs. M.A.V. Klein-Meijer

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage
tel.: 070-370 71 47
fax: 070-370 79 48
e-mail: p.ter.veer@minjus.nl

WODC-documentatie

Voor inlichtingen:
Infodesk WODC, tel.: 070-370 65 53
(09.00 uur-13.00 uur). E-mail:
wodc-informatiedesk@minjus.nl
Internet-adres: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen en instellingen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het Ministerie van Justitie. Degenen die in aanmerking denken te komen voor een gratis abonnement, kunnen zich uitsluitend schriftelijk wenden tot bovenstaand redactieadres. Andere belangstellenden kunnen zich tegen betaling abonneren. Zij dienen zich te wenden tot Boom Juridische uitgevers.

De abonnementenadministratie voor betalende abonnees wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-330 70 33, fax: 070-330 70 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl. De abonnementsprijs bedraagt € 78,- (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd. Gratis abonnementen kunnen desgevraagd te allen tijde beëindigd worden.

Administratie

De abonnementenadministratie wordt verzorgd door Boom Juridische uitgevers, Postbus 85576, 2508 CG Den Haag, tel.: 070-33 070 33, fax: 070-33 070 30, e-mail: info@bju.nl, internet: www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Illustratie

Marco Jeunissen, 101images

Opmaak

Textcetera, Den Haag

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de minister van justitie weergeeft.

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
<i>E. Niemeijer en M. ter Voert</i> Vertrouwen onder druk; vrije juridische beroepen tussen professie en commercie	9
<i>F. Lankhorst en J.M. Nelen</i> Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit	32
<i>Z.D. Laclé</i> Notariaat, ethiek en marktwerking	49
<i>A.W. Jongbloed</i> De gerechtsdeurwaarder; zakenman of functionaris?	64
<i>A. Schilder en W.H.J.M. Nuijts</i> De accountant; onafhankelijkheid in een meervoudig spanningsveld	77
<i>A.L.J. Grotenhuis</i> Belastingadviseurs in de knel tussen twee loyaliteiten	99
Internetsites beroepsethiek	111
Summaries	114
Jaarboek	118
De WODC-rapporten	128

Voorwoord

Justitiële verkenningen heeft enige jaren geleden afzonderlijke themanummers gewijd aan juridische beroepen zoals notaris en gerechtsdeurwaarder. Destijds waren dat – meer dan nu – typische ambtsdragers: particulieren die bij wet exclusief speciale taken toebedeeld hebben gekregen. Ook de beroepsuitoefening is aan wettelijke regels gebonden, evenals aan regels die door de betreffende beroepsorganisatie worden gehandhaafd. Door een systeem van vaste tarieven en vestigingsbeperkingen waren de onderlinge verhoudingen collegiaal en bleef de concurrentie beperkt. Sindsdien is er veel veranderd. Tarieven werden vrijgelaten, allerlei beperkingen opgeheven. Deze maatregelen maakten deel uit van een veel bredere trend om marktwerking in allerlei sectoren te stimuleren. Groeiende concurrentie, internationalisering en schaalvergroting hebben ertoe geleid dat de ‘hybride’ ambtsdrager van tegenwoordig meer dan ooit in de eerste plaats ondernemer is. Maar commercialisering en behartiging van het publieke belang lijken soms op gespannen voet met elkaar te staan. Dit wordt geïllustreerd door de recente discussie over een no-cure-no-pay-betalingsstelsel voor advocaten. Een dergelijk stelsel is de huidige regering duidelijk een stap te ver. Een andere interessante ontwikkeling is dat traditionele privileges zoals het verschoningsrecht, die verband houden met het vertrouwelijke karakter van de dienstverlening, ter discussie komen te staan.

In deze aflevering van *Justitiële verkenningen* staat de vraag centraal of en hoe de beroepsethiek onder invloed van marktwerking aan het veranderen is. Naast de advocaat, de notaris en de gerechtsdeurwaarder krijgen ook de accountant en de belastingadviseur aandacht. Ook dit zijn particuliere ondernemers die geacht worden zich in hun werk zodanig onafhankelijk op te stellen, dat zij in hun dienstverlening aan de cliënt het publieke belang meewegen.

Niemeijer en Ter Voert leiden het thema in met een beschrijvende analyse van de veranderingen in de beroepsuitoefening van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders en de ethische dilemma's die als gevolg daarvan zijn ontstaan. De auteurs noemen de toenemende commercialisering, internationalisering en specialisatie alsmede de trend naar grotere, interdisciplinaire kantoren en meer heterogeniteit binnen deze beroepen. Juridische beroepen produceren ‘vertrouwensgoederen’. Omdat cliënten over minder informatie beschikken dan de

dienstverleners is er sprake van informatie-asymmetrie en kunnen zij de kwaliteit van de geboden diensten moeilijk zelf beoordelen. Regulering door een wettelijk monopolie en disciplinaire systemen zoals beroepsregels en tuchtrecht moeten de cliënt beschermen tegen opportunistisch gedrag. De genoemde veranderingen zetten de beroepsethiek echter zodanig onder druk dat traditionele reguleringsmechanismen niet effectief genoeg lijken om wangedrag te voorkomen of aan het licht te brengen.

Het artikel van Lankhorst en Nelen laat zien dat beroepsethiek en tuchtrecht alléén onvoldoende bescherming bieden tegen het risico dat advocaten en notarissen betrokken raken bij criminele praktijken. De auteurs bespreken de aard en omvang van ongeoorloofde banden tussen deze beroepsgroepen en criminelen. Het aantal zaken waarin advocaten en notarissen verwijtbaar betrokken blijken te zijn bij georganiseerde misdaad is vrij klein. De gegevens over verwijtbare betrokkenheid zijn weliswaar gebaseerd op incidentele gevallen, maar laten duidelijk zien dat de specifieke kenmerken van het beroep van notaris en advocaat het voor criminelen aantrekkelijk maken gebruik te maken van hun diensten. Een advocaat of notaris kan zorgen voor financiële geloofwaardigheid en een fatsoenlijk imago en daarmee voorkomen dat criminele praktijken de aandacht trekken van politie en justitie. Onder de mantel van legitieme vertrouwelijke interacties tussen professionele dienstverleners en cliënten kunnen ongeoorloofde connecties schuilen. Gevallen van verwijtbare betrokkenheid van advocaten bij criminele activiteiten hebben in Nederland tot nu toe betrekking op verschillende vormen van assistentie bij witwaspraktijken, het ongeoorloofd doorgeven van vertrouwelijke informatie en het intimideren van getuigen. Bij notarissen is verwijtbare betrokkenheid vastgesteld bij transacties op de vastgoedmarkt, de oprichting van rechtspersonen als dekmantel voor criminele activiteiten en bij frauduleuze praktijken die het witwassen van geld mogelijk maken. Over het algemeen zijn de notarissen in deze gevallen niet als medepleger of medeplichtige aan te merken, maar nemen zij een onvoldoende kritische houding in tegenover de informatie die de cliënt hun verschaft.

De bijdrage van Laclé is geheel gewijd aan de beroepsethiek van de Nederlandse notaris. De auteur omschrijft de notaris als een openbaar ambtenaar met een exclusieve bevoegdheid om authentieke akten af te sluiten ter waarborging van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers. Tegelijkertijd oefent de civiele notaris zijn beroep

uit als een ondernemer. Met de inwerkingtreding van een nieuwe notariswet vijf jaar geleden zijn de vaste tarieven en vestigingsbeperkingen afgeschaft, met als gevolg een toegenomen differentiatie van tarieven en veranderingen in het patroon van vraag naar en aanbod van notariële diensten. De vraag is of ook de notariële ethiek veranderingen heeft ondergaan. Notarissen zelf menen dat de geldende gedragsregels minder goed worden nageleefd. De balans tussen publieke taken en de eisen die het ondernemerschap stelt is verstoord, met dien verstande dat commerciële belangen de doorslag geven. Publieke waarden als zorgplicht en kwaliteitsbewaking verdwijnen naar de achtergrond, de notaris is steeds meer in de eerste plaats ondernemer. Deze ontwikkelingen kunnen niet enkel worden toegeschreven aan veranderingen op de notariële markt. Tegelijkertijd is duidelijk dat er binnen de beroepsgroep weinig wordt gedaan om naleving van de gedragsregels te stimuleren, afgezien van tuchtrechtelijke disciplinaire maatregelen. Om de uitoefening van publieke taken en de handhaving van de traditionele ethiek te verzekeren zouden notarissen meer energie moeten steken in zelfregulering middels intercollegiale toetsing en controlemechanismen op kantoorniveau. Jongbloed gaat vervolgens in op de veranderingen in de beroepsuitoefening en ethiek bij gerechtsdeurwaarders. Tot de inwerkingtreding van de nieuwe gerechtsdeurwaarderswet in 2001 konden gerechtsdeurwaarders slechts opereren in het district van vestiging. Tegenwoordig is heel Nederland hun werkterrein. De auteur wijst op ongewenste neveneffecten van de toegenomen concurrentie: meerdere gerechtsdeurwaarders uit verschillende steden zullen beslag leggen op meer goederen om de claim van hun opdrachtgever te verzilveren. Het gevolg is dat kredietverleners minder bereid zijn om de debiteur uitstel te verlenen bij de terugbetaling. Als zij uitstel verlenen zonder beslag te leggen op de goederen van de debiteur zullen immers andere crediteuren dat wellicht doen. Gerechtsdeurwaarders bevinden zich daarom soms in een ethisch dilemma als zij uit eigen ervaring weten dat de debiteur de schuld op korte termijn zal betalen: beslag leggen op zijn goederen leidt tot hogere kosten, maar geen beslag leggen kan betekenen dat de debiteur zijn bezitting wordt ontnomen. Een ander dilemma is dat de verkoop van de goederen soms erg weinig opbrengt en de kosten verbonden aan de verkoop niet of nauwelijks dekken. Hoewel er alle aanleiding is de nieuwe wet kritisch te beoordelen lijkt een aanpassing op korte termijn onwaarschijnlijk. Schilder en Nuijts schetsen de ethische dilemma's die een accountant

kan tegenkomen in zijn werk. De auteurs gaan in op de schandalen bij Enron en Ahold, die twijfels hebben opgeroepen over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van accountants. De publieke onvrede over de rol van accountants is gegrond op de vooronderstelling dat de accountant moet handelen in het algemeen belang, terwijl hij in de praktijk te maken heeft met verschillende belangen, zoals die van zijn eigen kantoor, van de opdrachtgever en van hemzelf.

In het laatste artikel van Grotenhuis staat de positie van de belastingadviseurs centraal. De auteur stelt de vraag of belastingadviseurs andere belangen zouden moeten dienen dan slechts de belangen van hun cliënt. In een recent voorstel voor een onderlinge gedragscode lijkt de Belastingdienst ervan uit te gaan dat adviseurs hun cliënt niet zullen wijzen op mazen in de wet. In ruil daarvoor zijn belastinginspecteurs bereid tot overleg vooraf over de fiscale consequenties van transacties en tonen zij een grotere bereidheid tot compromissen over lopende aanslagen. Hoewel de belangrijkste beroepsorganisaties van belastingadviseurs het idee van de hand hebben gewezen, laat het ministerie van Financiën het plan nog niet varen. In de komende jaren zal door een aantal grotere ondernemingen een soortgelijk voorstel worden gepresenteerd. Het gaat hier om een nieuwe strategie gericht op samenwerking tussen de Belastingdienst en 'betrouwbare' ondernemingen in de hoop dat deze benadering een stimulans zal betekenen voor de buitenlandse investeringen in Nederland.

M.P.C. Scheepmaker

Vertrouwen onder druk

Vrije juridische beroepen tussen professie en
commercie

*E. Niemeijer en M. ter Voert**

In het land van ooit waren advocaten en notarissen gerespecteerde notabelen. Zij genoten het vanzelfsprekende vertrouwen van hun cliënten en van de maatschappij. Zij beschikten over unieke kennis en ervaring die zij tegen een redelijke vergoeding ten dienst stelden van het algemeen belang en hun cliënten. Zij waren trots op hun beroep, geloofden in de kwaliteit van hun werk en hadden een gemeenschappelijk normbesef. Collegiale verhoudingen maakten dat individuele beroepsbeoefenaren die niet aan de professionele eisen voldeden, niet te veel schade konden aanrichten en dat de concurrentie beperkt bleef.

Dit is voorgoed voorbij. Vrije beroepsuitoefenaren lijken zich alleen nog te onderscheiden van op winst gerichte zakenlieden door de aard van het product dat zij te gelde maken, hun bijzondere expertise. De beeldvorming in de media doet het aanzien van de vrije beroepen ook al geen goed. Daarin proberen strafrechtadvocaten tegen gepeperde tarieven misdadigers uit de gevangenis te houden. Notarissen verschijnen op de televisie als keurige heren die toekijken als er een lot getrokken wordt of als criminelen die er met het geld van hun cliënten vandoor gaan. Gerechtsdeurwaarders zetten zielige mensen uit hun huis en hun spullen op straat.

Dit stuk gaat over de veranderingen die de beroepen van advocaat, notaris en gerechtsdeurwaarder hebben ondergaan en de wijze waarop deze veranderingen ethische spanningsvelden oproepen en het vertrouwen in deze beroepsgroepen onder druk zet. Eerst omschrijven wij wat het vrije beroep typeert. Vervolgens laten we zien dat bepaalde risico's inherent zijn aan de institutionele vormgeving ervan. Bescherming van het beroep door het toekennen van een domeinmonopolie, vaste tarieven en zelfregulering, door ethische beginselen,

* Beide auteurs zijn verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie. De eerste auteur als hoofd van de afdeling Regelgeving, Rechtspleging & Rechtsbijstand, de tweede als senior onderzoeker bij dezelfde afdeling.

beroeps- en gedrageregels, voorschriften en tuchtrecht hebben de beroepsgroepen lang in staat gesteld de kwaliteit en het vertrouwen in het beroep te bewaren. Maatschappelijke veranderingen hebben de beroepsuitoefening van notaris, advocaat en gerechtsdeurwaarder echter sterk doen veranderen. Daardoor zijn de traditionele zelfreguleringsmechanismen minder effectief geworden. De (ethische) dilemma's in de beroepsuitoefening zijn pregnanter geworden. Daaraan is het tweede deel van dit stuk gewijd.

Vertrouwen, risico's en publiek belang

Advocaten en notarissen zijn vrije beroepsuitoefenaren. Tot die groep behoren in ieder geval ook medici en vaak worden ook gerechtsdeurwaarders, accountants en makelaars ertoe gerekend. Het vrije beroep heeft een aantal typische kenmerken (Arts, Batenburg e.a., 2001; Van den Heuvel Rijnders, Lackner e.a., 2004).

Professionals oefenen een beroep uit waarin zij activiteiten verrichten ten behoeve van de cliënt. De beroepsuitoefening wordt gekenmerkt door economische en professionele onafhankelijkheid. De professionele onafhankelijkheid houdt in dat de dienstverlener zowel in het publiek belang handelt als in het belang van de opdrachtgever of cliënt. De dienstverlening in het vrije beroep bestaat uit ambachtelijk maatwerk, in het geval van gerechtsdeurwaarders, of uit complexe intellectuele diensten, in het geval van advocaten en notarissen. Het resultaat is vaak complex en onvoorspelbaar. De vrije beroepsbeoefenaar is veelal hoog opgeleid, heeft een langdurige beroepservaring en participeert in een systeem van permanente educatie. Dit geldt overigens in verminderde mate voor gerechtsdeurwaarders. Voor dit ambt is bijvoorbeeld geen academische opleiding vereist. Met de uitoefening van het beroep zijn grote publieke belangen gemoeid. Voor de advocatuur is dit rechtsbescherming, voor het notariaat de rechtszekerheid en voor gerechtsdeurwaarders de zorgvuldige uitoefening van dwang bij het verrichten van ambtelijke handelingen op het terrein van het civiele recht. Er is sprake van een vertrouwensrelatie met de cliënt. Dit kan ook niet anders omdat deze doorgaans weinig zicht heeft op de kwaliteit van de geleverde diensten en er grote belangen van de cliënt op het spel staan. De beroepsuitoefening is onderworpen aan regulering zowel bij wet als bij privaot- of publiekrechtelijke regeling van de betrokken beroepsorganisatie. De beroepscode beoogt de

professionaliteit, de kwaliteit en de vertrouwensrelatie met de opdrachtgever, cliënt of patiënt te garanderen en bevorderen. De regulering heeft onder meer ook betrekking op (tuchtrechtelijk) toezicht op de beroepsuitoefening.

Risico's

De constellatie van het vrije beroep maakt dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening voor cliënten moeilijk is te controleren. De contracten die zij afsluiten met cliënten en de (wettelijke) regels dekken niet het geheel voor de dienstverlening relevante gedrag. Cliënten hebben weinig zicht op de kwaliteit van de dienstverlening, noch vooraf noch achteraf.¹ Zij doen bovendien vaak hooguit enkele keren in hun leven een beroep op deze dienstverlening, waardoor zij ook nauwelijks kunnen leren van eerdere ervaringen. Deze situatie staat bekend als de informatieasymmetrie tussen beroepsbeoefenaar en cliënt. Overigens hebben ook externe organisaties, zoals overheden en toezichthouders, te kampen met een dergelijk informatietekort. In een dergelijke situatie is sprake van verschillende risico's. Cliënten moeten er in de praktijk maar op vertrouwen dat de advocaat of de notaris waar voor zijn geld levert. Dat wil in de eerste plaats zeggen dat deze doet wat de cliënt zelf zou doen indien hij dezelfde kennis en ervaring had. In de tweede plaats moeten cliënten erop kunnen vertrouwen dat professionals hun waar niet leveren voor te veel geld en de belangen van de cliënt zwaarder laten wegen dan hun eigen belangen. Het gaat daarbij bovendien om belangrijke zaken met grote consequenties voor afnemers en samenleving, zoals gezondheid of rechtsbescherming. Tegen deze achtergrond speelt vertrouwen dus een cruciale rol in het functioneren van (juridische) professionals.² Dit vertrouwen heeft ook betrekking op de manier waarop fouten worden behandeld door interne codes, tuchtrecht en informele controle.

Omdat de cliënt geen zicht heeft op de kwaliteit van de verrichtingen van de professional en er wel voor moet betalen, ontstaat het risico van opportunistisch gedrag (ondermaats presteren) van de kant van de aanbieders ('moral hazard'). Dit geldt des te sterker in een situatie

¹ Ook dit gaat in mindere mate op voor gerechtsdeurwaarders.

² De diensten van vrije beroepsbeoefenaars worden daarom gekwalificeerd als vertrouwensgoederen (Arts, Batenburg e.a., 2001; Plug, Dekker e.a., 2003).

waarin dergelijk opportunistisch gedrag onbekend blijft en toekomstige cliënten niet worden afgeschrikt ('reputatiemechanisme'). Als consumenten alleen onderscheid kunnen maken in prijs omdat zij kwaliteitsverschillen niet kunnen beoordelen, bestaat de kans dat goedkope slechter presterende collega's de goede (dure) collega's uit de markt drukken ('negatieve selectie'). Dienstverleners kunnen ook slecht werk leveren tegen te hoge prijzen. Zij liften dan als het ware mee op het gemiddelde kwaliteitsniveau van de gehele beroepsgroep ('free rider-gedrag'). De monopoliepositie van professionals kan daarnaast leiden tot (maatschappelijk) ongewenste effecten en onnodige kosten die worden gemaakt om de dominante positie op de markt te behouden, bijvoorbeeld door lobbyen, public relations, sponsoring, omkoping ('rent seeking'). Ook bestaat het risico van inefficiency, door onnodige overhead en interne bureaucratie. De bouwfraude kan gelden als illustratie van de negatieve effecten van een monopoliesituatie.

Traditionele controlemechanismen

De risico's die aan het vrije beroep zijn verbonden hebben altijd al in zekere mate bestaan. Er bestonden echter ook controlemechanismen: domeinmonopolie, zelfregulering en vaste tarieven. Deze controlemechanismen worden gerechtvaardigd vanuit de veronderstelling dat de samenleving het zich niet kan veroorloven de bescherming van de betreffende publieksbelangen uitsluitend aan de vrije markt over te laten. Het gaat immers om de rechtsbedeling, die zowel voor cliënten als voor het functioneren van de samenleving van cruciaal belang zijn. Aan de notaris, advocaat en gerechtsdeurwaarder is de exclusieve bevoegdheid gegeven bepaalde handelingen te verrichten. Zij hebben het beroepsmonopolie. Voor de advocaat gaat het daarbij om het procesmonopolie, voor de notaris om de exclusieve bevoegdheid tot het opmaken van akten en voor de gerechtsdeurwaarder om het monopolie op het terrein van executie, conservatie en het uitbrengen van exploten. Het vertrouwen tussen dienstverlener en afnemers wordt voorts gewaarborgd via zelfregulering, toegekend en beschermd door de staat. Met deze zelfregulering hangt nauw samen dat professies hun diensten verlenen in een specifieke context. Het monopolie is in handen van een professie met gemeenschappelijke opvattingen over de kwaliteit van de diensten, over het grote belang ervan en over de ethiek van het ambt. Alleen collega-professionals worden in staat geacht zich hierover een oordeel te kunnen vormen.

De zelfregulering heeft in de eerste plaats betrekking op de toegang tot het ambt. Er bestaat een beroepsorganisatie die de toegangseisen bepaalt. Het lidmaatschap van de beroepsgroep is een garantie voor professionele bekwaamheid. In de tweede plaats bestaan er beroeps- en gedragsregels. De beroepsorganisaties hebben in deze verordeningen de bevoegdheden. In de derde plaats bestaat er tuchtrechtspraak om het niveau van de beroepsbeoefening, de professionaliteit en het ethisch besef te bewaken.

Zelfregulering en domeinmonopolie kunnen risico's met zich meebrengen zoals kartelvorming, prijsopdrijving, remming op innovatie en efficiëntie (Arts, Batenburg e.a., 2001; Van den Heuvel Rijnders, Lackner e.a., 2004). De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) kijkt kritisch naar de gedragsregels van de vrije beroepen omdat deze de onderlinge concurrentie kunnen beperken. Overheidsbeleid heeft de laatste jaren meer ruimte geboden voor marktwerking. Zo is onder andere het systeem van vaste tarieven afgeschaft. Lang is er sprake geweest van vaste tarieven voor notarissen en gerechtsdeurwaarders. De ratio daarvan was dat door het systeem van vaste prijzen de dienstverleners niet onderling hoefden te concurreren, wat ten koste van kwaliteit en publiek belang zou kunnen gaan.

De hierboven genoemde risico's doen zich niet bij elke beroepsgroep en bij elke beoefenaar in gelijke mate voor. Zo is de dienstverlening van gerechtsdeurwaarders betrekkelijk gestandaardiseerd en is de kwaliteit ervan ook voor niet-ingewijden te beoordelen. De risico's hangen bovendien mede af van de aard van de cliënt. Bij individuele cliënten is veelal niet of in mindere mate sprake van doorgaande relaties. De dienstverlening heeft daardoor een incidenteel karakter, waardoor de kwaliteit en de kosten minder controleerbaar zijn. Bij zakelijke cliënten ligt dit anders. Dan is veelal sprake van een langduriger relatie, waardoor beide partijen meer mogelijkheden hebben voor informatieverschaffing en controle. Ondernemingen hebben bovendien ook intern kennis in huis, waardoor de dienstverlener kritischer kan worden gevolgd. Ook de groei van de ICT heeft de informatie-asymmetrie tussen professional en cliënt doen verminderen. Klanten kunnen met ICT-toepassingen steeds makkelijker toegang krijgen tot voorheen exclusieve kennis. Technologische veranderingen hebben ook de dienstverlening zelf gestandaardiseerd en is daardoor transparanter. Ten slotte hebben klanten ook meer mogelijkheden dan vroeger om zich op andere wijze te laten informeren, via internet, via televisieprogramma's als *Kassa* of door belangenorganisaties zoals de Vereniging Eigen Huis of de Consumentenbond.

Ontwikkelingen in de advocatuur

Taken

De advocaat zorgt ervoor dat de rechtzoekende waar nodig toegang tot het recht krijgt en heeft in die zin een publieke verantwoordelijkheid. Een advocaat heeft als enige beroepsbeoefenaar de bevoegdheid om ter zitting voor de belangen van een cliënt op te komen in zaken waarin procesvertegenwoordiging verplicht is. Dit zogenoemde procesmonopolie is gebaseerd op de gedachte dat voor de meer complexe zaken deskundige juridische bijstand nodig is. Bij het verlenen van procesbijstand vervult de advocaat de rol van vertrouwenspersoon. Hij kan zijn taak slechts goed verrichten wanneer de cliënt hem alle mededelingen doet die voor de beoordeling en de behandeling van de zaak van belang zijn. In verband daarmee heeft de advocaat zowel een geheimhoudingsplicht als verschoningsrecht.

Het geven van advies is een andere kerntaak van een advocaat. Dit kan zowel betrekking hebben op het adviseren van de cliënt over een mogelijke oplossing van een probleem, als op bijvoorbeeld het adviseren van bedrijven om bepaalde problemen te voorkomen. In het laatste geval gaat het veelal om advies op civielrechtelijk gebied. Via de adviezen kunnen bedrijven een strategie bepalen waardoor een eventuele rechtszaak wordt voorkomen.

De beroeps- en gedragsregels dragen de advocaat op een proces zoveel mogelijk te vermijden door eerst de partijen onderling met elkaar te laten onderhandelen. Een advocaat moet zowel onafhankelijk als partijdig zijn. De beroeps- en gedragsregels stellen dat de advocaat zijn beroep in vrijheid en onafhankelijkheid moet kunnen uitoefenen. Die onafhankelijkheid geldt niet alleen ten opzichte van derden en de overheid, maar ook ten opzichte van zijn cliënt. Bij de belangenbehartiging van een cliënt moet de advocaat partijdig zijn, maar hij mag zijn partijdigheid niet zover doorvoeren dat hij deel van de partij zelf wordt en zijn onafhankelijkheid verliest. Weliswaar is de behartiging van de belangen van zijn cliënt de eerste taak, deze taak moet hij wel verrichten in overeenstemming met het openbaar belang, waarvoor een enkele maal het belang van zijn cliënt kan moeten wijken.

Samenstelling beroepsgroep

De samenstelling van de beroepsgroep is de laatste jaren ingrijpend veranderd. Het aantal advocaten is sterk toegenomen. Anno 2005 telt

Nederland 12.844 advocaten (KSU, 2005). In 1980 lag dat aantal nog op 3.726 (Van Velthoven, 2002). Tevens is de variatie in omvang van kantoren toegenomen: naast eenpitters met een regionale functie die veelal voor particulieren werken, zijn er grote internationaal opererende kantoren die het bedrijfsleven als cliënt hebben. In totaal telt Nederland in 2005 ongeveer 2.650 kantoren. Daarvan is 46% een eenmanskantoor en nog geen 1% heeft meer dan zestig medewerkers. In deze laatste groep is echter wel 24% van het totaal aantal advocaten werkzaam (KSU, 2005). Daarnaast zijn de inkomensverschillen binnen de beroepsgroep groter geworden en is het aantal vrouwen dat werkzaam is als advocaat toegenomen. In 2005 is 38% van de advocaten vrouw.

Marktwerking, internationalisering en schaalvergroting

Het professionele domein is onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen vercommercialiseerd. In het voetspoor van de internationalisering van de economie is een deel van de advocatenkantoren internationaler gaan opereren. Dit wordt nog versterkt door de toenemende Europese integratie. Deregulering en de afschaffing van concurrentiebelemmerende voorschriften hebben de (nationale) bescherming van de vrije beroepen doen afnemen. De advocaat moet zich zowel staande zien te houden binnen de eigen beroepsgroep, als ten opzichte van andere juridische dienstverleners. Niet alleen de klanten, maar ook de concurrentie is internationaal van karakter geworden.

Met de globalisering is de markt voor juridische diensten sterk vergroot. Dit heeft geleid tot een enorme toename van het aantal advocaten. Er is voorts sprake van een schaalvergroting van de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd. Deze is vooral zichtbaar bij internationaal opererende advocatenkantoren. Veel firma's zijn overgenomen door buitenlandse (vooral Engelse) firma's, zijn gefuseerd of vormen een netwerk.

Specialisering en samenwerking

Er is sprake van groeiende differentiatie en specialisering in de dienstverlening. Tegelijkertijd wil men alle wensen van de klant kunnen bedienen ('full service'). Aanvankelijk ging het daarbij om de wens binnen de eigen organisatie te kunnen beschikken over alle juridische specialismen die een cliënt nodig zou kunnen hebben. Vervolgens werd het noodzakelijk geacht ook te beschikken over de diensten van

fiscalisten en notarissen. In de nabije toekomst zien we wellicht dat advocaten allround adviseurs worden die klanten een compleet advies bieden, niet alleen juridisch maar ook op het gebied van arbeidsvoorwaarden, financiën, belastingen of ICT. Klanten eisen 'business solutions' en geen stapels juridisch verantwoord papier.³ De full service-gedachte vereist nauwe samenwerking tussen zowel professionals binnen als buiten de beroepsgroep. Dit leidt tot toenemende wederzijdse afhankelijkheid en tot vervaging van grenzen tussen beroepsgroepen. De samenwerkingsverordening van de Nederlandse Orde van Advocaten (NovA) bepaalt echter dat een samenwerkingsverband geen afbreuk mag doen aan de partijdigheid en onafhankelijkheid van de advocaat en de vertrouwensrelatie met de cliënt.

Daarnaast ontstaan er de laatste jaren ook steeds meer nichekantoren. Deze kantoren richten zich volledig op enkele specifieke rechtsgebieden. Ze kennen een hoge mate van specialisatie en bieden hun product aan als kwalitatief hoogstaande dienstverlening, waarbij er rechtstreeks contact is met de verantwoordelijke jurist (KSU, 2004).

Organisatie

De organisatie van de advocatuur is vooral afhankelijk van het soort cliënt. Er kunnen twee ideaaltypische organisaties worden onderscheiden: de praktijk en de onderneming. Advocaten in een praktijk zijn 'eenpitters' of zij vormen kleine maatschappen. Daarin werkt men als generalist, primair voor de individuele cliënt. De praktijk is klein tot middelgroot. Procesvoering neemt een relatief belangrijke plaats in. Partners zijn relatief autonoom. Kortetermijnwinst is niet doorslaggevend.

Steeds meer advocaten hebben echter praktisch uitsluitend ondernemingen als cliënt, aan wie zij zeer gespecialiseerde diensten verlenen. Deze advocaten zijn uitsluitend gericht op advisering en verschijnen zelden of nooit voor de rechter. Zij zijn werkzaam in bedrijven voor juridische dienstverlening met een sterk commerciële inslag. Zo moeten zij als regel een minimumomzet en declarabel aantal uren draaien om in voldoende mate aan de winst bij te dragen. Een toenemend aantal juridische dienstverleners werkt tegenwoordig als formeel ondergeschikte en loonafhankelijke in grote kantoren ('verticale arbeidsdeling'). Binnen internationale en multidisciplinaire kantoren

³ Aldus Tanja in OSROprecht, 2005, nr 1, p. 14-15.

is meer formele professionele controle. Toenemende specialisatie maakt teamproductie noodzakelijk en daardoor organisatorische structuren die grotere prikkels creëren om expertise uit te wisselen en samen te werken.

Beloningsstelsel

In het huidige systeem worden advocaten per uur betaald. Afhankelijk van onder meer de mate van specialisatie kan dat uurbedrag hoger of lager zijn. In de grote commerciële kantoren is ook sprake van andere vormen van betaling. De kanttekening die wordt geplaatst bij het declareren op uurbasis is dat het geen prikkel biedt om een goed resultaat na te streven. Advocaten kunnen bijvoorbeeld de zaak onnodig rekken of extra werk verrichten waarvan de effectiviteit twijfelachtig is. Momenteel wenst de advocatuur op het terrein van de letselschade te experimenteren met *no cure no pay*. Dit wordt vooralsnog door de minister van Justitie tegengehouden. De onafhankelijkheid van een advocaat kan in het gedrang komen als hij een financieel belang heeft bij de uitkomst van de zaak. Een advocaat kan bijvoorbeeld snel geneigd zijn een schikking te adviseren om zijn beloning veilig te stellen.

Enkele dilemma's

Veel ethische dilemma's in de advocatuur komen voort uit een spanning tussen de persoonlijke moraal, de beroepsmoraal en het algemeen belang (De Groot-van Leeuwen en Schuyt, 1992). Zo is afstandelijkheid niet altijd te combineren met goed opkomen voor de belangen van één partij, waarheidsliefde niet steeds met de eis van strikte vertrouwelijkheid over de informatie van een cliënt en opkomen voor zwakke partijen niet altijd met de zorg voor het eigen financiële bestaan. De discussie over de grens tussen het opkomen voor de belangen van de cliënt en het algemeen belang doet zich bijvoorbeeld voor indien een verdachte op grond van vormfouten op vrije voeten wordt gesteld. Over de vraag of de advocaat op vormfouten moet wijzen als zijn cliënt een zwaar misdrijf heeft begaan, zijn de meningen verdeeld (zie Lankhorst en Nelen, 2004). Daarnaast kan door de toegenomen concurrentie het financiële belang van het kantoor (en eventueel de zorg voor kantoorgenoten) zwaarder gaan wegen dan de kwaliteit van het geleverde werk en de

zorg voor de cliënt (De Groot-van Leeuwen en Schuyt, 1992). Zo kan er bij grote kantoren spanning ontstaan tussen financiële belangen en het voorkómen van tegenstrijdige belangen (het belang van de cliënt). Gedragsregel 7 stelt dat 'de advocaat zich niet met de behartiging van de belangen van twee of meer partijen mag belasten indien die belangen van deze partijen tegenstrijdig zijn of een daarop uitlopende ontwikkeling aannemelijk is'. De advocaat mag vertrouwelijke informatie die hij in een bepaalde zaak heeft gekregen niet tegen de cliënt zelf gebruiken of ten gunste van een ander. Deze verplichting geldt ook voor alle andere advocaten binnen hetzelfde kantoor. Door de groei van kantoren, fusies en veranderingen in het netwerk van cliënten kan het voorkomen dat kantoren lucratieve zaken moeten laten lopen omdat er tegenstrijdige belangen in het geding zijn. Grote kantoren zoeken steeds vaker naar wegen om een principiële opstelling in deze te omzeilen. Een van de oplossingen die ze hebben gevonden is het optrekken van zogeheten Chinese muren binnen het kantoor en tussen vestigingen. Deze praktijk is echter in strijd met de gedragsregels van de NOvA (Van Oostrum, 2002, p. 48).

Ontwikkelingen in het notariaat

Taken

Anders dan een advocaat is de notaris naast een vrije beroepsbeoefenaar tevens ambtenaar en wordt als zodanig benoemd bij Koninklijk Besluit. Notarissen hebben de taak om namens de overheid rechtsverhoudingen vast te leggen in akten. In de wet is voor verschillende overeenkomsten en rechtshandelingen de notariële akte verplicht gesteld. Die verplichting geldt onder andere voor het opmaken van een testament of huwelijksvoorwaarden, de overdracht van registergoederen (huizen, schepen, vliegtuigen), aandelen, het oprichten van BV's of NV's en het verlenen van hypotheekrechten. De notaris heeft een monopolie op het verlenen van deze diensten. Tevens kent het notariaat een ministerieplicht. Dit betekent dat de notaris in principe alle van hem verwachte werkzaamheden moet (kunnen) uitvoeren, tenzij die werkzaamheden in strijd zijn met de wet of openbare orde, een ongeoorloofd doel tot gevolg hebben of indien de notaris andere gegronde redenen voor weigering heeft.

Bij de opstelling van een akte mag de notaris de belangen van de ene partij niet boven de andere plaatsen. Hij moet onpartijdig het even-

wicht tussen partijen bewaken en daarbij oog hebben voor de belangen van derden (zoals de fiscus). Hij heeft een onafhankelijke vertrouwensfunctie en vandaar een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht.

Samenstelling beroepsgroep

Het aantal notarissen is toegenomen van 1.266 in 1998 naar 1.440 in 2004. In totaal zijn er 768 notariskantoren en 891 vestigingen. In 2002 bestond 54% van de kantoren uit één notaris, 31% uit twee notarissen en 15% uit drie of meer notarissen (Vogels, De Jong e.a., 2002). Het aantal vrouwelijke notarissen is toegenomen van 6% in 1998 naar 12% in 2004. Gezien het aantal vrouwelijke kandidaat-notarissen (58%) zal het aantal vrouwelijke notarissen de komende jaren blijven stijgen. In 2003 zijn er ruim 1,6 miljoen akten gepasseerd door notarissen (Ter Voert en Van Ewijk, 2004).

Marktwerking

Met de invoering van de Wet op het notarisambt in 1999 is de marktwerking binnen het notariaat versterkt. Zo zijn onder andere de tarieven (stapsgewijs) vrijgelaten, is het mogelijk geworden buiten het eigen arrondissement ambtshandelingen te verrichten en is het benoemingsbeleid versoepeld. De voornaamste kritiek op het stelsel van voor 1999 richtte zich enerzijds op de vaste, niet-kostengerelateerde tarieven die leidden tot overwinsten en tot de afwezigheid van prikkels tot efficiëntie en innovatie. Anderzijds richtte de kritiek zich op de toetredingsbarrières voor kandidaat-notarissen. De beperking van vestigingsmogelijkheden en het benoemingsbeleid leidde tot een relatief groot aanbod van kandidaat-notarissen in vergelijking met het aantal notarissen en tot een overmatige bescherming van de zittende notarissen (Plug, Dekker e.a., 2003). De versterkte marktwerking zou een stimulans moeten bieden voor de kwaliteit, productiviteit en innovatie binnen het notariaat. Bovendien zou de concurrentie tot aanvaardbare prijzen moeten leiden.

Specialisatie

Gezien de ministerieplicht is het momenteel niet toegestaan een gespecialiseerd notariskantoor te voeren, waarin bepaalde diensten niet worden aangeboden. In de hedendaagse praktijk zijn wel accentverschillen

tussen de kantoren waar te nemen. Grote kantoren richten zich bijvoorbeeld voornamelijk op de ondernemingspraktijk (KSU, 2005). Specialisatie kan als positief gevolg hebben dat door meer expertise de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. Daarnaast is de toetreding tot het ambt eenvoudiger omdat het aanbieden van full service een drempel kan vormen voor kandidaat-notarissen om voor zichzelf te beginnen (Ter Voert en Van Ewijk, 2004). Als negatieve kanten kunnen worden genoemd dat de toegankelijkheid van bepaalde diensten, vooral de minder winstgevende familiepraktijk, in gevaar kan komen. Tevens kan het nadelig zijn voor cliënten omdat ze voor verschillende notariële diensten, die met elkaar verweven kunnen zijn, naar verschillende kantoren moeten.

Interdisciplinaire samenwerking

De laatste jaren zijn notarissen samenwerkingsverbanden aangegaan met andere beroepsgroepen. Samenwerking is mogelijk, mits de onafhankelijkheid en onpartijdigheid niet wordt of kan worden beïnvloed. In de verordening Interdisciplinaire Samenwerking (IDS) is die samenwerking tussen notarissen en beoefenaren van andere vrije beroepen geregeld. Het gaat daarbij om samenwerkingsverbanden waarin de deelnemers geheel of gedeeltelijk een gezamenlijke praktijk uitoefenen of zeggenschap over de bedrijfsvoering met elkaar delen. Samenwerking is beperkt tot advocaten die lid zijn van de Nederlandse Orde van Advocaten, fiscalisten die lid zijn van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs en vergelijkbare beroepsgroepen in het buitenland, mits deze aan een vergelijkbaar tuchtrecht zijn onderworpen als in Nederland. Een notaris mag pas een samenwerkingsverband aangaan nadat toestemming is verkregen van het bestuur van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. De interdisciplinaire samenwerking roept vragen op over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de notaris. Samenwerking kan afhankelijkheid met zich meebrengen. Via winstdeling kan een notaris er bijvoorbeeld belang bij hebben dat een opdracht naar een andere afdeling binnen het kantoor gaat. Naast een getalsmatig ondergeschikte positie hebben notarissen in dergelijke kantoren vaak ook een bescheidener inbreng in de kantoorwinst. Dit brengt het risico met zich mee dat de notaris onvoldoende tegenspel kan bieden als er tegenstrijdige belangen spelen binnen het kantoor. De afgelopen jaren zijn multidisciplinaire kantoren fusies aangegaan met buitenlandse kantoren. Naast de hiervoor genoemde ethische

kwesties die zich bij IDS-kantoren kunnen voordoen, speelt bij internationale samenwerking nog de kwestie in hoeverre het Latijnse notariaat past binnen een Angelsaksische rechtscultuur. In het Angelsaksische systeem is authenticering van documenten niet vereist en worden handelingen die in Nederland door notarissen worden verricht door 'solicitors' uitgevoerd (Van Velten, 2000). De onpartijdigheid van de notaris is een van de pijlers van het Latijnse notariaat, terwijl dit voor de Angelsaksische 'solicitors' niet geldt.

Enkele dilemma's

De marktwerking heeft volgens sommigen verstrekken gevolgen voor de dienstverlening van notariskantoren. Enerzijds zijn er geluiden te horen dat vooral in 'prijsvechtersgebieden' kantoren minder kwaliteit leveren en aan de concurrentie ten onder dreigen te gaan. Onder druk van de concurrentie zou bijvoorbeeld duur, hooggekwalificeerd personeel worden vervangen door goedkope, minder gekwalificeerde medewerkers, zouden er meer fouten worden gemaakt in akten en zouden niet alle wettelijk verplichte werkzaamheden meer worden verricht. Anderzijds zijn er ook geluiden dat 'prijsvechters' geen afbreuk doen aan de kwaliteit van hun product. Kantoren kunnen bijvoorbeeld lagere prijzen vragen omdat ze hun bedrijfsvoering efficiënter en goedkoper hebben ingericht waardoor ze een lagere kostprijs hebben. De beroepsethiek komt volgens sommigen onder druk te staan door de marktwerking. Laclé en Krop (2004) constateren bijvoorbeeld dat notarissen vinden dat de gedragsregels op het eigen kantoor goed worden nageleefd, maar dat bij de beroepsgroep die naleving is afgenomen, ten gunste van commerciële belangen. Hoewel de meerderheid van de notarissen vindt dat de publieke taakuitoefening en daaraan verbonden waarden doorslaggevend behoren te zijn bij hun dienstverlening, zoals de kwaliteit van akten, de zorgplicht, het belang van de zwakke partij en collegialiteit, zijn ze van mening dat in de praktijk de bedrijfsmatige aspecten de doorslag geven, zoals het belang van grote cliënten en de winstgevendheid van akten. De omzet van een notariskantoor drijft gemiddeld genomen voor ongeveer 65% op de onroerendgoedpraktijk. Het voortbestaan van veel kantoren is dus sterk afhankelijk van transporten van huizen en hypotheeken. Die afhankelijkheid brengt risico's met zich mee in een tijd waarin de concurrentie is toegenomen en de notaris zich meer als ondernemer moet gaan gedragen. Volgens Van Mourik (2004) heeft het ondernemerschap van de notaris de drempel fors verlaagd om make-

laars en anderen die over de notariskeuze adviseren, tegenprestaties te leveren. Het provisieverschijnsel steekt volgens hem de kop op, wat in strijd is met de beroeps- en gedragsregels.

Ook het verlenen van volledige dienstverlening staat op gespannen voet met de roep om meer gekwalificeerde en vaak dus gespecialiseerde dienstverlening. Specialisatie van een individuele notaris is mogelijk mits op kantooniveau alle diensten leverbaar blijven. In de praktijk blijken sommige kantoren een ontmoedigingsbeleid te voeren door bijvoorbeeld voor diensten in de familiepraktijk erg hoge tarieven te vragen, zodat mensen wel op zoek gaan naar een ander kantoor.

Ontwikkelingen in het vak van gerechtsdeurwaarder

Taken

De gerechtsdeurwaarder is, net als de notaris, zowel ondernemer als openbaar ambtenaar en mag in principe niet weigeren ambtshandelingen uit te voeren (ministerieplicht). Het ambtelijk werk van gerechtsdeurwaarders bestaat onder meer uit het oproepen van personen om voor de rechter te verschijnen (dagvaarden), betekenen van vonnissen en andere mededelingen aan belanghebbenden, tot aan het executeren van vonnissen. Bij de uitvoering van ambtshandelingen oefent de gerechtsdeurwaarder publieke macht uit. Zijn bevoegdheid ontleent de gerechtsdeurwaarder aan zijn ambt: hij treedt op verzoek van, maar niet namens justitiabelen op. Een gerechtsdeurwaarder moet onafhankelijk en onpartijdig optreden. De ratio van het ambt van gerechtsdeurwaarder is de gedachte dat de uitoefening van dwang binnen de samenleving geconcentreerd dient te zijn in handen van de overheid. Justitiabelen dienen het afdwingen van hun recht niet zelf te doen, maar dat dient door middel van een daartoe bevoegd ambtenaar te geschieden.

De gerechtsdeurwaarder moet de rechtszekerheid van de tegenpartij waarborgen. Hij moet de tegenpartij uitleggen wat er gebeurt, wat zijn mogelijkheden zijn en wat de consequenties van het gebruik van die mogelijkheden zijn. Tevens moet hij voorlichting geven over eventuele vervolgstappen of waar hulp te vinden is.

Gerechtsdeurwaarders verrichten naast ambtelijke ook niet-ambtelijke taken, zoals de incasso van geldvorderingen (betalingsregelingen, aanmaningen, innen van geldvorderingen) en advisering (bijvoorbeeld debiteurenbeheer).

Samenstelling beroepsgroep

Het aantal gerechtsdeurwaarders is toegenomen van 225 in 1994 naar 359 in 2004. In totaal zijn er 224 gerechtsdeurwaarderskantoren. Bij kleine kantoren (55% tien of minder werknemers) is er vaak één gerechtsdeurwaarder werkzaam, eventueel ondersteund door een kandidaat en een beperkt aantal overige werknemers. Grotere kantoren (45% meer dan tien werknemers) tellen enkele gerechtsdeurwaarders, toegevoegd kandidaten, een enkele jurist en veel ondersteunend personeel (Van den Brink, 2004).

Het merendeel van de kantoren heeft een gemengde praktijk, waarin zowel niet-wettelijke (incasso) als wettelijke werkzaamheden worden verricht. De omzet van een gemengde praktijk bestaat gemiddeld genomen voor 53% uit ambtelijke en voor het overige uit niet-ambtelijke werkzaamheden. Door het toegenomen aantal huishoudens met schulden is het aantal opdrachten voor gerechtsdeurwaarderskantoren de laatste jaren sterk gestegen (Van den Brink, 2004).

Marktwerking

In 2001 is de Gerechtsdeurwaarderswet in werking getreden. Een belangrijke doelstelling van de wet is het bevorderen van marktwerking binnen de beroepsgroep. Hiertoe is het systeem van vaste tarieven voor ambtshandelingen vervangen door een systeem van maximumtarieven waarbinnen gerechtsdeurwaarders op prijs en kwaliteit kunnen concurreren. Er is tevens een vrijer vestigingsbeleid geïntroduceerd.

Gerechtsdeurwaarders concurreren niet alleen onderling, maar op het terrein van de niet-ambtelijke taken ook met incassobureaus. Zowel incassobureaus als gerechtsdeurwaarderskantoren worden door opdrachtgevers veelal beoordeeld op het aantal succesvolle incasso's en de doorlooptijd. Onder druk van de concurrentie zijn gerechtsdeurwaarders sneller geneigd tot voorfinanciering van opdrachtgevers, wat grotere financiële risico's met zich meebrengt. Ook onderhandelen grote opdrachtgevers scherp over de prijs. Vanwege de macht van grote bulkopdrachtgevers wordt steeds vaker afgeweken van de maximumtarieven (Van den Brink, 2004).

Schaalvergroting en samenwerking

Het aantal gerechtsdeurwaarders is de laatste jaren toegenomen, terwijl het aantal kantoren is afgenomen. Er is met andere woorden sprake van schaalvergroting. De gerechtsdeurwaarder is veranderd van een lokaal opererende ambtenaar naar een ondernemer met een landelijke focus, al dan niet in een samenwerkingsverband met collega's of incassobureaus. In een formeel samenwerkingsverband kan landelijke dekking worden geboden en kunnen grote opdrachtgevers worden binnengehaald. Er is ook een trend dat incassobureaus en gerechtsdeurwaarderskantoren hun werkzaamheden gaan verenigen. Incassobureaus kunnen interessante partners voor gerechtsdeurwaarderskantoren zijn als ze grote orderportefeuilles hebben, die niet alleen een stabiele inkomstenbron vormen, maar waarvan altijd een zeker gedeelte in de juridische fase belandt.

Specialisatie

Samenwerkingsverbanden presenteren zich naar opdrachtgevers toe als één grote organisatie met gestandaardiseerde procedures en algemene voorwaarden. Binnen de samenwerkingsverbanden ontstaat ook ruimte voor specialisatie. Zo zijn er gerechtsdeurwaarders die zich specialiseren in woningbouwverenigingen, zorgverzekeraars, financiële dienstverlening en consultancy.

Verschuiving naar niet-ambtelijke taken

Gerechtsdeurwaarders zijn zich de afgelopen jaren steeds meer gaan richten op niet-ambtelijke taken, zoals de incasso van geldvorderingen, advisering en procesvoering. Door de groeiende vraag naar diensten op het terrein van invorderingen in de laatste decennia, is vooral de incassopraktijk van gerechtsdeurwaarders toegenomen.

Deze nevenactiviteiten mogen niet zozeer de boventoon gaan voeren dat de gerechtsdeurwaarder feitelijk niet meer voor de ambtspraktijk beschikbaar is en zij mogen ook geen afbreuk doen aan het vertrouwen van het ambt van gerechtsdeurwaarder.

De ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden zijn in de praktijk van de dienstverlening nauw met elkaar verweven geraakt. Een schuldeiser kan ook tijdens een gerechtelijke procedure buiten de rechter om nog met de schuldenaar tot een regeling van het geschil komen. De gerechtsdeurwaarder kan daarbij – ambtelijk ingeschakeld bijvoorbeeld

voor het uitbrengen van exploitatie – advies verlenen, bemiddelen, betalingsregelingen treffen en eventueel voor de opdrachtgever incasseren. De combinatie van incassowerkzaamheden en ambtelijke werkzaamheden is voor een gerechtsdeurwaarderskantoor bedrijfseconomisch het meest aantrekkelijk. Incassowerkzaamheden leveren een hoger rendement op. Een bulkopdracht voor het incassotraject is een garantie voor een flink basisbedrag aan inkomsten (Van den Brink, 2004).

Enkele dilemma's

Een gerechtsdeurwaarder moet bij zijn ambtelijke werkzaamheden onafhankelijk en onpartijdig optreden, zowel tegenover de opdrachtgever als de tegenpartij. Hij heeft echter vaak een financieel belang bij de afloop van een bepaalde zaak. Steeds vaker is de honorering van de gerechtsdeurwaarder volledig afhankelijk van het door hem behaalde (incasso) resultaat (Van den Brink, 2004). Daarnaast speelt dat hij voor hun inkomsten sterk afhankelijk kan zijn van een of enkele grote opdrachtgevers. Hierdoor komt zijn onafhankelijke positie tegenover de opdrachtgever onder druk te staan.

Ambtelijke werkzaamheden kunnen soms sterk verstrengeld zijn met niet-ambtelijke werkzaamheden. Daarbij rijst onder meer de vraag of de privileges die gerechtsdeurwaarders hebben ten aanzien van hun ambtelijke taken, oneigenlijk worden gebruikt bij niet-ambtelijke werkzaamheden. In het kader van hun ambtelijke werkzaamheden hebben gerechtsdeurwaarders bijvoorbeeld, in tegenstelling tot incassobureaus, toegangsrecht tot de Gemeentelijke Basis Administratie om adresverificaties uit te voeren. In interviews met incassobureaus zijn kritische opmerkingen gemaakt over het onverantwoord omgaan met privé-gegevens uit onder meer de GBA-bestanden (Van den Brink, 2004).

Ethiek en vertrouwen onder druk

Door de hiervoor geschetste veranderingen in de vrije juridische beroepen staan de beroepsbeoefenaren de laatste jaren meer onder druk. Kwaliteits- en integriteitsbewaking zijn daarom belangrijk om eerdergenoemde effecten van processen zoals marktwerking, specialisatie, schaalvergroting en internationalisering te ondervangen. Dit is vooral van belang omdat er publieke belangen in het geding zijn en de consument de kwaliteit van de diensten niet goed kan beoordelen.

Veel ethische dilemma's komen voort uit een spanning tussen de persoonlijke moraal, de beroepsmoraal en het algemeen belang (De Groot-van Leeuwen en Schuyt, 1992). De integriteit van een beroepsbeoefenaar is niet slechts een persoonlijkheidskenmerk, maar staat ook onder invloed van de omgeving (Mussenga, 2004).

Het gedrag van mensen is mede een reactie op de situatie waarin ze zich bevinden. De ethiek kan dus enerzijds onder druk komen te staan indien bijvoorbeeld de economische omstandigheden verslechteren. Anderzijds is voor het integer handelen ook de overdracht van beroepsethiek door en het gedrag van collega's van belang. De goed- of afkeuring van de directe omgeving bepaalt voor een groot deel of de beroepsbeoefenaar daadwerkelijk integer handelt. Een cultuur op kantoorniveau én binnen de beroepsgroep waarbij men elkaar aanspreekt op onethisch gedrag en waarbij het belang van het ethisch handelen wordt onderkend, is daarom belangrijk (Mussenga, 2004). Of anders geformuleerd, zowel op kantoor- als beroepsgroepniveau is er systematische (inter-)collegiale toetsing van werkzaamheden nodig (Van Oostrum, 2002).

Ethische dilemma's zijn er binnen de beroepsgroepen altijd al geweest. In het voorgaande hebben we een aantal kwesties beschreven die extra spanning opleveren.

Ten eerste de spanning tussen commerciële belangen versus publieke belangen. Enerzijds hebben de juridische professionals een publieke taak; ze hebben een domeinmonopolie voor de aan hen opgedragen wettelijke taken. Anderzijds voeren ze hun werkzaamheden ook uit als ondernemer en moeten daarbij rekening houden met commerciële belangen. Vooral in economisch moeilijke tijden en door sterkere concurrentie kan de balans doorslaan naar het commerciële belang. Dit kan bijvoorbeeld ten koste gaan van de kwaliteit van de geleverde diensten.

Ten tweede de toegenomen afhankelijkheid van opdrachtgevers of toeleveranciers (bijvoorbeeld makelaars en projectontwikkelaars) waardoor de onafhankelijke positie van de vrije beroepsbeoefenaar in het geding kan komen.

Ten derde de toegenomen heterogeniteit in de beroepsgroep. Beroepspraktijken gaan door toenemende specialisatie en schaalvergroting meer uiteenlopen. Dat maakt het moeilijker een kern van het vak te definiëren die als norm kan gelden voor alle beroepsgenoten (Kleiboer en Huls, 2001). Het bestaan van een beroepsgroep met gemeenschappelijke normen en waarden is een van de pijlers waarop het tuchtrecht voor vrije beroepen steunt. Het begrip 'beroepsgroep' is

door de toegenomen heterogeniteit aan erosie onderhevig. Ten vierde verlenen professionals hun diensten in toenemende mate in samenwerking met andere beroepsgroepen of beroepsgenoten. Dit kan spanningen opleveren voor de onafhankelijkheid van de beroepsbeoefenaar of belangenverstremeling met zich meebrengen. Door samenwerkingsverbanden met andere beroepsgroepen kan het tevens moeilijk zijn vast te stellen wie voor welk deel van het handelen tuchtrechtelijk verantwoordelijk is. Tevens is het de vraag of de traditionele gedragsregels en het tuchtrecht nog wel voldoende houvast bieden voor professionals die in een interdisciplinaire setting de praktijk uitoefenen.

Ten vijfde verrichten professionals in toenemende mate werkzaamheden buiten hun domeinmonopolie. De afgrenzing van de beroepsgroep ten opzichte van andere dienstverleners wordt in die zin minder scherp. De vraag rijst of op die terreinen hun privileges moeten blijven gelden. Moet bijvoorbeeld een advocaat die niet meer procedeert en zich volledig op de adviespraktijk heeft gericht, nog een geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht hebben? Zonder discussie zijn de privileges van de advocaat ook op andere werkzaamheden van toepassing verklaard. Moeten die bijzondere privileges niet afhankelijk worden gesteld van de feitelijke praktijkuitoefening? Bovendien bestaat de kans dat privileges oneigenlijk worden gebruikt voor werkzaamheden die buiten het domeinmonopolie vallen. Zo is het mogelijk dat gerechtsdeurwaarders bijvoorbeeld GBA-bestanden raadplegen voor incassotrajecten.

Bovengenoemde ontwikkelingen laten zien dat het vertrouwensprobleem niet beperkt is tot dat tussen cliënt en professional maar ook tussen professionals onderling en hun externe relaties (bijvoorbeeld met de overheid en/of externe toezichthouders). In de situatie dat de beroepsgroep heterogener wordt en de concurrentie toeneemt, kan ook wederzijds vertrouwen een probleem vormen. Collega's worden steeds meer conculega's.

Maatschappelijke ontwikkelingen, onder meer Europese richtlijnen, leiden er tevens toe dat de druk op de beroepsgroepen toeneemt omdat hun rechten en plichten kritisch onder de loep worden genomen. Zo zijn er ten aanzien van het notariaat voorstanders van het afschaffen van de ministerieplicht en het inperken van het domeinmonopolie (Baarsma, e.a., 2004). In de familiepraktijk zou geen domeinmonopolie nodig zijn, omdat er geen publieke belangen in het geding zijn (er zijn slechts enkele duidelijk identificeerbare belanghebbenden bij betrokken). Bovendien zou de toegankelijkheid tot

deze dienstverlening groter worden als andere rechtskundige dienstverleners zich op de markt kunnen begeven. De Nederlandse gerechtsdeurwaarder neemt in Europa een uitzonderingspositie in vanwege de combinatie van ambtelijke en niet-ambtelijke werkzaamheden. Veel landen hebben bovendien geen gerechtsdeurwaarder. Dit roept onder andere de vraag op of dagvaardingen niet per aangetekende post kunnen worden verstuurd, zoals in sommige Europese landen gebeurt.

Effectiviteit van zelfregulering

De juridische professies hebben normen ontwikkeld (aan de hand van zelfregulering en jurisprudentie) die handvatten bieden bij het bereiken van een balans tussen de spanningen die het beoefenen van het vrije beroep teweegbrengt. Deze zelfregulering heeft bij notarissen, advocaten en gerechtsdeurwaarders vorm gekregen in beroeps- en gedragsregels die door tuchtrecht worden gehandhaafd. Bij de effectiviteit van deze zelfreguleringsmechanismen worden echter kanttekeningen geplaatst.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het instrument van regelgeving om gedrag te beïnvloeden twee nadelen heeft (Mussenga, 2004). In de eerste plaats worden mensen door externe dwang geen betere mensen. Het verlangen om de dingen te doen die regels verbieden wordt niet weggenomen. Regels werken alleen als er sancties aan niet-naleving verbonden zijn en als naleving systematisch wordt gecontroleerd. Om de integriteit van de beroepsbeoefening te bewaken, zou daarom zowel op kantoor- als beroepsgroepniveau systematische (inter-)collegiale toetsing van werkzaamheden nodig zijn (Van Oostrum, 2002). In de tweede plaats kunnen regels nooit zo gedetailleerd zijn dat ze voor alle mogelijke situaties een precieze aanwijzing geven. Het instrument werkt alleen dan effectief als mensen zich regels zodanig eigen maken dat ze in staat zijn om ook in onbekende en complexe situaties in de geest daarvan te handelen.

Een belangrijk nadeel is dat er binnen de beroepsgroepen geen sprake is van systematische controle, toetsing en sanctionering. Het tuchtrecht is vooral repressief; het treedt pas in werking als er een klacht wordt ingediend. Een aanzienlijk deel van de moreel laakbare handelingen haalt de tuchtrechter echter niet (Van Oostrum, 2002). Zo kan een cliënt vaak niet beoordelen of de beroepsbeoefenaar iets heeft gedaan dat indruist tegen de beroepsethische regels. Tevens kan het

zijn dat onethisch gedrag juist in samenspraak met of in het belang van de cliënt wordt verricht. Ook werken professionals doorgaans autonoom waardoor beroepsgenoten vaak geen zicht hebben op de werkzaamheden van collega's. En als ze daar wel zicht op hebben, ontbreekt vaak de cultuur om elkaar aan te spreken op onethisch gedrag. In dit soort gevallen kan het tuchtrecht dus geen effect sorteren. Ten tweede worden tuchtrechtelijke uitspraken niet systematisch gepubliceerd en kunnen in die zin niet een voorbeeldfunctie vervullen. Slechts een selectie van uitspraken wordt in de openbaarheid gebracht. Uitspraken hebben in deze dus maar een beperkte preventieve werking.

Tuchtrechtelijk is er volgens Kleiboer en Huls (2001) een hybride status. Enerzijds genieten de beroepen overheidsbescherming, ze hebben immers een domeinmonopolie vanwege de kwetsbaarheid van de hun toevertrouwde publieke belangen, maar tegelijkertijd worden zij in toenemende mate behandeld als gewone ondernemers, en opereren zij ook als zodanig. Er is sprake van twee onderliggende waardepatronen: het traditionele waarin de publieke dimensie van de professie domineert, versus het moderne waarin het private ondernemerschap van de beroepsbeoefenaren het uitgangspunt vormt. Het tuchtrecht zal volgens hen steeds nadrukkelijker worden geconfronteerd met de botsing tussen deze waardepatronen.

Daarnaast is het de vraag of het draagvlak van sommige beroeps- en gedragsregels binnen de beroepsgroep niet aan erosie onderhevig is omdat de beroepspraktijk steeds verder uiteenloopt. Door de toegenomen verschillen lijkt het steeds lastiger een gehele beroepsgroep in een algemene regeling te reguleren. Voor het vertrouwen in de juridisch vrije beroepen is echter het naar buiten toe uitdragen van een collectieve beroepsmoraal en het handhaven van die moraal van groot belang. Zeker in een tijd waarin het niet langer vanzelfsprekend is dat de moderne burger zonder meer vertrouwen in de professional stelt. Deuken in het vertrouwen kunnen langdurige gevolgen hebben: vertrouwen komt nog altijd te voet en gaat te paard.

Literatuur

- Arts, W., R. Batenburg e.a. (red.) *organisatie van beroepen*
Een kwestie van vertrouwen; over Amsterdam, Amsterdam
veranderingen op de markt voor University press, 2001
professionele diensten en in de

- Baarsma, B., J. Mulder e.a.**
De spagaat tussen ambt en ondernemerschap; economische analyse van het domeinmonopolie in het notariaat
Amsterdam, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO), 2004
- Brink, H. van der**
Sectorstudie Incassobureaus en Gerechtsdeurwaarderskantoren
Economisch bureau ING, 2004
- Groot van Leeuwen, L.E. de en C.J.M. Schuyt**
Morele redeneerpatronen bij advocaten
In: P. de Bok, A.B. Ringeling e.a. (red.), *Wat de advocaat betaamt*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1992, p. 71-90
- Heuvel Rijnders, J. van den, I.J.M. Lackner e.a.**
Publieke belangen en marktordening bij vrije beroepen
Ministerie van Economische zaken, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, 2004
- Kleiboer, M.A. en N.J.H. Huls**
Tuchtrecht op de terugtocht?
Utrecht, Lemma, 2001
- KSU**
De stand van de advocatuur 2005
Amsterdam, KSU, 2005
- KSU**
De stand van het notariaat 2004
Amsterdam, KSU, 2004
- Lacé, Z.D. en B. Krop**
Naar een robuust notarieel normbesef; position paper bij de werkconferentie 'Tendrapportage notariaat'
Leiden, Universiteit Leiden, november 2004
- Lankhorst, F. en J.M. Nelen**
Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit; hedendaagse integriteitdilemma's van advocaten en notarissen
Zeist, Kerkebosch, 2004
- Mourik, M.J.A. van**
De notariële tarieven en de notariële spagaat
WPNR, nr. 6591, 2004, p. 725-729
- Musschenga, B.**
Integriteit; over de eenheid en heelheid van de persoon
Utrecht, Lemma, 2004
- Oostrum, J.H. van**
Toevallige weetbaarheden; een onderzoek naar integriteitsbewaking in advocatenkantoren
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2002
- Plug, P.J., A.S.E. Dekker e.a.**
Mededinging versus domeinmonopolie en ministerieplicht; over de gevolgen van marktwerking in het notariaat
Den Haag, Berenschot/SEO, 2003
- Velten, A.A. van**
Het notariaat; inderdaad een elastisch ambt
Amsterdam, Stichting tot Bevordering der Notariële Wetenschap, 2002
- Velthoven, B.C.J. van**
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000: deel 1 tijdreeksdata

Leiden, Leiden University,
Department of Economics
Research Memorandum 2002.01,
2002

Voert, M. ter en M. van Ewijk
Eerste trendrapportage notariaat
Den Haag, WODC, WODC cahier
nr. 12, 2004

Vogels, R.J.M., J.P.J. de Jong e.a.
Gegevensverzameling ten behoeve
van de Commissie Monitoring
Notariaat: eindrapportage
Zoetermeer, EIM, 2002

Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit

*F. Lankhorst en J.M. Nelen**

Al jarenlang is in jaarverslagen van de Financial Action Task Force (FATF)¹ te lezen dat als gevolg van allerhande anti-witwasmaatregelen criminelen in toenemende mate een beroep zouden doen op financiële en juridische experts om hun wederrechtelijk verkregen voordeel aan het zicht van de juridische en fiscale autoriteiten te onttrekken. Vooral aan de rol van advocaten en notarissen is in dit verband meermaals gerefereerd.

In het vorig jaar verschenen rapport *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit; hedendaagse integriteitdilemma's van advocaten en notarissen* (Lankhorst en Nelen, 2004) is op basis van literatuuronderzoek, dossieronderzoek en interviews met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen, opsporingsambtenaren en officieren van justitie beschreven in hoeverre voor deze stelling van de FATF in de Nederlandse context ondersteuning te vinden is.² In het rapport wordt ook uitvoerig stilgestaan bij de taken en organisatie van de

* Beide auteurs zijn verbonden aan de sectie Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 De Financial Action Task Force on Money Laundering werd na de jaarlijkse topconferentie van de G7-landen in juli 1989 in Parijs opgericht. De FATF heeft tot taak de bestaande samenwerking ter bestrijding van het witwassen van geld via het bankwezen en de financiële instellingen te evalueren, aanvullende preventieve maatregelen te bestuderen en voorstellen te doen voor wet- en regelgeving. In haar eerste rapport van augustus 1990 deed de FATF veertig aanbevelingen ter bestrijding en voorkoming van witwassen. Nadien is elk jaar een *annual report* verschenen.

2 Dit rapport heeft een dubbele status: het moet enerzijds gezien worden als een zelfstandige rapportage, waarin verslag wordt gedaan van het in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap verrichte onderzoek naar vormen van financiële en juridische dienstverlening aan de georganiseerde criminaliteit en anderzijds als het Nederlandse deelrapport van het internationale project *Dilemmas facing the legal profession and notaries in their professional relationship with criminal clients*. Onder supervisie van de sectie criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam vond dit internationaal vergelijkende onderzoek plaats in Italië, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. De belangrijkste bevindingen zijn onlangs gepubliceerd in *Crime, law and social change*, 42e jrg., nrs. 2-3, 2004.

advocatuur en het notariaat, bij de wettelijke kaders waarbinnen leden van deze beroepsgroepen moeten werken en bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die de professionele waarden van advocaten en notarissen mogelijkwerwijs onder druk zetten. Aangezien deze thema's in andere bijdragen aan dit nummer reeds uitvoerig aan bod komen, beperken we ons in dit artikel tot een schets van de aard en omvang van verwijtbare betrokkenheid van advocaten en notarissen bij georganiseerde criminaliteit.

Het begrip verwijtbare betrokkenheid

Zoals bekend, verrichtte Van de Bunt (1996) in het kader van de parlementaire enquête Opsporingsmethoden onderzoek naar de vrije beroepsgroepen. In bijlage X van het eindrapport van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd de verwijtbare betrokkenheid van leden van een aantal vrije beroepsgroepen – waaronder de advocatuur en het notariaat – bij georganiseerde criminaliteit in Nederland systematisch in kaart gebracht. De door Van de Bunt ontworpen definitie van verwijtbare betrokkenheid wordt ook in het onderhavige artikel als uitgangspunt gehanteerd. Dat betekent dat twee vormen van verwijtbare betrokkenheid van vrije beroepsbeoefenaars bij strafbare handelingen van criminele organisaties worden onderscheiden. Ten eerste de vorm waarin een beroepsbeoefenaar in strafrechtelijke zin is betrokken bij de strafbare gedragingen. Hierbij moet worden gedacht aan het medeplegen van of medeplchtig zijn aan de strafbare feiten. Daarnaast bestaat de verwijtbare betrokkenheid in ruime zin. In deze tweede variant heeft de beroepsbeoefenaar niet de nodige zorgvuldigheid betracht bij het voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van zijn beroepsuitoefening voor criminele doeleinden. Ondanks het feit dat hij dan niet welbewust en opzettelijk heeft meegewerkt aan de strafbare handelingen, kan hem wel worden verweten dat hij had moeten of kunnen weten dat van zijn diensten misbruik werd gemaakt voor criminele doeleinden en dat hij dat risico desondanks kennelijk heeft aanvaard. Deze tweede vorm lijkt op de juridische figuur van voorwaardelijk opzet (*dolus eventualis*), maar is meeromvattend. Dit komt tot uitdrukking in een arrest van het Hof Amsterdam waarin een advocaat werd verweten dat hij niet de nodige zorgvuldigheid in acht had genomen en dat hij beter had kunnen weten, maar waarin van voorwaardelijk opzettelijk handelen niet kon

worden gesproken.³ Deze vorm is dus een zorgvuldigheidsnorm, die aansluit bij de richtlijnen en beroeps- en gedragsregels van de verschillende beroepsgroepen. Zo moet een notaris 'de grootst mogelijke zorgvuldigheid in acht nemen bij het controleren van de waarheidsgetrouwheid van de akte en bij het naleven van de blijkens de akte in acht genomen formaliteiten'.⁴

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft de Richtlijnen ter voorkoming van betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen,⁵ de zogenoemde Bruyninckx-richtlijnen, opgesteld. Daarin wordt bepaald dat een advocaat in het algemeen geen onderzoeksplicht heeft en op de juistheid van de gegevens van zijn cliënt mag afgaan. Wanneer echter in redelijkheid aanwijzingen van onjuistheden bestaan, heeft de advocaat een onderzoeksplicht ten aanzien van de identiteit van de opdrachtgever en ten aanzien van de aard van de opdracht. Tevens is de verantwoordelijkheid van de advocaat ten aanzien van het wel of niet verrichten van handelingen in het kader van een eventuele bijdrage aan criminele handelingen aangescherpt. Wanneer in strijd met deze zorgplicht wordt gehandeld, kan de advocaat verweten worden welbewust een risico te hebben genomen dat van zijn dienstverlening misbruik wordt gemaakt.

De vraag komt op in hoeverre een vriendschapsrelatie tussen de dienstverlener en leden van een criminele organisatie, of in elk geval een relatie die verder gaat dan de gangbare cliënt-dienstverlenerrelatie, ook als een vorm van verwijtbare betrokkenheid moet worden aangemerkt. Dit vanuit de achterliggende gedachte dat een dienstverlener hierdoor zijn onafhankelijkheid en maatschappelijke geloofwaardigheid op het spel kan zetten. Binnen de advocatuur geldt dat 'de advocaat zich zodanig behoort te gedragen dat het vertrouwen in de advocatuur of in zijn eigen beroepsuitoefening niet wordt geschaad'.⁶ De zin 'ook wanneer hij niet beroepshalve optreedt' is weggelaten. Dit geeft aan dat niet-beroepsmatige handelingen van de advocaat weliswaar tuchtrechtelijk beoordeeld kunnen worden wanneer zij absoluut ongeoorloofd zijn, maar dat de gedragsregels zich niet rechtstreeks op privé-gedragingen van de

3 Hof Amsterdam 20 juni 1995.

4 Regel 4 beroeps- en gedragsregels van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

5 Richtlijnen ter voorkoming van betrokkenheid van de advocaat bij criminele handelingen, Vademecum Advocatuur, Wet & Regelgeving, Nederlandse Orde van Advocaten 2002, p. 299.

6 Regel 1 Gedragsregels 1992.

advocaat richten.⁷ Het notariaat beschrijft in de notariële beroeps- en gedragsregels wel expliciet de privé-gedragingen van de notaris. De notaris behoort zich zowel beroepsmatig als privé zodanig te gedragen dat de eer en het aanzien van zijn beroep niet worden geschaad.⁸

Nu het begrip verwijtbare betrokkenheid is geëxpliciteerd, kan men de vraag stellen hoe vaak en op welke wijze deze betrokkenheid in de praktijk tot uiting komt. Hieronder gaan we daarop in.

Omvang

De onderzoeksbevindingen zijn in kwantitatieve zin geenszins alarmerend. In het door ons verzamelde onderzoeksmateriaal werden de vrije beroepsbeoefenaren slechts een enkele keer in verband gebracht met (ernstige) vormen van criminaliteit.

In de periode 1996-2001 rees ten aanzien van elf advocaten een vermoeden van verwijtbare betrokkenheid *in enge zin*; vijf van hen werden uiteindelijk strafrechtelijk vervolgd, hetgeen in twee zaken uitmondde in vrijspraak. Acht notarissen kwamen in voornoemde periode in een kwaad daglicht te staan; vier van hen werden strafrechtelijk vervolgd (en veroordeeld).

Ten aanzien van de tweede variant van verwijtbare betrokkenheid ligt de situatie anders. Respondenten uit de kringen van opsporing en vervolging zeggen met regelmaat zaken tegen te komen waarin advocaten en notarissen de hierboven geschetste zorgvuldigheidsnorm niet in acht nemen. Geen van deze respondenten heeft het echter aangedurfd om hun vermoeden uit te drukken in aantallen zaken. Er zijn evenwel geen aanwijzingen dat zich in kwantitatieve zin opmerkelijke veranderingen hebben voorgedaan met betrekking tot het aantal bekend geworden gevallen van verwijtbare betrokkenheid sinds de rapportage van Van de Bunt (1996).

De bovenstaande conclusie lijkt geruststellend en zou zo kunnen worden geïnterpreteerd dat het probleem van verwijtbare betrokkenheid door advocaten en notarissen verwaarloosbaar is. Vanwege de lage prioriteit bij opsporingsinstanties voor dit probleem en het feit dat het

7 Boekman, 1998, p. 11; Vademecum advocatuur Wet- & regelgeving, Nederlandse Orde van advocaten 2002, p. 237.

8 Beroeps- en gedragsregel 1 van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

financieel rechercheren binnen politie en justitie onvoldoende is ontwikkeld (Faber en Van Nunen, 2002) is het aantal aan het licht gekomen zaken van 'foute' advocaten en notarissen vermoedelijk niet indicatief voor de omvang van het probleem.

Los van de bovengenoemde factoren zijn er nog twee redenen waarom de onderzoeksbevindingen geen aanleiding geven tot het bagateliseren van het probleem. In de eerste plaats moet worden bedacht dat financiële en juridische dienstverleners meestal niet exclusief voor één criminele organisatie werken, maar hun diensten aan verschillende criminele organisaties ter beschikking stellen.⁹ Het optreden van een gering aantal advocaten of notarissen die de grenzen van het betamelijke overschrijden, kan dan ook al bijzonder ontwrichtend werken voor het maatschappelijke verkeer. In de tweede plaats is de aard van de aangetroffen vormen van verwijtbare betrokkenheid daarvoor te ernstig. Het laatste punt wordt hieronder toegelicht.

Verschijningsvormen

Uit de literatuur, de interviews, de media-analyse en de dossiers kunnen voor de advocatuur acht verschillende vormen van verwijtbare betrokkenheid worden gedestilleerd en voor het notariaat vier. De door ons gevonden verschijningsvormen van verwijtbare betrokkenheid zullen hieronder, aan de hand van de bestudeerde casus, uiteen worden gezet.

Advocatuur

Verwijtbare betrokkenheid bij advocaten wordt vaak geassocieerd met het optreden van strafrechtadvocaten. Dit vanwege het feit dat strafrechtadvocaten, vanwege hun cliëntèle, de aard van de zaken die ze behandelen en de publiciteit waarmee dat gepaard gaat, vaker in de schijnwerpers staan dan hun civielrechtelijke collega's. Bij het publiek bestaat vaak onbegrip over het werk van de strafrechtadvocaat, in het bijzonder wanneer het geval zich voordoet dat een persoon die van het plegen van ernstige strafbare feiten wordt verdacht, op vrije voeten wordt gesteld. In de beeldvorming ontstaat dan soms het idee dat

⁹ Zie in dit verband (onder andere) het rapport van de monitor georganiseerde criminaliteit van Kleemans e.a. (2002).

de advocaat zelf ook onoorbare handelingen verricht. Meestal berust dit idee op een idee fixe, maar soms schieten, zoals hieronder zal blijken, strafrechtadvocaten in hun dienstverlening door.

Het beeld dat uit het onderzoeksmateriaal naar voren komt, suggereert overigens dat vormen van verwijtbare betrokkenheid meer gezocht moeten worden in de civiele hoek van de advocatuur dan in de strafrechtelijke hoek. Uit de interviews met de advocaten komt dit ook naar voren. Zij geven aan dat wanneer er al sprake is van verwijtbare betrokkenheid het niet zozeer gaat om strafrechtadvocaten, maar, zeker in de sfeer van witwassen, vooral om advocaten die geverseerd zijn in het civiele recht.

De eerste vier verschijningsvormen van verwijtbare betrokkenheid hebben hoofdzakelijk betrekking op strafrechtadvocaten, de resterende voorbeelden op civielrechtelijke advocaten.

Optreden als boodschapper

Evenals in de typologie van Van de Bunt (1996, p. 21) komt uit verschillende casus de situatie naar voren waarin de advocaat een functie als 'boodschapper of 'brievenbus' vervult door bijvoorbeeld informatie die onbekend voor bepaalde mensen moet blijven, aan de cliënt, familie van de cliënt, of anderen door te spelen. Deze rol van boodschapper heeft primair betrekking op de strafrechtadvocatuur. Uit de casus blijkt dat, zeker wanneer een cliënt 'in beperkingen' zit en geen contact met de buitenwereld mag hebben, een advocaat zijn positie om kennis van informatie te nemen en toegang tot de cliënt te hebben, kan misbruiken.

Volgens de geïnterviewde advocaten kan men niet in zijn algemeenheid stellen dat in strijd met de zorgvuldigheid wordt gehandeld indien een advocaat als boodschapper voor zijn cliënt fungeert en tussen leden van een criminele organisatie heen en weer pendelt. Het contact tussen een cliënt en zijn advocaat mag volgens hen vrij ver gaan, ook wat betreft het contact met eventuele andere getuigen en verdachten. Als advocaat dient men immers eenzijdig de belangen van de cliënt. In de praktijk zijn de geïnterviewde advocaten nog nooit een casus tegengekomen waarin leidinggevende subjecten binnen een crimineel netwerk na een aanhouding via de advocaat aan de 'kleinere jongens' doorgeven wat ze moeten verklaren. Ook de praktijk van het doorgeven van een gesloten envelop kennen zij niet uit eigen ervaring. Overigens beschouwen zij deze handelwijze niet per definitie als tuchtrechtelijk laakbaar, hoewel onderkend wordt dat er in dat

geval een verhoogd risico bestaat als boodschapper te fungeren voor zaken waarbij advocaten niet betrokken willen raken.

In schril contrast met de percepties van de geïnterviewde advocaten staan de opvattingen van de respondenten uit de wereld van de opsporing. Naar hun mening komt het meer dan regelmatig voor dat informatie aan onbevoegden wordt doorgespeeld. Bij aanhoudingen komen relevante stukken na drie dagen vrij. Hierin komen vaak ook namen van personen voor die nog steeds onderwerp van opsporing zijn. Deze informatie wordt soms door de advocaat aan onbevoegde derden verstrekt.

Er bestaat nog een andere manier om informatie aan onbevoegde derden door te spelen. Advocaten zetten soms in het belang van hun cliënt (gedeelten van) strafdossiers op internet of geven dit ter inzage aan journalisten. Zeker in het geval dat het een zaak betreft waarin sprake is van meerdere verdachten, kan dit betekenen dat de privacy en wellicht ook de zaaksbelangen van deze verdachten geschaad worden.

Beïnvloeden en onder druk zetten van getuigen

In een tweede vorm van verwijtbare betrokkenheid, waarbij de advocaat zijn partijdigheid zeer ver doorvoert, probeert de raadsman een getuige zodanig te bewerken dat belastende verklaringen tegen zijn cliënt – of in het geval dat hij meerdere cliënten in één en dezelfde zaak heeft een andere cliënt – worden ingetrokken. Uit een van de opsporingsonderzoeken komt het volgende naar voren:

Een advocaat dient verklaringen in die derden ten gunste van zijn cliënt hebben afgelegd. Tijdens het politieonderzoek ontstaan twijfels over de wijze waarop de advocaat deze verklaringen verkregen heeft. Volgens een latere verklaring van één van deze derden zouden de betrokkenen door de advocaat onder druk zijn gezet.

Uit de interviews met opsporingsambtenaren en officieren van justitie komt naar voren dat het meesmokkelen van briefjes en het op uiteenlopende wijzen onder druk zetten en beïnvloeden van getuigen de meest voorkomende gevallen van verwijtbare betrokkenheid van strafrechtadvocaten zijn.

Tegenstrijdige belangenbehartiging

Een raadsman dient partijdig te zijn. In het geval dat hij optreedt voor meerdere cliënten tegelijk kan het voorkomen dat de belangen van beide cliënten met elkaar in strijd zijn. Uit de gedragsregels blijkt een verbod van tegenstrijdige belangenbehartiging. Wanneer met alle partijen goede afspraken zijn gemaakt en zij schriftelijk zijn gewezen op de mogelijke consequenties, kan een advocaat wel voor meerdere partijen die mogelijk tegenstrijdige belangen zouden kunnen hebben, optreden (regel 7 lid 1 Gedragsregels 1992). Het is dan wel aan de cliënten zelf om te bepalen of er tegenstrijdige belangen zijn. Daarnaast heeft de advocaat wel een eigen verantwoordelijkheid om te bepalen of hij de verschillende partijen wil en kan verdedigen (Spronken, 2001, p. 556-561).

Uit het casusmateriaal blijkt dat een raadsman soms voor twee partijen optreedt, terwijl hij slechts ten volle de belangen van één van beide cliënten vertegenwoordigt. Een voorbeeld daarvan is de advocaat die meerdere verdachten in een strafzaak bijstaat en lopende het strafrechtelijke onderzoek relevante informatie laat lekken naar de pers. Voor één van zijn cliënten pakt de publiciteitsgolf gunstig uit, terwijl de informatie voor een andere cliënt zeer belastend is.

Belangenverstrengeling

In de interviews is verschillende keren het voorbeeld genoemd van advocaten in strafzaken die worden benaderd door ('zogenaamde') vrienden van cliënten die de kosten van de verdediging op zich willen nemen. Dit is in beginsel geen probleem tenzij een tegenprestatie in de zin van het doorspelen van informatie en dergelijke wordt gevraagd. In dat geval is de advocaat niet meer geheel onafhankelijk en kan er belangenverstrengeling ontstaan.

Gezien vanuit het standpunt van de advocaat, heeft dit voorbeeld van belangenverstrengeling een extern karakter: de advocaat heeft bij de uitkomst van de zaak geen eigen belang. Belangenverstrengeling kan echter ook een intern karakter hebben, namelijk daar waar de advocaat wél een eigen belang heeft bij de uitkomst van een zaak. Dit gaat gepaard met verlies van zijn onafhankelijkheid, zoals uit de volgende casus blijkt.

Op het moment dat voorzienbaar is dat een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) tegen verdachte A zal worden gestart, sluit een advocaat een overeenkomst van geldlening af met zijn cliënt A.

Als zekerheid krijgt de advocaat een recht van hypotheek op onroerend goed van A.

Advisering bij en uitvoering van (dubieuze) financiële transacties

Wanneer (criminele) vermogens voor derden, justitie en fiscus moeten worden veiliggesteld, kan een advocaat vanwege zijn financieel-juridische kennis uitkomst bieden. Door het geven van adviezen over bijvoorbeeld de gunstigste manier om geld weg te sluzen of het bedenken van constructies kan een rookgordijn worden opgetrokken waarachter dubieuze transacties schuilgaan. De volgende twee gevallen illustreren dit.

Op een aantal panden van verdachte A wordt conservatoir beslag gelegd. A heeft het economisch eigendom over de panden. Het juridische eigendom is ondergebracht bij BV1. Door het conservatoir beslag ontstaat het risico van ontruiming van de panden. Om de ontruiming tegen te gaan, bedenkt advocaat X de volgende constructie: BV2 neemt de gevestigde hypotheek op de panden middels een akte van cessie over van de bank. Het juridische eigendom van de panden blijft bij BV1. Achter BV2 gaan twee handelaren in onroerend goed schuil. Met A spreken zij af dat hij voor een bepaalde datum zijn 'schuld' zal inlossen door alle aandelen van BV2 op te kopen.

Eén van de belangrijkste leden van een crimineel samenwerkingsverband heeft geregeld contacten met zijn raadsman op diens kantoor of per telefoon. Uit de afgeluisterde telefoongesprekken komt naar voren dat de advocaat geregeld adviezen geeft over de wijze waarop het geld met behulp van BV's naar de Bahama's gesluisd kan worden, afgeschermd van de fiscus en opsporingsambtenaren.

In de interviews is verschillende malen gerefereerd aan de mogelijkheid dat een dienstverlener niet slechts adviezen geeft of constructies bedenkt, maar dat hij ook daadwerkelijk zelf handelingen hiertoe verricht. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het oprichten van rechtspersonen of de uitvoering van financiële transacties namens een cliënt. In de casuïstiek zijn dergelijke verschijningsvormen evenwel niet aangetroffen.

Derdenrekening als safe-haven

In het verleden is door verschillende auteurs (zie onder anderen Van de Bunt, 1996) gewezen op het risico dat op een oneigenlijke manier gebruik kan worden gemaakt van derdengeldrekeningen van advocaten en notarissen. Bij oneigenlijk gebruik kan men denken aan het onbevoegd doen van betalingen aan derden of door het gebruikmaken van de derdenrekening van de advocaat als 'safe-haven', waardoor geld veiliggesteld kan worden. Zie hiervoor het volgende voorbeeld.

A wordt verdacht van grootscheepse fraude bij een bedrijf. Een gedeelte van het schadebedrag wordt reeds gevorderd door de advocaat van het bedrijf. A zet het resterende bedrag op de rekening van een advocaat, waar het een aantal maanden blijft staan. Vervolgens wordt dit geld door de advocaat naar een andere rekening in het buitenland overgeheveld.

In 1998 is, mede met het oog op misbruik van de derdenrekening, de Boekhoudverordening van de advocatuur gewijzigd. Er zijn onder andere regelingen omtrent de Stichting Derdengelden in neergelegd. De Stichting Derdengelden heeft tot doel de gelden die bestemd zijn voor een cliënt of enig andere derde tijdelijk te beheren. Elke advocaat is verplicht een Stichting Derdengelden tot zijn beschikking te hebben (art. 3 lid 1 Boekhoudverordening). Daarnaast is er voor de advocaat een zorgplicht vastgesteld. De advocaat heeft de plicht om erop toe te zien dat de derdengelden óf rechtstreeks naar de rechthebbende óf rechtstreeks naar de Stichting Derdengelden worden overgemaakt (art. 3 lid 2 Boekhoudverordening). In het geval de derdengelden toch naar de advocaat zijn overgemaakt, maakt hij deze onverwijld over op de rekening van de rechthebbende of van de Stichting Derdengelden (art. 3 lid 3 Boekhoudverordening). Het is niet toegestaan om derdengelden onnodig op de rekening van de Stichting Derdengelden te stallen. Zodra de gelegenheid zich voordoet, moet de advocaat de derdengelden die zich onder zijn Stichting Derdengelden bevinden, overmaken naar de rechthebbende (art. 3 lid 4 Boekhoudverordening). De derdengelden mogen niet worden gebruikt tot zekerheid van de advocaat zelf, zijn praktijk, enig andere derde of op een andere manier die in strijd is met de bestemming (art. 3 lid 5 Boekhoudverordening). De gelden staan op de rekening van de Stichting Derdengelden en vallen dientengevolge niet onder het faillissement van de failliete advocaat. Voor het opnemen van gelden of voor het overmaken van gelden van

een Stichting Derdengelden naar een andere rekening zijn de handtekeningen van minstens twee bestuursleden vereist.

Misleiding door ophouden van schone schijn

In de praktijk geeft de advocaat door zijn aanwezigheid bij een bepaalde handeling of transactie of door een door hem gegeven advies, een vertrouwenssignaal af naar de wederpartij. Hierbij kan men onder andere denken aan banken, handelspartners enzovoort. Door zijn betrokkenheid wordt de schijn gewekt dat er sprake is van een legale zaak, terwijl het inhoudelijk om een illegale zaak gaat.

Advocaat X helpt verdachte A om derden op te lichten door hen ertoe te bewegen geld te investeren in obligaties, terwijl advocaat X vermoedelijk op de hoogte is van het feit dat verdachte A niet over deze obligaties beschikt. De slachtoffers gaven aan dat het feit dat een advocaat betrokken was bij de investeringen, voor hen een teken was dat de zaak te vertrouwen was.

Ook wanneer de advocaat niet in de uitoefening van zijn beroep handelingen verricht, straalt de status van zijn beroep een zekere mate van vertrouwen uit. Tevens kan een advocaat bijvoorbeeld misbruik van zijn status maken door een bijdrage te leveren aan de afscherming van criminele activiteiten of aan de afscherming van de opbrengsten ervan. Hij kan zich opwerpen als keten in een financiële transactie, waardoor niet te achterhalen valt waar de geldstroom vandaan komt.

Misbruik van privileges en faciliteiten

Het verschoningsrecht van de advocaat biedt de mogelijkheid bepaalde informatie af te schermen. Slechts wanneer de dienstverlener zelf als verdachte van een ernstig misdrijf is aangemerkt, kan er in bepaalde gevallen inbreuk worden gemaakt op dit recht. Het verschoningsrecht maakt doorzoeking lastiger en brengt met zich dat (tele)communicatie vanaf een advocatenkantoor in principe niet wordt getapt. Dat deze privileges soms worden misbruikt, blijkt uit de volgende casus.

Een advocaat staat zijn cliënt A toe om gebruik te maken van de telecommunicatieapparatuur op zijn kantoor. Wanneer A later wordt aangehouden, blijkt dat hij via de telecommunicatiemiddelen van de advocaat veelvuldig contact met andere verdachten

heeft onderhouden. Door de mogelijkheid gebruik te maken van de apparatuur op een advocatenkantoor kunnen misdrijven relatief afgeschermd worden voorbereid en/of uitgevoerd.

De bovenstaande casus is voorgelegd aan een aantal leden van de beroepsgroep. Hoewel zij erkennen dat het risico bestaat dat bij groot-schalig gebruik van de kantoorfaciliteiten van de advocaat diens positie wordt misbruikt als afscherming, vinden zij dat de advocaat in beginsel moet kunnen afgaan op het vertrouwen in de cliënt, ook al wordt dit vertrouwen een enkele keer beschaamd.

Notariaat

Ook binnen het notariaat komen uiteenlopende vormen van verwijtbare betrokkenheid voor. Er zijn vier vormen gevonden, waarvan er twee tevens bij de advocatuur gesignaleerd zijn. Al deze gevallen hebben betrekking op registergoederen, vermogensconstructies en rechtspersonen. Ten aanzien van het personen- en familierecht en het ondernemingsrecht zijn er nauwelijks verdachte zaken en al helemaal niet in relatie tot georganiseerde misdaad.

Onvoldoende doorvragen bij oprichting van rechtspersonen

De notaris is onpartijdig en heeft een ministerieplicht waardoor hij zonder gegronde redenen een cliënt niet kan weigeren. Een manier om achter de bedoelingen van een cliënt te komen is doorvragen. Uit de interviews met de notarissen komt naar voren dat notarissen soms te goedgelovig zijn. Deze respondenten menen dat verwijtbare betrokkenheid in enge zin nauwelijks voorkomt, maar dat notarissen soms onvoldoende kritisch zijn. Eén van de onderzochte casus heeft betrekking op deze lacune.

Notaris X richt op verzoek van cliënt B geregeld rechtspersonen op en voert aandeletransacties uit. De cliënt handelt op frauduleuze wijze in vennootschappen. De notaris krijgt door de verdachte omstandigheden van de transacties argwaan, maar laat zich met een kluitje in het riet sturen en blijft zijn diensten verlenen zonder door te vragen. Verdachte verklaart dat hij van de diensten van notaris A gebruikmaakt omdat deze 'snel werkt en geen lastige vragen stelt.' Notaris X houdt nog wel een keer ruggespraak bij een collega-notaris, maar aangezien ze niets verdachts kunnen ontdekken, verricht hij geen diepgaander onderzoek naar de achtergronden van zijn cliënt en gaat hij door met het verlenen van de diensten.

Onzorgvuldigheid bij passeren van aktes in relatie tot onroerend goed

Notarissen kunnen aan hun cliënten allerhande adviezen geven, constructies bedenken of uitvoeringshandelingen verrichten om criminele vermogens veilig te stellen voor de fiscus en justitie. Een notaris kan bijvoorbeeld medewerking verlenen aan witwasconstructies. Daarbij kan worden gedacht aan zogenaamde ABC-constructies. Dit zijn constructies waarbij binnen een kort tijdbestek transportaktes met betrekking tot hetzelfde pand meerdere malen worden gepasseerd bij één of meerdere notarissen.

Uit interviews met respondenten uit het notariaat komt naar voren dat ABC-constructies zeer geregeld voorkomen in de onroerendgoedsfeer. Het gaat hierbij lang niet altijd om witwassen. Respondenten geven aan dat er volstrekt legitieme redenen voor deze constructies kunnen bestaan. De situatie dat meerdere koopaktes op één dag worden gepasseerd, kan gebaseerd zijn op een koopcontract dat tien jaar geleden is gesloten, maar waarvan de levering nu pas plaatsvindt. Wanneer bij levering het pand direct wordt doorverkocht, is het in die tien jaar tijd meer waard geworden en kunnen er dientengevolge forse prijsverschillen ontstaan ten aanzien van het bedrag dat tien jaar eerder werd overeengekomen. Wanneer er sprake is van meerdere koopaktes op dezelfde dag, zal de notaris echter wel door moeten vragen. Een cliënt kan een hele goede reden hebben om meer dan de marktwaarde te bieden voor een pand, bijvoorbeeld voor de uitbreiding van een zaak.

Misleiding door ophouden van schone schijn

Een notaris kan, evenals hiervoor beschreven is ten aanzien van de advocaat, misbruik van zijn status maken door bijvoorbeeld een bijdrage te leveren aan de afscherming van criminele activiteiten of aan de afscherming van de opbrengsten ervan. Het enkele feit dat een notaris bijvoorbeeld bij projectvergaderingen aanwezig is, impliceert voor velen dat het om een betrouwbaar project gaat, zoals blijkt uit de volgende casus.

Een groep personen verdacht van oplichting probeert mensen over te halen om investeringen bij hen te doen. De vermelding op de brochure van de naam van een notariskantoor wordt gebruikt om de schijn te wekken dat er sprake is van een solide investering. In de brochure wordt gesteld dat het notariskantoor in kwestie het project zal begeleiden, dat het kantoor toezicht zal houden

en dat de inleggelden via de bankrekening van het notariskantoor zullen lopen. De buitenlandse vennootschap zal slechts met medewerking van de notaris over het ingelegde geld kunnen beschikken.

Derdenrekening als safe-haven

Naar aanleiding van de Slis-Stroom-affaire¹⁰ is in 1995 een beroepsregel van kracht geworden die bepaalde dat bedragen bestemd voor derden ondergebracht dienden te worden in een Stichting Derdengelden, die per kantoor moest worden opgericht. Echter, gezien het feit dat men het risico aanwezig achtte dat in geval van slechte persoonlijke financiële omstandigheden de mogelijkheid tot verduistering van de derdengelden bestond, werd in de Wet op het notarisambt 1999 het systeem van de kwaliteitsrekening geïntroduceerd. Hierin wordt expliciet aangegeven dat derden rechthebbenden zijn en dat de rekening niet aan de notaris toebehoort (art. 25 lid 3 WNA). Door de invoering van dit artikel is het geld van derden beschermd tegen een faillissement van de notaris. Per kantoor kan men een rekening openen en is men niet verplicht, zoals de Hoge Raad in het arrest Slis-Stroom voorstelde, om per transactie een rekening te openen (art. 25 lid 1 WNA). Op het aandeel van een rechthebbende in de kwaliteitsrekening kan geen derdenbeslag worden gelegd. Dit betekent in principe dat wanneer er beslag dreigt te worden gelegd op de gelden van een cliënt, dit geld kan worden overgemaakt op de derdenrekening van een notaris, waardoor het geld wordt weggezet en veiliggesteld voor de executant. Daarnaast kan een notaris optreden als keten in een financiële transactie waardoor niet te achterhalen valt waar de geldstroom vandaan komt. Uit één van de opsporingsonderzoeken komt het volgende voorbeeld naar voren.

Een notaris passeert hypotheekakten terwijl hij weet of kon weten dat de hypotheekverlenende instellingen worden misleid. Voorts past hij conceptaktes zodanig aan dat de bedragen overeenkomen met vervalste koopovereenkomsten. De winst die door deze frauduleuze handelingen wordt gegenereerd, wordt via de derdenrekening van de notaris naar een medeverdachte geboekt.

¹⁰ HR 3 februari 1984, NJ 1984, 752. De verkoper van een restaurant werd benadeeld door het faillissement van notaris Slis-Stroom aangezien de opbrengst van de verkoop werd vermengd met het vermogen van de failliete notaris.

Opgemerkt dient te worden dat binnen het notariaat de regel dat voor het opnemen van gelden of voor het overmaken van gelden van een Stichting Derdengelden naar een andere rekening handtekeningen van minstens twee bestuursleden nodig zijn, niet bestaat. Dit zou in principe met zich kunnen brengen dat een notaris zonder enig beletsel al het geld dat op zijn derdenrekening staat, opneemt en met de noorderzon vertrekt.

Tot slot

Het geheel van de aangetroffen gevallen overziend, kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'actieve' en 'reactieve' vormen van verwijtbare betrokkenheid. Bij de 'actieve' variant is er sprake van een 'doen' of 'handelen' in de beroepsuitoefening, veelal op initiatief of instigatie van de beroepsbeoefenaar zelf. Een advocaat kan bijvoorbeeld doorslaan in zijn partijdigheid waardoor de balans tussen de partijdigheid en de onafhankelijkheid uit evenwicht raakt en hij zijn onafhankelijkheid verliest. Bij de 'reactieve' variant daarentegen, is er sprake van (verwijtbaar) nalaten of van misbruik laten maken van het ambt, van de goede naam verbonden aan het ambt, enzovoort. In deze gevallen doet de notaris of advocaat het volstreekte tegendeel van wat de samenleving (ook) van hem of haar verlangt: fungeren als poortwachter.

Spronken (2001) heeft geconcludeerd dat de zorgvuldigheidsnormen die de advocaat in acht moet nemen als hij zich begeeft in het grensgebied van de (strafbare) betrokkenheid in de tuchtrechtspraak nauwelijks zijn uitgekristalliseerd. Zij wijt deze omissie onder andere aan de onduidelijkheid over de vraag wat de kern van de taak en de rol van advocaten in strafzaken is. Hoe dit verder ook zij, feit is dat vanuit het door Van de Bunt (1996) geïntroduceerde normatieve kader als verwijtbaar gekwalificeerde gedragingen tuchtrechtelijk niet snel worden gesanctioneerd. Deze bevindingen rechtvaardigen de vraag in hoeverre de regels en het toezicht binnen de beroepsgroep een adequate barrière vormen voor verwijtbare of zelfs onrechtmatige dienstverlening aan georganiseerde criminaliteit.

Ook buiten de beroepsgroepen wordt toezicht uitgeoefend op de activiteiten van advocaten en notarissen. Wanneer het gaat om dienstverlening aan georganiseerde misdaad, betreft het – naast informele controle door media en publieke opinie – vooral de strafrechtelijke hand-

having door politie en justitie en sinds 1 juni 2003 ook de meldplicht op basis van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Mot). Geconcludeerd kan worden dat ook dit externe toezicht zijn beperkingen kent en daarmee gelegenheden kan creëren voor onoorbare praktijken. Over het algemeen investeren politie en justitie weinig in onderzoek naar betrokkenheid van advocaten en notarissen bij georganiseerde criminaliteit. Wanneer een advocaat of notaris in beeld komt in een grootschalig opsporingsonderzoek, blijft deze doorgaans in de zijlijn van het onderzoek. Zelden wordt hij 'gepromoveerd' tot verdachte – ook al zijn er aanwijzingen dat nader onderzoek een concrete verdenking oplevert – en zelfs dan is de kans dat hij uiteindelijk vervolgd zal worden klein. Deze terughoudendheid kan samenhangen met de beperkingen die het verschoningsrecht oplegt aan opsporing en mogelijk ook het hoge afbreukrisico van strafzaken tegen dergelijke verdachten.

In het kader van de Wet Mot is bepaald dat werkzaamheden verricht door een advocaat of een (kandidaat)notaris niet meldplichtig zijn indien zij 'verband houden met de bepaling van de rechtspositie van een cliënt, 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.' Vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat met een ruime uitleg van 'advisering ter vermindering van een procedure' bijna elk advies hieronder valt. Ook voor het notariaat geldt dat bijna alles met een akte en dus direct of indirect met de eigenlijke werkzaamheden te maken heeft. De verwachting binnen de beroepsgroepen is dan ook dat de regeling niet zal leiden tot een groot aantal meldingen. Ook in de kringen van de instanties die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten zijn de verwachtingen omtrent de effecten van de meldplicht niet hoog gespannen. De geïnterviewde opsporingsambtenaren en officieren van justitie vermoeden dat advocaten en notarissen geneigd zullen zijn om hun werkzaamheden te omschrijven als een vorm van klassieke taakuitoefening, waarvoor de meldplicht niet bestaat. Wel hechten zij waarde aan het symbolische karakter van de meldplicht, in de zin dat de vrije beroepsbeoefenaars middels een wettelijke regeling gewezen worden op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Literatuur

- Bunt, H.G. van de**
Inzake Opsporing Bijlage X.
Deel III onderzoeksgroep Fijnaut;
beroepsgroepen en fraude
's-Gravenhage, Sdu uitgevers,
1996
- Lankhorst, F., J.M. Nelen**
Professionele dienstverlening en
georganiseerde criminaliteit;
hedendaagse integriteitdilemma's
van advocaten en notarissen
Zeist, Kerckebosch BV,
Politiewetenschap 16, 2004
- Faber W., A.A.A. van Nunen**
Het ei van Columbo?
Oss, S&B Drukkerij, 2002
- Kleemans, E.R., M.I.E. Bienen**
e.a.
Georganiseerde criminaliteit in
Nederland; tweede rapportage op
basis van de WODC-monitor
Den Haag, Boom Juridische uit-
gevers, O&B nr. 198, 2002
- Spronken, T.**
Verdenking
Deventer, Gouda Quint, 2001
(diss.)

Notariaat, ethiek en marktwerking

*Z.D. Laclé**

De notaris-notabele van weleer heeft plaatsgemaakt voor de jurist-expert (Kwak, 2001, p. 97) die in een vrije markt opereert. Het adverteren van notariële diensten op het witte doek¹ en het wedijveren om de eerste positie op 'www.goedkoopstenotaris.nl', zijn zaken die binnen de noblesse oblige van oudsher ondenkbaar waren maar die zich nu voordoen in het moderne notariaat.

De ontwikkelingen die andere vrije beroepen hebben doorgemaakt, zoals specialisatie, internationalisering en de verandering in de publieke beeldvorming (Arts, Batenburg e.a., 2001, p. 13-15), manifesteren zich ook binnen het notariaat. De 'toegenomen macht van de markt' heeft binnen het notariaat vorm gekregen in het doorvoeren van marktwerking. Als gevolg van de Wet op het notarisambt 1999 (WNA, 1999) werden de notaristarieven vrijgegeven en werd het eenvoudiger om een notarispraktijk te beginnen.

Het notariaat bevindt zich sinds de inwerkingtreding van de 'nieuwe' notariswet in een periode van transitie. De notaris dient te opereren in een nieuwe markt waarin prijsconcurrentie een belangrijke rol speelt. In deze nieuwe omgeving is het van belang een balans te vinden tussen de vernieuwingen die de wet brengt en de traditionele pijlers van het notariaat.

Deze nieuwe situatie bergt enige risico's en dilemma's in zich. Marktwerking kan verstrekende gevolgen hebben voor de dienstverlening. Het gevaar bestaat dat onder druk van concurrentie minder aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de dienstverlening en de minder rendabele rechtsgebieden worden afgestoten. Ook kan marktwerking de in het Latijnse notariaat vervatte balans tussen de ondernemersaspecten en de publieke taken verstoren, waarbij de traditionele ereplicht kan worden ondergesneeuwd door de ondernemersmentaliteit. Anderzijds kan van marktwerking een dynamiek uitgaan

* De auteur is als PhD-fellow verbonden aan de Afdeling Rechtssociologie (departement Meta-juridica) van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

¹ Notaris Slotijn adverteert zijn notariële diensten in de bioscoop. T. Schellema, 'Niet langer in de ivoren toren', *NRC Handelsblad*, woensdag 16 maart 2005.

die juist bevorderend is voor de onderlinge controle van notariscollega's en de kwaliteit van de dienstverlening. De stand van de notariële beroepsethiek en de ontwikkelingen die zich hierin voordoen alsmede de mate waarin bovengenoemde dilemma's en risico's een rol spelen in de notariële praktijk, zijn de uitgangspunten van deze bijdrage. Eerst wordt ingegaan op de bijzondere positie die de notaris in het rechtsverkeer inneemt. Ten tweede worden de ethische pijlers van het notariaat geïllustreerd. Vervolgens komen de introductie van marktwerking en de vernieuwingen die dit met zich heeft meegebracht aan de orde. Hierna komen de ontwikkelingen in de beroepsethiek van het notariaat aan bod. Deze bijdrage wordt afgesloten met enige concluderende opmerkingen.

De notaris: een bijzondere rechtsfiguur

De notaris is zowel openbaar ambtenaar als ondernemer. Deze hybride functie die met de term 'Latijns notariaat' wordt omschreven is in Nederland in 1842 door de Wet op het notarisambt geïntroduceerd. De notaris oefent zijn beroep uit als vrije beroepsbeoefenaar en moet voor zijn eigen inkomsten zorgen. Anderzijds is hij een bij Koninklijk Besluit benoemde publieke ambtenaar die namens de overheid rechtsverhoudingen vastlegt in authentieke akten. De wetgever heeft de notaris een domeinmonopolie toegekend voor verschillende transacties en overeenkomsten in delen van het personen- en familierecht, erfrecht, huwelijksvermogensrecht, onroerende zakenrecht en ondernemingsrecht. Dit betekent dat de betrokkenheid van de notaris voor die transacties wettelijk verplicht is gesteld. Zo is bijvoorbeeld voor het aangaan van huwelijksvoorwaarden de tussenkomst van de notaris vereist. Ook is de notaris de enige rechtsfiguur die bevoegd is registergoederen (huizen, schepen, vliegtuigen) over te dragen. Het notariële domeinmonopolie is door de wetgever aan de notaris toegekend om de rechtsbescherming van partijen te waarborgen en de rechtszekerheid te bevorderen. De inhoud van de notariële authentieke akte levert niet alleen bewijs op tussen partijen onderling maar is ook geldig ten opzichte van anderen. Dit heeft als voordeel dat bij het ontstaan van een conflict duidelijk vaststaat wat tussen partijen geldt zonder dat een rechter hierbij betrokken hoeft te worden. Deze authentieke akten worden daarnaast door de notaris bewaard waardoor partijen altijd een kopie van de akte kunnen aanvragen om

de gemaakte afspraken tegenover eenieder te bewijzen. Behalve het opstellen van authentieke akten (de zogenaamde wettelijke taken van de notaris) geeft de notaris ook adviezen en kan hij onderhandse akten opmaken (de niet-wettelijke taken).

De notariële deontologie

De notaris wordt ingeschakeld op momenten die van cruciale betekenis zijn in het persoonlijke en financiële leven van een cliënt, zoals bij de koop van een huis en het opstellen van een testament. Deze inschakeling heeft vaak een verplicht karakter omdat de cliënt voor de transacties die onder het notariële domeinmonopolie vallen niet bij een andere dienstverlener terecht kan.

De verplichte notariële betrokkenheid, het verschil in deskundigheid (de zogenaamde kennisasymmetrie) en de geringe contactmomenten tussen notaris en cliënt, maken het moeilijk voor de cliënt om de deskundigheid, kwaliteit en integriteit van de notaris te meten. De cliënt moet er dus op kunnen vertrouwen dat de notaris naar behoren zijn taak uitoefent.

Belangrijke randvoorwaarden bij het kweken van dit vertrouwen zijn de notariële deontologie en het toezicht dat op de notariële beroeps-ethiek wordt uitgeoefend.

De notariële beroeps-ethiek omvat het geheel aan geschreven en ongeschreven normen die voorschrijven op welke wijze een notaris zich zou moeten gedragen. Deze normen zijn deels door de beroepsgroep zelf in het leven geroepen, deels in de jurisprudentie ontwikkeld of van bovenaf door de wetgever opgelegd en in wetten verankerd.

De wetgever heeft in de Wet op het notarisambt en andere wetten gecodificeerd op welke terreinen de notaris bevoegd is (monopolies en bevoegdheidsregels) en onder welke voorwaarden iemand tot notaris kan worden benoemd (toetredingsregels). Ook is in het Burgerlijk Wetboek opgenomen in welke gevallen notarissen aansprakelijk zijn om de schade die door cliënten is geleden te vergoeden (beroepsaansprakelijkheidsregels). Zelfregulering door de beroepsgroep heeft vorm gekregen in beroepsnormen die in gedragscodes zijn vastgelegd.

Belangrijke bronnen van de notariële beroeps-ethiek zijn de notariële beroeps- en gedragsregels. Deze beroeps- en gedragsregels zijn terug te vinden in de verschillende verordeningen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Ook zijn enkele beroeps- en

gedragsregels wettelijk vastgelegd in de Wet op het notarisambt. Deze beroeps- en gedragsregels hebben een tweeledige functie. Extern is het voor het publiek duidelijk aan welke regels de notaris moet voldoen en weet men wat van een notaris verwacht kan worden. Intern vormen beroeps- en gedragsregels een uiting van de notariële beroeps cultuur en bieden de regels richtlijnen voor het professioneel handelen (De Groot-van Leeuwen, 1997, p. 9).

Het Latijnse notariaat wordt gekenmerkt door enkele beroepsethische pijlers die in de verschillende landen met een Latijns notariaat zijn terug te vinden.² Deze voor het Latijnse notariaat kenmerkende ethische pijlers bieden waarborgen dat de notariële publieke taken (het verlijden van authentieke akten) naar behoren worden uitgeoefend en het notariaat zijn toegevoegde waarde (bevorderen rechtszekerheid en rechtsbescherming) behoudt.

Deze pijlers betreffen onder andere de notariële onafhankelijkheidsregels (voorkomen van beïnvloeding door de relatie met grote afnemers en cliëntbrengers of door het aangaan van samenwerkingsvormen en nevenbetrekkingen), de ministerieplicht (de verplichting tot het verlenen van diensten) en de notariële onpartijdigheid. Ook de collegialiteitsregels, de full-service (elk notariskantoor moet alle gebruikelijke diensten verlenen), de Belehrungspflicht (voorkomen van juridische onkunde en feitelijk overwicht), de notariële geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht (onthouden van getuigen bij een rechtszaak) worden als belangrijke traditionele beroeps- en gedragsregels van het Nederlandse notariaat beschouwd.

Notarissen onderscheiden zich van andere beroepsgroepen omdat zij behalve onafhankelijk ook volledig onpartijdig hun diensten moeten verlenen. De notaris is in tegenstelling tot een advocaat geen partijdig adviseur van de cliënt, maar staat boven partijen en dient erop toe te zien dat de belangen van beide partijen worden behartigd. De notaris kan echter ook als partijadviseur optreden mits hij dit tijdig en duidelijk aan alle betrokken partijen meedeelt. Kenmerkend is tevens de notariële Belehrungspflicht die inhoudt dat de notaris zich actief moet opstellen om te voorkomen dat 'misbruik wordt gemaakt van juridisch onkunde of feitelijk overwicht'.³

2 De Latijnse notaris is in het leven geroepen door de Napoleontische Ventôsewetgeving die in vele Europese landen als voorbeeld voor wetgeving van het notarisambt heeft gediend. In Angelsaksische landen zijn ook notarissen werkzaam. Omdat deze notarissen een andere takenpakket hebben (geen bevoegdheid tot het opstellen van authentieke akten) worden deze niet gerekend tot het 'Latijns notariaat'.

3 Groningse Notaris HR 20 januari 1989, NJ 1989, 766. De Belehrungspflicht.

Het profiel van een Latijnse notaris is dus dat van een vertrouwenspersoon die in volledige onafhankelijkheid overeenkomsten en transacties tussen partijen in notariële akten vastlegt, hierbij de belangen van alle betrokken partijen in acht neemt en zonedig ingrijpt om misbruik van de zwakke partij te voorkomen. Schematisch kunnen de notariële beroeps- en gedragsregels op de volgende wijze worden ingedeeld:

Schema 1: Typologie van beroeps- en gedragsregels van het notariaat

Regels betreffende de cliënt-professional verhouding: Geheimhoudingsplicht, (Financiële) Onafhankelijkheid (onder anderen Vermelding opdrachtgever), Keuze van de notaris, Partijadviseur, Afwikkeling onverdeeldeid, Onderzoekspllicht.

Regels betreffende de dienstverlening: Ministerieplicht, Eigen taak notaris, full-service, Dienstweigering.

Regels betreffende de financiën van notarissen: Verbod handelen en actieve beleggingen, Verzekeringspllicht, Administratie, Ontvangst contanten.

Regels die de cohesie van de beroepsgroep dienen: Collegiale verhoudingen, Eer en aanzien.

Regels betreffende de kantoororganisatie: Samenwerking, Naar buiten optreden, Publiciteit, Omgang met kantoorgenoten.

Het notariële toezicht

Traditioneel is de naleving van deze beroeps- en gedragsregels aan het notariële tuchtrect onderworpen. Negentien Kamers van Toezicht zien erop toe dat de eer en het aanzien van het notariaat niet door het gedrag van notarissen worden geschaad. Deze Kamers van Toezicht bestaan uit vijf leden waarvan twee leden notarissen zijn. Klachten over notarissen kunnen door cliënten, notariscollega's en door de KNB bij de tuchtcolleges worden ingediend. Ook kan de voorzitter van de Kamer van Toezicht uit eigen beweging of aan de hand van informatie van het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de KNB of de inspecteur van de belastingen, een tuchtprocedure aanhangig maken. Mocht de klager of de notaris het niet eens zijn met de beslissing van de Kamer van Toezicht, dan staat hoger beroep open bij het Gerechtshof Amsterdam. Het aantal ingediende klachten bij de Kamers van

Toezicht varieert tussen de 252 in 1999 en 362 in 2003. Bij het Hof Amsterdam varieert het aantal binnengekomen zaken tussen 58 in 1999 en 148 in 2003.

Voor de cliënt die een klacht betreffende het gedrag van een notaris wil indienen staan naast het tuchtrecht verschillende mogelijkheden open. De cliënt kan in eerste instantie proberen de klacht aan de notaris zelf voor te leggen. Hierbij kan de KNB een begeleidende rol spelen bij het verwerken van de klacht, het zoeken naar een oplossing en het doorverwijzen van de cliënt naar de bevoegde instanties.

Jaarlijks behandelt de KNB tussen de 250 en 280 klachten.

Voor geschillen die betrekking hebben op declaraties van een notaris is de Ringvoorzitter bevoegd. De Ring bestaat uit alle notarissen en kandidaat-notarissen die in een bepaald arrondissement gevestigd zijn en wordt voorgezeten door de Ringvoorzitter.

Daarnaast kan de cliënt die schade heeft ondervonden door het optreden van een notaris ook een civiele aansprakelijkheidsprocedure bij de burgerlijke rechter starten.

Een andere belangrijke actor die toezicht uitoefent op het notariaat is het Bureau Financieel Toezicht. Het BFT voert periodiek onderzoek uit naar de naleving van de notariële solvabiliteits- en liquiditeitseisen en ziet erop toe dat de financiën en administratie van notarissen op peil zijn. Ook behoort het toezicht op het nakomen van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Identificatie Dienstverlening tot de taak van het BFT.

Ten slotte hebben ook de inspectie van de registratie en successie en de Nationale Ombudsman toezichtstaken. Regulering door de KNB en besluiten van organen van de KNB zijn bovendien aan vormen van toezicht door de minister van Justitie respectievelijk de Kroon onderworpen.

Notariaat en marktwerking

De Wet op het notarisambt 1842 is in 1999 vervangen door de 'nieuwe' notariswet. Deze herziening diende een accentverschuiving in het notariaat teweeg te brengen van een openbaar ambt naar een vrij beroep met wettelijke taken. Ten eerste was de wet uit 1842 verouderd. Gelet op de nauwe samenhang tussen het civiele en notariële recht was het nodig de notariële wetgeving aan te passen aan het nieuw Burgerlijk Wetboek. Ook werd gestreefd naar vervanging van

het oude systeem van vaste tarieven en de beperkte toegang tot het notariële beroep (*numerus clausus*) om de notariële wetgeving meer in overeenstemming te brengen met het mededingingsrecht van de Europese Unie.

De innovaties die de WNA 1999⁴ heeft geïntroduceerd zijn de afschaffing van het systeem van vaste tarieven en het standplaatsen- en benoemingsbeleid⁵ alsmede de introductie van goodwillbetaling (voor de overname van een notarispraktijk). Ook kan de notaris sinds de nieuwe wet buiten zijn arrondissement diensten aan cliënten bieden. Door deze innovaties is het eenvoudiger geworden een notarispraktijk te beginnen.

De introductie van deze vormen van marktwerking dient een katalysator te zijn voor innovatie, kwaliteit en verbeterde productiviteit binnen het notariaat. De nieuwe wet is gericht op het ontstaan van een voor de consument transparante sector en een verlaging van de maatschappelijke kosten van de notariële diensten met waarborging van de notariële deskundigheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Ook is met de WNA 1999 beoogd een nieuwe structuur voor het notariaat te doen ontstaan. De ontwikkelingen bij de advocatuur, het loodswezen en de accountancy dienden als voorbeeld voor het notariaat om een grotere bevoegdheid te verwerven bij het regelen van 'interne' aangelegenheden (Van der Vlies, 1995, p. 768). De transformatie van de Koninklijke Notariële Broederschap van een privaatrechtelijke vereniging tot een publiekrechtelijk lichaam met verordenende bevoegdheden – de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie – was het gevolg.

Het oude systeem van het tuchtrecht is vrijwel ongewijzigd overgenomen. Wel zijn enkele procesregels veranderd. Zo is het tuchtrecht ook van toepassing verklaard voor kandidaat-notarissen, zijn de tuchtcolleges meer sanctiemogelijkheden toegekend en zijn de strafrechtbepalingen geschrapt.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 706, nr. 3 (MvT).

⁵ De tarieven in de vennootschaps- en familiepraktijk zijn voor respectievelijk bij de inwerkingtreding van de WNA 1999 vrijgelaten. Op de notariële tarieven is een minderdraagkrachtigenregeling van toepassing.

Ontwikkelingen in de beroepsethiek⁶

De ontwikkelingen die zich in het notariaat hebben voorgedaan, zijn gedurende drie jaren gevolgd door de Commissie monitoring notariaat.⁷ Eind 2004 is tevens de Eerste Trendrapportage notariaat (Ter Voert en Van Ewijk, 2004) verschenen die ook de recente ontwikkelingen in het notariaat in kaart heeft gebracht.

De bevindingen van de Commissie monitoring notariaat en de Eerste trendrapportage wijzen op veranderingen in het notariaat voor wat betreft de tariefontwikkelingen (toegenomen prijsdifferentiatie), de vraag en het aanbod van notariële diensten. Zijn er ook ontwikkelingen zichtbaar in de omgang met de notariële beroepsethiek?

Ontwikkelingen in de ethiek van een bepaald beroep zijn lastig te meten omdat geen sprake is van een nulmeting. Dit brengt met zich mee dat alleen kan worden gemeten hoe notarissen zelf de ontwikkelingen binnen hun ambt ervaren. Perceptieonderzoek bergt echter het gevaar in zich van sociaal-wenselijke antwoorden ten aanzien van het eigen gedrag. Ook bestaat het gevaar dat rooskleurig wordt gedacht over hoe de verhoudingen en de omgang met de beroepsethiek 'vroeger' was. De invulling van wat als 'verloedering', 'niet des notaris' en 'onethisch' wordt ervaren, kan ook van persoon tot persoon verschillen. In de perceptie van notarissen zijn anno 2004 duidelijke ontwikkelingen in de beroepsethiek van het notariaat te onderkennen. Dit blijkt uit in 2004 gehouden gestructureerde interviews, een enquête en een werkconferentie.⁸ Volgens een meerderheid van de geënquêteerden legt de beroepsgroep in de praktijk meer nadruk op marktgerelateerde waarden ten opzichte van ambtelijke waarden. Daarnaast zien de geënquêteerden een toename van de nadruk op marktgerelateerde

6 Dit deel bevat een samenvatting van de eerste bevindingen van het onderzoek 'Ontwikkelingen in de beroepsethiek van het notariaat'. De eindrapportage verschijnt later dit jaar. *Naar een robuust notarieel normbesef*, Universiteit Leiden 4 november 2004 en de *Eerste Trendrapportage Notariaat*.

7 *Rapportage Commissie monitoring notariaat*, Den Haag 14 juli 2000, *Tweede Rapportage Commissie monitoring notariaat*, Den Haag 26 juli 2001, *Eindrapport Commissie monitoring notariaat; Periode 1999-2003*, Den Haag februari 2003.

8 Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Universiteit Leiden. Het responspercentage op de enquête is 34% van de notarissen en 25% van de kandidaat-notarissen. De interviews zijn gehouden onder tien relevante actoren uit het notariële veld. De werkconferentie is door een zestigtal personen uit het notariaat bijgewoond.

waarden en een afname van de nadruk op ambtelijke waarden sinds de invoering van de WNA 1999.

Gevraagd naar de ideale beroepsmoraal in het dilemma tussen ambt en ondernemerschap vindt echter de meerderheid van de geënquêteerden dat de notaris vooral een publiek ambtenaar dient te zijn. Notarissen vinden dat de publieke taakuitoefening en de daaraan verbonden waarden en regels, zoals de bescherming van de zwakke partij en het streven naar een goede kwaliteit van de akte, doorslaggevend dienen te zijn. De aan het ondernemerschap verbonden waarden, waarin de nadruk ligt op winstgevendheid, concurrentie en het behoud van grote cliënten, dienen een secundair karakter te hebben en zijn alleen van belang voorzover deze in het kader van de publieke taakuitoefening passen.

In de perceptie van notarissen prevaleren op dit moment ondernemersbelangen terwijl de publieke taak het uitgangspunt moet zijn. Zij menen dat deze verschuiving in het denken door marktwerking is geëntameerd.

Notarissen menen tevens dat marktwerking ook gevolgen heeft gehad voor de naleving van beroeps- en gedragsregels. Notarissen vinden dat de naleving op het eigen kantoor goed is. Toch geeft 5% tot 6% van de notarissen aan dat de meer traditionele regels van financiële onafhankelijkheid niet op het eigen kantoor worden nageleefd. Ook de ambtelijk gekleurde full-service regel wordt op 3% van de kantoren niet nageleefd.

Notarissen zijn negatiever als het de beroepsgroep betreft, 28% van de geënquêteerde notarissen geeft aan dat naar hun mening de beroepsgroep de full-service regel niet naleeft, terwijl dit percentage op 25% ligt voor wat betreft het provisieverbod. Notarissen zijn van mening dat de beroeps- en gedragsregels minder worden nageleefd ten gunste van commerciële belangen.

Indien de voorwaarden voor het ethisch handelen in ogenschouw worden genomen, blijkt dat deze niet optimaal zijn om non-conform gedrag te corrigeren en een mogelijke verstoring in de balans tussen ambt en ondernemerschap op te vangen.

De helft van de geënquêteerde notarissen geeft aan dat binnen de beroepsgroep geen klimaat bestaat waarin notarissen elkaar kunnen aanspreken op het ethisch handelen. Wel wordt duidelijk dat in de perceptie van notarissen het kantoor een zeer grote rol vertolkt bij de bewaking van de notariële beroepsethiek. Niet alleen menen notarissen dat de ethiek op kantooniveau voldoende wordt bewaakt (86,1%),

zij menen tevens dat het kantoor de belangrijkste instantie is bij de bewaking van de beroepsethiek (95%). Notarissen geven aan zelf een collega op kantoor te zullen aanspreken op diens niet-ethische handelen. Ook geven notarissen aan dat zij als eerste kantoorgenoten zouden benaderen als zich een ethisch conflict voordoet (84%). Uit dezelfde enquête wordt echter duidelijk dat op kantooniveau weinig formele mechanismen voorhanden zijn om de beroepsethiek te bewaken en de kennis van de beroepsethiek te voorkomen. Meer dan de helft van de kantoren hanteert geen specifieke mechanismen om de beroepsethiek te bewaken. 20,7% van de notarissen geeft tevens aan dat op het eigen kantoor geen specifieke aandacht wordt besteed aan het vergroten van het ethisch bewustzijn van kandidaat-notarissen.

Hoewel de rol van de KNB en die van de Kamers van Toezicht door 65,9% respectievelijk 73,5% van de notarissen positief wordt beoordeeld, is de betrokkenheid van de overige actoren (de Ring, de collega's-niet-kantoorgenoten) in het notariële veld zwak. 32,8% van de notarissen vindt dat de Ring de beroepsethiek onvoldoende bewaakt, terwijl dit percentage ligt op 25,8% voor de bewaking door niet-kantoorgenoten. Over de invulling van de rol van de Ring bestaat daarnaast geen eensgezindheid.

Tuchtrecht

Van het notariële veld gaan dus weinig drijfveren uit om de naleving van beroeps- en gedragsregels te bewaken en collega's op gedrag aan te spreken. Respondenten geven echter aan dat het tuchtrecht een geëigend middel is om het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep op niveau te houden. De geënuquêteerden (73,9%) zijn positief over de mate waarin de tuchtcolleges de beroepsethiek bewaken. Zowel op kantooniveau als door individuele notarissen wordt daarnaast veel aandacht besteed aan tuchtuitspraken. Ook geeft ruim de helft van de geënuquêteerden (61%) aan dat op het eigen kantoor veranderingen zijn aangebracht in de werkwijze naar aanleiding van een notarieel tuchtrechtelijke uitspraak.

Toch plaatsen enkele geïnterviewden enige kanttekeningen bij het functioneren van het huidige tuchtrechtelijk bestel. Respondenten wijzen op de ondoorzichtige structuur van tuchtrechtspraken die gefragmentariseerd worden gepubliceerd. Dit bemoeilijkt het ontdekken van een duidelijke norm waaraan het gedrag moet worden aange-

past. Ook wijzen ze op het grote aantal Kamers van Toezicht en de beperkte mogelijkheden die de voorzitter van de Kamer van Toezicht heeft om daadwerkelijk ambtshalve tot onderzoek over te gaan. Holtman (2004) wijst tevens op een gebrek in het tuchtrechtsysteem dat door notarissen zelf wordt veroorzaakt. Een tuchtrechtprocedure wordt in de meeste gevallen ingeleid door een klacht. Omdat binnen de beroepsgroep geen cultuur bestaat van het indienen van klachten tegen collega's zijn de Kamers van Toezicht voornamelijk afhankelijk van klachten van cliënten, zo deze tot het indienen van een klacht overgaan. Dit leidt ertoe dat verschillende misstanden niet door het tuchtrecht gecorrigeerd kunnen worden omdat deze niet aan het licht komen. Notarissen verwachten dan ook veel heil van een Inspectie voor het notariaat die op zoek gaat naar 'probleemgevallen'. Gevraagd naar mogelijke verbeteringen in het toezichtsbestel noemen verschillende geïnterviewden de invoering van een Inspectie voor het notariaat, al zijn ze niet eensgezind over de samenstelling en de bevoegdheden van een dergelijke Inspectie.

De gerichtheid van notarissen op het ondernemerschap in plaats van op de publieke taken, zoals uit de enquête blijkt, vindt ook zijn weerklag in de marktinitiatieven die in 2003 en 2004 in het notariaat zijn geïntroduceerd. Bij deze initiatieven worden delen van het notariële werk uitbesteed of worden prijsafspraken gemaakt met bemiddelende afnemers van notariële diensten. Enkele van deze initiatieven, zoals Notaris Service Nederland en de Actus-erfpachtconversie, zijn door de tuchtrechter beoordeeld.

In 2003 en 2004 zijn vijf zaken gepubliceerd die betrekking hebben op de verenigbaarheid van aspecten van het ondernemerschap met de notariële beroepsnormen. Deze zaken betreffen het oneigenlijk gebruik van een plaatsnaam als internetdomeinnaam, het uitbesteden van notarieel werk aan derden zonder behoud van de regie en het houden van een hoofdkantoor en een bijkantoor waar slechts één notaris werkzaam is. Daarnaast heeft de tuchtrechter zijn oordeel uitgesproken over het geven van kortingen die afhankelijk worden gesteld van volmachtverlening en het uitbesteden van werk en uitbetalingen van derden terwijl het volledige bedrag voor de werkzaamheden (inclusief de werkzaamheden van de derde) in één keer bij de cliënt in

rekening worden gebracht.⁹ Deze marktinitiatieven en ondernemersgerichte handelingen zijn door de tuchtrechter onverenigbaar verklaard met het notariële ambt.

Op basis van deze tuchtuitspraken lijkt de tuchtrechter de grenzen van marktwerking in het voordeel van het ambt uit te leggen.

Marktinitiatieven die de notariële kwaliteit en ambtelijke taken inperken zijn in deze zaken door de tuchtrechter afgekeurd.

De huidige stand van het notariaat

De nadelen die toegenomen marktwerking zou kunnen hebben op de notariële praktijk hebben zich voor een deel in het notariaat doen gevoelen. De consumentarieven in het personen- en familierecht zijn gestegen, terwijl de daling in de onroerendgoedpraktijk vooral het topsegment ten goede komt. Dit brengt met zich mee dat niet alle consumenten de vruchten plukken van het marktwerkingsbeleid.

Uit het veld zijn geluiden te horen dat notarissen de grenzen opzoeken van hetgeen binnen het bestaande kader van regelgeving mogelijk is. In de perceptie van notarissen wordt door de notariële broeders ingeboet op de kwaliteit van de akte ten voordele van de winstgevendheid ervan (67,9%). Tevens wijzen enkele geïnterviewden op incidenten waarbij de cliënten een minimale dienstverlening wordt geboden om vervolgens doorverwezen te worden naar de notaristelefoon voor verdere informatie en Belehrung.

De ontwikkeling van de notariële ondernemersmentaliteit heeft ook gevolgen voor de onrendabele traditionele rechtsgebieden (deze worden ten koste van lucratieve diensten afgestoten), het zich aandienen van verschillende marktinitiatieven die niet met het ambtelijke karakter van het notariële beroep stroken (niet-toegestane prijsafspraken met banken en intermediairs) en de niet-naleving van bestaande beroepsregels. De traditionele collegialiteit verdwijnt steeds meer naar de achtergrond, notarissen geven aan dat hun collega's steeds minder bereid zijn om elkaar bij te staan. In sommige ringen zijn de collegiale verhoudingen zo verstoord dat wordt gesproken van een 'notarieel Falluja'.¹⁰

⁹ Het betreffen vijf in 2003 en 2004 gepubliceerde zaken: KvT Almelo, 30 juni 2003; Hof Amsterdam, zaak 03/6548; Hof Amsterdam, 9 oktober 2003, 327/2003, KvT Den Haag, 7 oktober 2004, 04/11; Hof Amsterdam 22 juli 2004, 170/04.

¹⁰ Zie noot 1.

Er moet echter worden gewaakt voor het ophangen van alle ontwikkelingen in het notariaat aan de introductie van marktwerking. De commercialisering van de beroepsgroep heeft zich reeds voor de introductie van de nieuwe wet ingezet, tevens speelt de conjunctuur een rol in de financiële positie van notarissen. De precaire financiële situatie van bepaalde notariskantoren is niet primair veroorzaakt door marktwerking, maar heeft ook te maken met een gebrek aan bedrijfsmatig inzicht en aanpassingsvermogen.¹¹ Hoewel bekend is dat deze kantoren er financieel slecht voor staan, wordt het personeelsbestand niet ingeperkt en wordt geen onderzoek gedaan naar de kostprijs.

Daarnaast menen verschillende notarissen dat de WNA 1999 ook positieve ontwikkelingen teweeg heeft gebracht (zie onder anderen Lekkerkerker, 2004; Van Velten, 2001). Gevraagd naar de voordelen van de nieuwe wet noemen enkele geïnterviewden de toegenomen productiviteit, professionaliteit en innovatie binnen de beroepsgroep. Ook worden de verbeterde bedrijfsvoering, de samenwerkingsinitiatieven om vakinhoudelijke kennis te delen en te vergroten evenals netwerkvorming, als positieve effecten van de nieuwe wet ervaren. In dit licht bezien lijkt in de perceptie van enkele notarissen het doel van de nieuwe wet – zijnde het streven naar innovatie, kwaliteit en verbeterde productiviteit binnen het notariaat – te zijn gerealiseerd.

Van belang is echter dat de publieke taak niet uit het oog wordt verloren in de concurrentiestrijd. Indien de kwaliteit van de notariële diensten niet naar behoren is, brengt dit een uitholling van de publieke taak teweeg. De roep om meer marktwerking in het notariaat wordt steeds sterker nu het ministerie van Economische Zaken delen van het notariële domeinmonopolie ter discussie heeft gesteld (Baarsma, Mulder e.a., 2004). Het van oudsher sterk nationaal georiënteerde en door de beroepsgroep gereguleerde notariële beroep wordt tevens beïnvloed door de beleidsvoornemens die in Brussel ten aanzien van vrije beroepen in voorbereiding zijn.¹²

11 'Zorgwekkende cijfers Bureau Financieel Toezicht over 2003; aantal probleemgevallen verdubbeld'; *Notariaat magazine*, nr. 6/7, 2003, p. 26.

12 Het mededingingsbeleid ten aanzien van vrije beroepen COM (2004) 83 definitief (Monti-rapport) en de in voorbereiding zijnde dienstenrichtlijn COM (2004) 2(02).

De ethiek van het notariaat moet in een dergelijk spanningsveld een veel prominenter rol toekomen dan op dit moment het geval is om een tegenwicht te kunnen bieden tegen de ondernemersaspecten van het beroep.

Op kantoorniveau beschikken weinig kantoren over bewakingsmechanismen terwijl buiten het kantoor de non-interventiecultuur zeer sterk is.

De mate waarin aan marktwerking gerelateerde risico's en dilemma's worden opgevangen is daarom voornamelijk afhankelijk van het tuchtrecht. Aangezien notarissen het als bezwaarlijk ervaren om een tuchtprocedure tegen een concurrent-collega in te dienen, is het tuchtrechtelijk toezicht vooral afhankelijk van klachten van cliënten, zo deze tot het indienen van een klacht overgaan.

Er is daarom veel winst te behalen bij een gedeelde verantwoordelijkheid om het eigen beroep te reinigen waarbij niet alleen heil wordt gezocht in de controle door derden, maar notarissen zelf elkaar aanspreken op non-conform gedrag. Hierbij kan worden gedacht aan een herziening van het huidige toezichts- en tuchtrechtbestel alsmede aan de bewaking van de beroepsethiek door beroepsgeenoten aan de hand van intervisie en intercollegiale toetsing.

Literatuur

- Arts, W., R. Batenburg e.a.** *Een kwestie van vertrouwen; over veranderingen op de markt voor professionele diensten in de organisatie van vrije beroepen* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2001
- Baarsma, B., J. Mulder e.a.** *Rechtszekerheid als publiek belang; over de notaris, zijn domein en de markt* Amsterdam, SEO, 2004 (in opdracht van het ministerie van Economische Zaken)
- Blokland, P.** *Teksten en toelichting op de Wet op het notarisambt* Lelystad, Koninklijke Vermande, 2001
- Groot-van Leeuwen, L.E. de, C.J.M. Schuyt** *Morele redeneerpatronen bij advocaten* In: P. de Bok, A.B. Ringeling e.a., *Wat de advocaat betaamt*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992
- Holtman, R.J.** *Naar een robuust notarieel normbesef* Leiden, Universiteit Leiden, 2004 (voordracht werkconferentie 'Tendrapportage notariaat')
- Huijgen, W.G., A.J.H. Pleysier** *De wetgeving op het notarisambt*

- Deventer, Kluwer, 2001
- Kleiboer, M.A., N.J.H. Huls**
Tuchtrect op de terugtocht?
Wettelijk niet-hiërarchisch tucht-
recht: een vergelijkende analyse
Utrecht, Lemma, 2001
- Kocken, C.L.B.**
De hand van de notaris; een
rechtssociologisch onderzoek naar
de onpartijdigheid en invloed van
de Nederlandse notaris
Deventer, Kluwer, 1997, p. 47
(diss.)
- Lekkerkerker, G.**
Binnen en buiten het notariaat
begrijpen mensen waarover het
gaat
Notariaat magazine, nr. 8, 2004,
p. 17
- Lekkerkerker, G. e.a.**
Handel en publieke taak; gedach-
ten over het notariaat als ambt en
onderneming
Rapport van de werkgroep 'Ambt
en onderneming' van de
Koninklijke Notariële
Beroepsorgansiatie, april 2004
- Oostrum, J.H. van**
Toevallige weetbaarheden; een
onderzoek naar integriteitsbewa-
king in advocatenkantoren
Den Haag, Boom Juridische uit-
gevers, 2002
- Velten, A.A. van**
De notaris is wereldser geworden
Notariaat magazine, nr. 1, 2001,
p. 27-29
- Vlies, I.C. van der**
De KNB als publiekrechtelijke
beroepsorganisatie
Nederlands juristenblad, 1995,
p. 768
- Voert, M. ter, M. van Ewijk**
Eerste Trendrapportage
Notariaat; toegankelijkheid, con-
tinuïteit, kwaliteit en integriteit
van het notariaat
Den Haag, ministerie van Justitie,
2004

De gerechtsdeurwaarder

Zakenman of functionaris?

*A.W. Jongbloed**

Medio 2001 veranderde de beroepsuitoefening voor veel gerechtsdeurwaarders: toen de Gerechtsdeurwaarderswet in werking trad, probeerden conculega's (niet zonder succes) onder hun duiven te schieten en verhardde de beroepsuitoefening. Diverse gerechtsdeurwaarders werden geconfronteerd met een harde werkelijkheid: meer aandacht voor de opdrachtgever omdat die anders naar de concurrent gaat en minder aandacht voor de schuldenaar die door economische omstandigheden en toegenomen concurrentie werd uitgekleeft en dus minder verhaal bood. Maar is de gerechtsdeurwaarder anno 2005 een keiharde zakenman? Is de gerechtsdeurwaarder juist niet allereerst een overheidsfunctionaris die de belangen van beide partijen – schuldeiser en schuldenaar – tegen elkaar moet afwegen en zonodig bescherming moet bieden? De veranderde beroepsuitoefening stelt gerechtsdeurwaarders geregeld voor ethische dilemma's. Moet een gerechtsdeurwaarder een schuldenaar nog een (laatste) kans geven om zonder extra kosten alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen of moet zekerheidshalve al direct beslag (kosten circa € 100) worden gelegd? Mag een gerechtsdeurwaarder aan zijn opdrachtgever korting geven en toch het door het ministerie van justitie vastgestelde bedrag aan de schuldenaar in rekening brengen? In deze bijdrage wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet, andere ontwikkelingen in gerechtsdeurwaardersland, de ethische dilemma's in verband met de toegenomen concurrentie, de soms nodeloze kostenverhogingen en de noodzaak tot kostenbeperking, waarna wordt afgerond met de overgang van Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders naar Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Tot slot volgen nog enkele opmerkingen.

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan het Molengraaff instituut voor privaatrecht van de Universiteit Utrecht en hoofdredacteur van *Executief, maandblad voor burgerlijke rechtsvordering*.

De invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet

Na de inwerkingtreding op 15 juli 2001 van de Gerechtsdeurwaarderswet (wetten van 26 januari 2001, Stb. 2001, 70 en 71) en de in Stb. 2001, 323-327 opgenomen bijbehorende uitvoeringsregelingen (zoals het Besluit ondernemingsplan en het Besluit kandidaat-gerechtsdeurwaarder) is voor de meeste gerechtsdeurwaarders in Nederland veel, heel veel, veranderd. Voordien waren gerechtsdeurwaarders slechts bevoegd ambtshandelingen te verrichten binnen het arrondissement van de rechtbank waarbij zij waren benoemd. Vaak ook werd het werkgebied beperkt tot het kanton van de vestigingsplaats (bijvoorbeeld slechts kanton Nijmegen en niet ook kanton Tiel, hoewel beide kantons binnen het arrondissement Arnhem liggen). Het kwam erop neer dat de meeste gerechtsdeurwaarders een beperkt werkgebied hadden en dat een minderheid het gehele arrondissement doorkruiste. Voor werkzaamheden buiten het arrondissement moest een collega ter plaatse worden ingeschakeld. In de praktijk leverde dit laatste soms merkwaardige situaties op: een Amersfoortse gerechtsdeurwaarder (provincie Utrecht en arrondissement rechtbank Utrecht) was niet bevoegd in het enkele kilometers verderop gelegen Hoevelaken (provincie Gelderland en arrondissement rechtbank Arnhem). Aan die situatie kwam op 15 juli 2001 echter een abrupt einde: vanaf dat moment gold een landelijke bevoegdheid (art. 3 lid 1 Gerechtsdeurwaarderswet) en een ministerieplicht voor het arrondissement (art. 11 Gerechtsdeurwaarderswet). Het betekende dat een Maastrichtse gerechtsdeurwaarder vanaf dat moment de mogelijkheid verkreeg ambtswerkzaamheden te verrichten in bijvoorbeeld Groningen, maar daar niet toe kon worden gedwongen door zijn opdrachtgever, omdat Groningen niet in het arrondissement rechtbank Maastricht ligt (maar dat van de rechtbank Groningen). Velen binnen de beroepsgroep hadden op dat moment de verwachting dat er efficiënter gewerkt zou gaan worden en dat slechts in een beperkt aantal gevallen ambtshandelingen buiten het arrondissement zouden worden verricht.

Andere ontwikkelingen

Tegelijkertijd deed zich echter een andere belangrijke ontwikkeling voor: energiebedrijven, kabelmaatschappijen en telecommunicatiemaatschappijen gingen op in grotere verbanden die het liefste zaken

deden met een beperkte groep gerechtsdeurwaarders die een groter gebied zouden bestrijken. Ook het Centraal Justitieel Incassobureau verdeelde zijn zaken niet langer meer over alle gerechtsdeurwaarders, maar ging met een beperkt aantal kantoren per arrondissement werken. Die kantoren gingen soms ook buiten het arrondissement opereren: enerzijds omdat er sprake was van een landelijke ambtelijke bevoegdheid, anderzijds doordat de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet in art. 7 de mogelijkheid van vrije vestiging opende (zie ook het Besluit ondernemingsplan gerechtsdeurwaarder, Stb. 2001, 323). Het betekende dat bijvoorbeeld een Brabants kantoor een vestiging in Zeeland kon openen of een Amsterdams kantoor in Utrecht, zolang maar uit een ingediend ondernemingsplan bleek van de levensvatbaarheid van het kantoor.

Die ontwikkelingen hebben erin geresulteerd dat diverse kantoren grootschaliger gingen opereren: soms door een vestiging in het arrondissement te openen, soms door een vestiging in een ander arrondissement op te zetten en soms door een samenwerkingsverband aan te gaan met andere kantoren. Daardoor is de gerechtsdeurwaarderswereld opgeschud, is meer concurrentie ontstaan, zijn sommige kantoren fors in personeelsbezetting gegroeid, maar het heeft er ook toe geleid dat sommige kantoren fors kleiner zijn geworden, sommige kantoren zich als klein(er) kantoor voor de regionale markt presenteren alsook dat sommige gerechtsdeurwaarders die al vele jaren in het vak actief waren en een zekere leeftijd hadden bereikt hun werkzaamheden hebben gestopt zonder dat een opvolger werd benoemd. Het heeft echter ook betekend dat de mogelijkheid van associatieve standplaatsen (vergelijk art. 2 Besluit ondernemingsplan gerechtsdeurwaarders) opgang maakte: het werd mogelijk een kantoor in associatief verband te vestigen en eveneens werd de mogelijkheid van opvolging in associatief verband geopend. Op deze wijze is het mogelijk dat een kandidaat-gerechtsdeurwaarder met behulp van een reeds benoemde gerechtsdeurwaarder een kantoor opent in een stad of streek waar (althans op dat moment) een kantoor nog niet levensvatbaar is c.q. een uitbreiding van het aantal gerechtsdeurwaarders nog niet aan de orde is. Daarnaast kan een gerechtsdeurwaarder zijn praktijk langzamerhand 'afbouwen' in de wetenschap dat de continuïteit van het kantoor is gewaarborgd.

In de praktijk blijkt het voor een kandidaat-gerechtsdeurwaarder echter niet meer mogelijk te zijn zich daadwerkelijk 'vrij' te vestigen. De concurrentie is dermate hevig en er moet zoveel worden geïnvesteerd

in kantoorruimte, computers, enzovoort zonder dat er zekerheid bestaat dat de nieuw benoemde voldoende cliënten krijgt, dat in de praktijk nog slechts 'filialen' ontstaan: de nieuw gevestigde maakt deel uit van een grotere organisatie.

Concurrentie leidt tot ethische dilemma's

Waar concurrentie vaak door consumenten als positief wordt beoordeeld, omdat daardoor in de regel de prijzen lager worden, geldt dat voor juridische activiteiten niet zonder meer. Een belangrijk aspect voor juridische activiteiten is de rechtszekerheid en dat vergt een toezichthoudende en waar nodig sturende rol van het ministerie van justitie. Het mag niet zo zijn dat een forse concurrentieslag op het gebied van de tarieven leidt tot betalingsonmacht (of zelfs faillissement) van een gerechtsdeurwaarder of tot een staking van de werkzaamheden waardoor ter plaatse een monopoliesituatie zou ontstaan (concurrentie op basis van kwaliteit valt alleen maar toe te juichen). Daarom is tegelijkertijd met de Gerechtsdeurwaarderswet het Besluit Tarieven Ambtsverrichtingen Gerechtsdeurwaarders (Btag) in werking getreden. Na onderzoek door een ministeriële commissie die minutieus onderzocht had hoeveel tijd met diverse ambtshandelingen is gemoeid, zijn per ambtshandeling kostendekkende tarieven vastgesteld, waarbij het voor de doorsnee gerechtsdeurwaarder mogelijk moet zijn een normaal salaris te verdienen met een ambtelijke gerechtsdeurwaarderpraktijk (zie voor de hoogte van de vanaf 1 januari 2005 geldende tarieven Staatscourant 28 december 2004, p. 16). Het betreft bedragen die door de gerechtsdeurwaarder maximaal aan de schuldenaar¹ in rekening mogen worden gebracht. Maar is de gerechtsdeurwaarder verplicht de opdrachtgever dit tarief in rekening te brengen? Nee, het Btag noemt slechts aan de schuldenaar in rekening te brengen maximumbedragen en de gerechtsdeurwaarder is vrij in het bepalen van zijn tarief ten opzichte van de schuldeiser/opdrachtgever. Er mag meer dan het maximum in reke-

¹ De schuldeiser is de opdrachtgever van de gerechtsdeurwaarder en wil dat deze een geldvordering int, een dagvaarding uitbrengt, een huis ontruimt, enzovoort. De schuldeiser moet in eerste instantie de kosten voldoen, maar mag deze op de schuldenaar verhalen. Biedt de schuldenaar verhaal, dan hoeft de schuldeiser de facto niet te betalen voor de werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder. Biedt de schuldenaar geen verhaal, dan blijven de kosten (geheel of gedeeltelijk) voor rekening van de schuldeiser.

ning worden gebracht en in de praktijk gebeurt dat ook bij spoedopdrachten en bij bijzondere opdrachten. Waarschijnlijk is juli 2001 gedacht dat, als een ministeriële commissie de tarieven bepaald heeft, de gerechtsdeurwaarder er onverstandig aan doet van die tarieven af te wijken. Maar wat let een gerechtsdeurwaarder om genoeg te nemen met geringere inkomsten of de tarieven lager te stellen omdat bijvoorbeeld efficiënter wordt gewerkt waardoor de kosten lager zijn dan gemiddeld? Als de gerechtsdeurwaarder vervolgens de lagere schuldeiserstarieven ook aan de schuldenaar in rekening brengt, zal niets zich daartegen verzetten.

Maar staat het een gerechtsdeurwaarder vrij de schuldeiser lagere tarieven in rekening te brengen dan die aan de schuldenaar in rekening worden gebracht en vervolgens het verschil van bijvoorbeeld € 5 te behouden? Dat is een vraag die verschillend kan worden beantwoord. Gezegd kan worden dat het niet ethisch is dat verschil te behouden en de tariefverlaging niet ten goede te laten komen aan de armlastige en beklagenswaardige schuldenaar. Maar is dat laatste wel steeds het geval? Die vraag moet ontkennend worden beantwoord: er blijken genoeg schuldenaren 'in goede doen' te zijn die er een slechte administratie op na houden of hun geld liever ergens anders aan besteden dan de betaling van hun schuldeisers. En mag een gerechtsdeurwaarder een grote(re) opdrachtgever geen korting geven omdat die juist zijn opdrachten aan deze gerechtsdeurwaarder verstrekt? En staat het een gerechtsdeurwaarder ook niet vrij om kostenvoordelen te delen met zijn opdrachtgever? Want feit blijft dat de schuldenaar nog steeds het door de minister vastgestelde maximumtarief betaalt en dus niet 'te veel'. Ook bestaat er geen rechtsregel die voorschrijft dat kostenvoordelen ten goede van de schuldenaar moeten komen. Sterker nog: als zo'n regel zou bestaan, zou dat waarschijnlijk er juist aan in de weg staan dat efficiënter wordt gewerkt, omdat iedere bespaarde euro naar de schuldenaar zou gaan en de gerechtsdeurwaarder er dus niets bij zou winnen, zodat er geen prikkel tot efficiëntieverbetering zou bestaan. Het lijkt me dat als de minister van Justitie wenst dat lagere tarieven voor de schuldeiser zich vertalen in lagere tarieven voor de schuldenaar, dit expliciet moet worden bepaald. Maar als het vooropgezette doel is een plaatselijke of regionale concullega te dwingen met vervroegd pensioen te gaan? Vervolgens de positie zodanig te consolideren dat een ander geen kans heeft de lucratieve plaatselijke markt te betreden en de tarieven weer te verho-

gen (waardoor als het kostenniveau gehandhaafd blijft er sprake zal zijn van een winstspgong)?

Een ander dilemma

Een ander probleem dat is ontstaan door de expansie van vele kantoren is dat een schuldenaar vaak niet meer te maken heeft met de plaatselijke gerechtsdeurwaarder, maar dat diverse gerechtsdeurwaarders uit de wijde omgeving zich tot hem of zijn werkgever wenden. Het betekent dat elke keer dat derdenbeslag onder de werkgever wordt gelegd deze een formulier ex art. 476b Rv moet invullen. De werkgever zal dat niet altijd begrijpen, want heeft gisteren of vorige week ook al zo'n formulier ingevuld en meent soms dat dit wel voldoende is en dat de gerechtsdeurwaarders maar bij elkaar moeten informeren. Een begrijpelijk, maar rechtens onjuist standpunt nu het steeds gaat om de actuele financiële stand van zaken. Weliswaar moet de gerechtsdeurwaarder die als eerste beslag heeft gelegd de opbrengst verdelen, maar niet altijd komt het tot een beslaglegging: een gerechtsdeurwaarder neemt soms genoegen met een afbetalingsregeling. Vijf jaar geleden kwam een afbetalingsregeling meer voor dan thans. Allereerst omdat de schulden nu hoger zijn ten gevolge van werkloosheid en slechtere economische omstandigheden en een afbetalingsregeling in meer gevallen geen nut zou hebben: een huurachterstand van één maand is nog te overzien, maar gaat het om enkele maanden achterstand dan zouden jaren zijn gemoeid met een afbetalingsregeling van bijvoorbeeld € 25 of € 50 per maand. Daarnaast kennen gerechtsdeurwaarders destijds de financiële situatie van de meesten van hun klanten en waren zij soms bereid bij een tijdelijk liquiditeitstekort een afbetalingsregeling toe te staan in de verwachting dat al eerder het geheel zou worden afgelost en dat beslaglegging de kosten onnodig zou doen oplopen. Nu kennen gerechtsdeurwaarders die omstandigheden minder goed: zij komen dankzij hun routeplanner soms eens per veertien dagen in steden 80 à 100 km van hun kantoor verwijderd. Daarnaast zijn er nu meer kapers in de vorm van conculega's op de kust (naar verluidt rijdt 'iedereen' uit de wijde omgeving in de Haarlemmermeer en in Zoetermeer), zodat met een afbetalingsregeling niet kan worden volstaan en beslaglegging volgt. Een afbetalingsregeling levert weliswaar enig geld op, maar een beslaglegging biedt meer zekerheid, omdat de beslagen zaak niet ten

nadele van de beslaglegger kan worden verkocht. Omdat beslaglegging extra kosten met zich meebrengt, is het een kleine stap om van de afbetalingsregeling af te zien en op verkoop van de beslagen zaak aan te koersen. In dat geval is binnen korte tijd de kwestie afgehandeld, worden extra kosten vermeden² en kan het dossier worden gesloten. Het betekent dat waar iemand vroeger soms het voordeel van de twijfel kreeg via een afbetalingsregeling, thans de goeden onder de kwaden moeten lijden.

Bovendien wordt op meer zaken beslag gelegd om de kans op verhaal zo groot mogelijk te maken. Een voorbeeld ter illustratie. Ter betaling van een vordering van € 500 wordt beslag gelegd op een audio-installatie met een geschatte waarde van € 1.000. Behoeft de opbrengst met niemand te worden gedeeld, dan zal de opbrengst mogelijk voldoende zijn om na aftrek van de kosten de schuld te delgen. Maar komt er een andere schuldeiser met ook een vordering, waarvoor echter beslag wordt gelegd op de audio-installatie en op bijvoorbeeld de auto, dan kan de tweede beslaglegger zich op beide zaken verhalen en heeft derhalve meer mogelijkheden om de schuld te innen. Omdat als beslag wordt gelegd het weinig extra energie kost om beslag te leggen op meer dan één zaak en de wet geen maximum aan het aantal beslagobjecten stelt, maar slechts inhoudt dat er geen misbruik van beslagrecht mag bestaan (vergelijk art. 3:13 BW),³ wordt het aantal beslagobjecten uitgebreid.

Is kostenbeperking een must?

Doorgaand op het misbruik van beslagrecht kan de vraag worden gesteld of een gerechtsdeurwaarder ernaar moet streven de kosten zoveel mogelijk te beperken. Op zich is het een prima streven de kosten te beperken, maar dat beperkt zich er mijns inziens toe dat

2 Er dient uiteraard toezicht te bestaan of de betalingsregeling wordt nagekomen. In een belangrijk aantal zaken werd de afbetalingsregeling niet nagekomen en volgde alsnog verkoop.

3 Daarvan zal niet spoedig sprake zijn gelet op het feit dat een tweede en volgende beslaglegger – mogelijk met een omvangrijke vordering – meedeelt in de opbrengst. Misbruik van beslagrecht kan zich voordoen als beslag gelegd wordt op een woonhuis met een geschatte opbrengst na betaling van de hypotheekhouder van € 100.000, terwijl de vordering € 1.000 bedraagt en verhaal mogelijk zou zijn geweest via beslag op bijvoorbeeld een auto met caravan.

onnodige kosten niet mogen worden gemaakt. Een en ander moet van geval tot geval worden gezien, waarbij steeds van belang zijn de verwachte opbrengst van een beslagobject, de mogelijkheid van medebeslag, de kans dat de schuldenaar de zaak aan het beslag onttrekt⁴ en de in concreto aan het beslag verbonden kosten. Uitgangspunt zal echter zijn dat het belang van de schuldeiser ter incasso van zijn vordering voorop staat en dat om een behoorlijke opbrengst te verzekeren kosten daarvoor mogen worden gemaakt. Daarbij moet worden bedacht dat de schuldenaar het vaak zo ver heeft laten komen dat de gerechtsdeurwaarder wordt ingeschakeld en dat als de schuldenaar 'gewoon' op tijd had betaald, er geen beslag had behoeven te worden gelegd.

Cumulatie van beslagen

Ethische overwegingen beletten de meeste gerechtsdeurwaarders om als reeds derdenbeslag is gelegd op het loon of de uitkering van de schuldenaar en na toepassing van de beslagvrije voet ex art. 475d Rv maandelijks slechts tien of vijftien euro's kunnen worden geïncasseerd, ook nog eens beslag op roerende zaken van deze schuldenaar te leggen. Dit laatste is een extra kostenpost en levert in de regel (te) weinig op, omdat de in beslag te nemen zaken in de regel tamelijk oud en versleten zullen zijn. Andere gerechtsdeurwaarders leggen een beslag roerende zaken echter wel als extra pressiemiddel in de wetenschap dat sommige schuldenaren van vrienden en bekenden geld krijgen om de beslaglegger tevreden te stellen. In het kader van de opleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder worden in het stagejaar ethische

4 Weliswaar wordt dan in strijd met art. 198 Sr gehandeld, wat kan opleveren een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vierde categorie, maar ex art. 453a Rv wordt de te goeder trouw zijnde koper van een roerende zaak beschermd. Als de beslagene de opbrengst bijvoorbeeld heeft vergokt en geen verder financieel verhaal biedt, heeft de beslaglegger het nakijken. Bij beslaglegging op een onroerende zaak vindt inschrijving daarvan plaats in de openbare registers ex art. 505 Rv. In de praktijk betekent dit dat de onroerende zaak onoverdraagbaar is omdat niemand een forse koopprijs wil voldoen met het mogelijke risico later ook nog eens aan de beslaglegger te moeten voldoen. In de casus die ten grondslag lag aan de uitspraak HR 30 januari 1981, NJ 1982, 56 (Baarns beslag) betrof het een koper die 's ochtends bij de notaris was ter tekening van de transportakte en de koopsom had overgemaakt naar de notaris, 's middags werd beslag gelegd door de Ontvanger der belastingen en pas de volgende dag werd de koper eigenaar van de (inmiddels in beslag genomen) woning door overschrijving van de transportakte. Uitgemaakt werd dat het een beroepsfout van de notaris betrof en in verband met de eisen van het rechtsverkeer werd art. 505 Rv gewijzigd.

dilemma's belicht en blijkt dat over de cumulatie van beslagen als hiervoor genoemd de meningen zeer verdeeld zijn. Eenstemmig daarentegen zijn de kandidaten over de vraag of speelgoed of medische hulpmiddelen in beslag moeten worden genomen: dit moet een uiterste middel zijn omdat kinderen niet de dupe behoren te worden van de financiële noodtoestand van hun ouders en wie het zonder medische hulpmiddelen als een gehoorapparaat, een bril, pijnstillers, enzovoort moet stellen extra zwaar wordt getroffen. In mijn oratie (Bijzondere beslagen) uit 2002 heb ik voorgesteld de goederen die niet in beslag kunnen worden genomen uit te breiden.

Van KVG naar KBvG

Een laatste verandering die moet worden genoemd, is dat de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (KVG) is opgegaan in de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), een openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet. Waar de KVG ernaar streefde de belangen van alle gerechtsdeurwaarders te behartigen en waar het iedere gerechtsdeurwaarder vrij stond om al dan niet lid te zijn c.q. te blijven, is de KBvG een organisatie waarvan iedere (kandidaat-)gerechtsdeurwaarder van rechtswege lid is, mag de KBvG beroeps- en gedragsregels in de vorm van verordeningen uitvaardigen en heeft de KBvG tot taak de goede beroepsbeoefening door de (kandidaat-)gerechtsdeurwaarders en hun vakbekwaamheid te stimuleren (vergelijk art. 56 en 57 Gerechtsdeurwaarderswet). Belangenbehartiging is er niet meer bij en de aan de KVG gelieerde organisaties als de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders – die de ICT-aspecten voor de gerechtsdeurwaarders probeert te optimaliseren – staan nu 'op afstand' doordat ze zijn verzelfstandigd. De pbo-status biedt voordelen: de gerechtsdeurwaarder die in financiële problemen verkeert, kan niet het lidmaatschap opzeggen om zo 'ongrijpbaar' te worden. Maar er zijn ook nadelen: de besluitvorming is opgedragen aan een ledenraad van dertig personen (vergelijk art. 63 e.v. Gerechtsdeurwaarderswet), maar dat maakt dat op algemene ledenvergaderingen geen besluiten meer genomen konden worden en de belangstelling sterk afnam. Dat heeft ook te maken met de gewijzigde omstandigheden met conculega's in plaats van collega's. Eind 2004 is besloten om de ledenraad na afloop van de algemene ledenvergadering bijeen te laten komen, zodat eerst in de ledenvergadering kan worden gediscussieerd en de ledenraad vervolgens mede op grond

daarvan tot een beslissing kan komen.

Met het ontstaan van de KBvG is de gerechtsdeurwaarderswereld verzakelijkt. Waar de KVG kon worden beschouwd als een vereniging waarbij alle leden – gerechtsdeurwaarders – elkaar kenden, is de KBvG een organisatie waarvan ook de kandidaten deel uitmaken en is de omvang meer dan verdubbeld. Vele gerechtsdeurwaarders en kandidaten kennen elkaar in het geheel niet. Dat uit zich bijvoorbeeld in het afnemend bezoek aan ledenvergaderingen. Daarnaast is een neerwaartse spiraal ontstaan: omdat men elkaar niet meer kent bestaan er minder remmingen om te concurreren en onder elkaars duiven te schieten.

Een oplossing?

De vraag rijst of de ingezette ontwikkeling naar meer concurrentie en minder samenwerking nog is te keren. Allereerst rijst de vraag of die ontwikkeling moet worden beëindigd, want ook bij andere rechtshulpverleners, bijvoorbeeld binnen de advocatuur, is concurrentie uitgangspunt. Beantwoordt men de bovenstaande vraag echter bevestigend, dan is de vervolgvraag op welke wijze de ontwikkeling moet worden gekeerd. Wat dat betreft moet erop worden gewezen dat de KBvG weliswaar verordenende bevoegdheden heeft, maar zonder wetswijziging niet handelend kan optreden. Immers de Gerechtsdeurwaarderswet houdt nu een landelijke bevoegdheid in, bovendien is marktwerking juist uitgangspunt. Het betekent dat de wetgever zou moeten terugkomen op het eerder ingenomen standpunt dat concurrentie moet worden bevorderd.

Terugkeren op dat standpunt op korte termijn ligt niet voor de hand. Eerst zullen de resultaten moeten worden afgewacht van een aan de Tweede Kamer toegezegde trendrapportage over de werking van de Gerechtsdeurwaarderswet. In dat onderzoek zullen door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie de toegankelijkheid, de continuïteit en de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening van gerechtsdeurwaarders onder de loep worden genomen.

Daarnaast lijkt wijziging alleen mogelijk als ook de marktwerking in het notariaat in de beschouwingen wordt betrokken, want notarissen en gerechtsdeurwaarders hebben gemeen dat het door de Kroon benoemde functionarissen betreft die voor hun eigen inkomen moeten zorgen. Een eerste trendrapportage voor het notariaat is al

gemaakt (Ter Voert en Van Ewijk, 2004), terwijl de commissie Evaluatie Wet op het notarisambt (Commissie Hammerstein) voor 1 juli 2005 rapport moet uitbrengen aan de minister van Justitie over de gevolgen van de in 1999 ingevoerde Wet op het notarisambt. De commissie moet zich daarbij niet alleen richten op de vraag of de geïntroduceerde marktwerking de beoogde effecten heeft gehad, maar ook of er zich knelpunten voordoen in andere aspecten van de beroepsuitoefening. De commissie moet voor 1 juli 2005 haar rapport uitbrengen aan de minister van Justitie.

De Gerechtsdeurwaarderswet zal op dezelfde wijze worden geëvalueerd als de Wet op het notarisambt. Te signaleren knelpunten op het gebied van toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit zullen aanleiding kunnen vormen tot wetswijzigingen. Bezien moet worden of de positie van de schuldenaren ten opzichte van de schuldeisers niet te zeer is uitgehold door de mogelijkheden die de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet biedt en welke evenwichtssituatie thans bestaat.

Afronding

De invoering van de Gerechtsdeurwaarderswet in 2001 heeft benadrukt dat gerechtsdeurwaarders vrije beroepsbeoefenaren zijn. Zij hebben een landelijke bevoegdheid gekregen en er bestaat nu de mogelijkheid van vrije vestiging. Sommige aspecten zijn positief te waarderen, andere negatief. De beroepsuitoefening door gerechtsdeurwaarders is sterk veranderd en heeft tot ethische dilemma's geleid. Sommige kantoren opereren puur commercieel, laten zich leiden door grote getallen en zien de schuldenaar meer als verhaalsobject dan als mens, andere kantoren blijven de schuldenaar als mens zien en verstrekken hulp in woord en geschrift, maar soms ook op financieel gebied.⁵ De toegenomen concurrentie leidt ertoe dat het bestaan van sommige kantoren onder druk komt te staan en ook dat het sommige gerechtsdeurwaarders moeite kost de rug recht te

⁵ Hetzij door een afbetalingsregeling te treffen zonder kostenverhogend beslag te leggen, hetzij doordat de gerechtsdeurwaarder lid is van een serviceorganisatie die een bepaald bedrag als renteloze lening kan verschaffen om alle rentedragende schulden ineens af te lossen, waarna de financiële heropvoeding begint.

houden. Naar het zich laat aanzien zijn de laatste vijf jaar niet voor alle gerechtsdeurwaarders even plezierig geweest. Sommige gerechtsdeurwaarders klagen in kleinere kring over de vercommercialisering van het beroep. Anderzijds hebben vele gerechtsdeurwaarders ook de kansen benut die de nieuwe Gerechtsdeurwaarderswet biedt.

Literatuur

- Boudewijn, J.J.L.**
De gerechtsdeurwaarderswet
 Praktisch procederen, 2002,
 p. 61-66
- Jongbloed, A.W.**
Gerechtsdeurwaarders op de
juridische markt; nieuwe privaatrechtelijke ontwikkelingen
 Justitiële verkenningen, nr. 3,
 1999, p. 45-58
- Jongbloed, A.W.**
Bijzondere beslagen; rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar executie- en beslagrecht vanwege de mr. dr. M. Teekensstichting aan de Universiteit Utrecht op 25 september 2002
 Deventer, Kluwer, 2003
- Jongbloed, A.W. (red.)**
De gerechtsdeurwaarder in Europa, utopie of werkelijkheid?; The bailiff in Europe, utopia or reality?, L'huissier de justice en Europe, utopie ou réalité?
 Deventer, Kluwer, Deventer 2004
- Redactioneel**
Over kostprijs
 Executief, 2000, p. 91
- Redactioneel**
Ondernemen
 Executief, 2001, p. 195
- Redactioneel**
De tucht van de markt
 Executief, 2002, p. 47
- Redactioneel**
Solitair vestigen?
 Executief, 2002, p. 83
- Redactioneel**
En het moet vandaag nog ...!
 Executief, 2003, p. 39
- Redactioneel**
Gemengde gevoelens
 Executief, 2004, p. 65
- Redactioneel**
Zeg het gewoon
We're only in for the money
 Executief, 2004, p. 181
- Rijswijk, D.**
(On)bekende aspecten van armoede?
 Executief, 2004, p. 26-29
- Rutgers, G.R.**
De gerechtsdeurwaarder; de dagvaarding en de 21e eeuw
 TCR, 1999, p. 6-10

Steenmetser-Bakker, D.M.,

L.H.A.J.M. Quant

*De fatsoenlijke gerechtsdeur-
waarder; een kwestie van gezond
verstand*

Executief, 2002, p. 68-70

Themanummers

*De Gerechtsdeurwaarderswet
(deel I en II)*

Executief, 2001, p. 99-144

Voert, M. ter, M. van Ewijk

*Eerste trendrapportage notariaat;
toegankelijkheid, continuïteit,
kwaliteit en integriteit van het
notariaat*

Den Haag, WODC, WODC-cahier
nr. 12, 2004

Wind, G.

Executiekosten in kansloze zaken

Executief, 2000, p. 15-17

De accountant

Onafhankelijkheid in een meervoudig spanningsveld

*A. Schilder en W.H.J.M. Nuijts**

De hedendaagse accountant heeft bij zijn werkzaamheden te maken met verschillende belangen. In deze bijdrage pogen wij enerzijds dit spanningsveld te duiden en anderzijds de positie te beschrijven die de accountant daarbinnen inneemt.

De accountant heeft als belangrijke taak het controleren van financiële verantwoordingen die jaarlijks door ondernemingen worden afgelegd. Door middel van zijn controlewerkzaamheden voegt de accountant – kort gezegd – zekerheid toe aan de getrouwheid van die verantwoordingen. Affaires als Enron, Ahold en andere hebben het publiek vertrouwen in de accountant aangetast en hebben twijfel gezaaid of de accountant zijn werk met de vereiste onpartijdigheid en onafhankelijkheid doet. Deze publieke verontwaardiging is gebaseerd op het uitgangspunt, dat de accountant zijn wettelijke controletaak voor 'ons' (het publiek) uitoefent en dat hij zich daarbij naar dat publiek belang heeft te richten. Het belang van de onderneming wier boeken hij controleert, de belangen van de bestuurders en commissarissen die bij de onderneming betrokken zijn, ja zelfs zijn eigen belangen (hij is voor zijn inkomen immers afhankelijk van controlewerkzaamheden) zijn hieraan ondergeschikt. Hieronder zal blijken dat dit de breed gedeelde opvatting van de beroepsgroep is en dat de geleidelijk gegroeide beroepsethiek van accountants een weerspiegeling is van het spanningsveld waarbinnen de individuele accountant opereert. In die beroepsethiek fungeren kernwaarden als deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid als kompas waarop de accountant zijn rechte koers, tussen de diverse belangen door als het ware, kan varen.

* De eerste auteur is directeur van De Nederlandsche Bank N.V. en onder meer belast met het prudentiële toezicht op banken. Daarnaast is hij parttime hoogleraar Accountantscontrole aan de Universiteit van Amsterdam. Tot en met juni 1998 was hij partner van PricewaterhouseCoopers. In 1994 en 1995 was hij voorzitter van het Koninklijk Nivra. De tweede auteur is sinds 1 januari 2003 verbonden aan De Nederlandsche Bank N.V., eerst als afdelingshoofd juridische zaken en sinds mei 2004 als hoofd van één van de afdelingen die toezicht houden op financiële conglomeraten. Vóór 2003 was hij achtereenvolgens werkzaam als advocaat, bedrijfsjurist en fusie- en overnameadviseur. De auteurs hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

Ook overheden hebben de vertrouwenwekkende uitoefening van de wettelijke taak van de accountant sinds de jaren negentig een impuls willen geven. Zij zagen daartoe aanleiding vanwege bepaalde marktontwikkelingen; gedacht wordt dan aan de snelle groei en internationalisatie van accountantskantoren, maar vooral ook aan het feit dat die kantoren controlewerkzaamheden steeds meer gingen combineren met uiteenlopende vormen van advies. Deze ontwikkelingen werden een gevaar geacht voor de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de accountant. Enron c.s. hebben de totstandkoming van nieuwe 'accountantsregelgeving' aanzienlijk versneld. Onzekerheid over de betrouwbaarheid van het accountantsoordeel heeft immers een negatieve invloed op het economisch verkeer. Regelgeving was nodig om het geschonden publiek vertrouwen in de onafhankelijkheid van de accountant en de betrouwbaarheid van de gecontroleerde financiële gegevens te herstellen.

Alvorens deze nieuwe 'accountantsregelgeving' onder de loep te nemen, zullen wij hieronder allereerst aandacht besteden aan de functie van de accountant en de gevolgen die dat heeft voor zijn positie ten opzichte van de belangen die hij heeft te behartigen. Daarmee kan dan tegelijkertijd een beeld worden geschetst van het spanningsveld waarin de moderne accountant terecht is gekomen. Daarna zullen we aangeven op welke wijze de hierboven genoemde nieuwe 'accountantsregelgeving' een oplossing probeert te vinden voor de dilemma's die uit dat spanningsveld voortkomen. Ten slotte zullen wij bekijken in hoeverre er parallellen zijn te trekken tussen de accountant als toezichthouder op financiële verantwoordingen en de positie van medewerkers van De Nederlandsche Bank in hun hoedanigheid van toezichthouder op in Nederland werkzame financiële instellingen. Reden hiervoor is dat wij vermoeden dat de kernbegrippen die een rol spelen binnen de accountancy – weliswaar in een ander jasje – ook een rol spelen in het financiële toezicht.

De wettelijke taak van de accountant

De wet verplicht bepaalde ondernemingen over ieder boekjaar financiële verantwoording af te leggen. Dit gebeurt meestal in de vorm van een jaarrekening. Middels de jaarrekening informeert de onderneming haar share- en stakeholders – zoals crediteuren, kredietverschaffers, commerciële wederpartijen – over de financiële situatie waarin

de onderneming verkeert. De jaarrekening vormt daarmee een ijkpunt, te midden van een voortdurende stroom aan financiële informatie afkomstig van de onderneming.

Teneinde het vertrouwen in financiële verantwoordingen, zoals jaarrekeningen, te vergroten, heeft de wetgever betrokkenheid van een accountant bij de totstandkoming van een jaarrekening deels¹ verplicht gesteld. Deze betrokkenheid bestaat uit twee elementen: de accountant voert een onderzoek uit naar de jaarrekening, en sluit dat onderzoek af met een verklaring.

Dit onderzoek, ook wel wettelijke controle genoemd, richt zich enerzijds op de vraag of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie waarin de onderneming zich bevindt en anderzijds of de jaarrekening met inachtneming van de wettelijke normen is opgesteld.² Met getrouw beeld wordt, op grond van artikel 2:362 lid 1 BW, bedoeld dat de jaarrekening volgens algemeen maatschappelijk aanvaardbare normen een zodanig inzicht geeft dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over het vermogen en resultaat van de vennootschap. Dat betekent dus niet dat de jaarrekening niet mag afwijken van de situatie die zij beoogt weer te geven. Afwijkingen zijn toegestaan in zoverre zij een verantwoord oordeel niet in de weg staan. Het onderzoek is erop gericht 'een (relatief) hoge maar niet absolute mate van zekerheid te verkrijgen omtrent de getrouwheid van een verantwoording'.³

Het onderzoek mondt uit in een verklaring gegeven door de accountant die het onderzoek heeft uitgevoerd.⁴ Een zogeheten goedkeurende verklaring geeft blijkens artikel 13 lid 2 Gedrags- en Beroepsregels van het Nivra (GBR) aan dat de 'registeraccountant tot het oordeel is gekomen dat de verantwoording voldoet aan de eraan te stellen eisen'. In gewone woorden betekent dit dat men er in redelijke (maar niet in absolute) mate zeker van kan zijn dat de gepubliceerde cijfers een juist beeld geven van de financiële situatie waarin de onderneming verkeert. Daarmee is de accountantsverklaring eigenlijk het moderne equivalent van het vroegere stempel van de keurmeester. Wil de ver-

1 Kort gezegd bepaalt de wet dat kleine ondernemingen zijn vrijgesteld van bepaalde publicatie- en (wettelijke) controleplichten.

2 Zie artikel 2:393 lid 2 BW.

3 Citaat afkomstig uit de definitie van 'controle', zoals gegeven in artikel 1 van de Gedrags- en beroepsregels ('GBR') Nivra. Over deze GBR meer in A. Schilder, J.C.A. Gortemaker e.a., *De GBA verklaard*, Groningen, 2004.

4 Artikel 2:393 lid 5 BW.

klaring deze – vertrouwensbevorderende – functie behouden, dan is het noodzakelijk dat externe partijen vertrouwen (kunnen) hebben in de werkzaamheden van de accountant en in de accountant zelf.

Ter bevordering van dit vertrouwen hebben de beroepsorganisaties Nivra en Novaa⁵ waarin de accountants zijn georganiseerd, gedrags- en beroepsregels⁶ opgesteld, waarin een aantal fundamentele kernwaarden voor het functioneren van de controlerende accountant zijn opgenomen. Het betreft (bovenal):

- deskundigheid;
- onpartijdigheid (in het oordeel); en
- onafhankelijkheid.

Deze kernwaarden geven aan dat de accountant zich een eigen, objectief kwaliteitsoordeel moet vormen, dat niet vervormd wordt door de belangen van de gecontroleerde of enige andere partij.

Een aantal financiële schandalen en affaires, waaronder Enron en Ahold, heeft aangetoond dat de aanwezigheid van het keurstempel van de goedkeurende verklaring niet altijd een garantie vormt voor de kwaliteit van de waar. Op het moment dat deze affaires publiek werden, waren beide ondernemingen in het bezit van goedkeurende accountantsverklaringen. Dit terwijl achteraf is gebleken dat Enron jarenlang ongerealiseerde winsten had opgevoerd, terwijl werkelijk geleden ver-

5 De afkortingen staan voor het Nederlands Instituut van Registeraccountants, respectievelijk de Nederlandse Orde van Accountant-Administratieconsulenten. De RA is van oudsher gericht op de controle van jaarrekeningen van middelgrote en grote ondernemingen en is dus 'van origine' een controledeskundige. De AA daarentegen is van oorsprong een vertrouwenspersoon van de (MKB-)ondernemer waaraan hij diverse administratieve diensten en adviezen levert. Langzamerhand echter is de AA zich ook accountant gaan noemen. Hij was echter nog niet bevoegd tot het uitvoeren van wettelijke controles. Dit principiële onderscheid tussen RA en AA is bij wet van 6 augustus 1993, die uitvoering gaf aan de achtste richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht uit 1984, deels opgeheven. Krachtens die wet is het verrichten van voorgeschreven wettelijke controles voorbehouden aan RA's en aan AA's die daartoe een aanvullend examen hebben afgelegd. Dat de beroepsgroepen nog steeds van elkaar worden onderscheiden, heeft mede te maken met het feit dat AA's zich voornamelijk blijven richten op het MKB, terwijl de RA's ook grote en zeer grote controlecliënten bedienen.

6 Deze gedragsregels, die zijn uitgewerkt in richtlijnen en nadere voorschriften, zijn door Nivra en Novaa zelf gesteld op grond van de hun bij wet, WRA en WAA, verleende verordenende bevoegdheid. Beide organisaties zijn publiekrechtelijke lichamen en hebben beide tot wettelijke taak: 'de bevordering van een goede beroepsuitoefening door RA/AA en de behartiging van hun gemeenschappelijk belang. Haar taak omvat mede de zorg voor de eer van de stand der accountants en het verzorgen of doen verzorgen van een opleiding tot het theoretisch gedeelte van het examen'.

liezen buiten de boeken waren gebleven. Bij Ahold bleek dat het concern jarenlang ten onrechte inkoopbonussen had geboekt, als gevolg waarvan de winst veel hoger was uitgevallen. Daarnaast bleek dat de omzet van enkele deelnemingen ten onrechte volledig was meegerekend in de concernomzet. Ahold claimde dat zij controle had over deze bedrijven. Achteraf bleek uit zogeheten side letters dat dit niet het geval was. De accountant was van het bestaan van die side letters nooit op de hoogte gebracht. De gevolgen van het bekend worden van deze problemen bleven niet uit. Toen Ahold maandagochtend 24 februari 2003 de geconstateerde onregelmatigheden aankondigde, verloor de koers van het aandeel die dag meer dan 60% (om in de dagen erna nogmaals met 10 à 15% te dalen). In luttele uren tijd zijn miljarden euro's en dollars in rook opgegaan, terwijl na het faillissement van Enron de bezittingen van aandeelhouders waardeloos zijn geworden. Het behoeft geen nader betoog dat beide (en ook andere) affaires het vertrouwen in ondernemingen, hun bestuurders en hun accountants ernstig hebben beschadigd. Er is een beeld ontstaan van frauderende topmanagers die zichzelf hebben verrijkt ten koste van hun onderneming en degenen die daarin hebben geïnvesteerd. In hun kielzog zijn ook accountants onder publieke verdenking komen te staan. Ook zij zouden voorrang hebben gegeven aan hun eigen commerciële belang. Als dat zo is, hebben zij hun functie als behartiger van het publiek belang dat gemoeid is met objectieve en juiste financiële informatie verwaarloosd. Het accountantskantoor van Enron, Arthur Andersen, is kort na het bekend worden van het schandaal ter ziele gegaan en deels door haar concurrenten opgeslokt.

Tot herstel van het vertrouwen in de accountancy zijn internationaal diverse initiatieven genomen. In de Verenigde Staten is in recordtempo de Sarbanes-Oxley Act totstandgekomen.⁷ Deze wet bevat vergaande voorschriften ten aanzien van de positie en het functioneren van de accountant. Datzelfde geldt voor een voorstel voor een Europese richtlijn die een verdere harmonisatie van de regelgeving rondom accountants en de accountantscontrole beoogt. Het eerste voorstel

⁷ De Sarbanes-Oxley Act brengt wijzigingen aan in de relevante bepalingen van de Securities Act of 1933, die de primaire markt waar effecten voor het eerst aan het publiek worden aangeboden reguleert, en de Securities Exchange Act of 1934 die betrekking heeft op de secundaire markt, dat wil zeggen de markt waar reeds uitgegeven effecten worden verhandeld. Kern van de Securities Exchange Act is dat het uitgebreide openbaarmakingsverplichtingen oplegt aan vennootschappen wier aandelen ter beurse worden verhandeld.

hiervoor dateert van maart 2004.⁸ Twee jaar eerder publiceerde de Europese Commissie een Aanbeveling met richtlijnen tot aanpassing van nationale regelgeving betreffende de onafhankelijkheid van accountants (de *Aanbeveling*).⁹ Op basis hiervan heeft Nivra in Nederland de Nadere Voorschriften inzake onafhankelijkheid (NVO) opgesteld.¹⁰ Deze voorschriften vormen een verdieping van art. 24 GBR, dat bepaalt dat een accountant bij de uitvoering van zijn controletaak onafhankelijk moet zijn. Ten slotte kan vermeld worden dat in Nederland momenteel de Wet toezicht accountantsorganisaties ter parlementaire goedkeuring voorligt.¹¹ We komen verderop in dit artikel op deze regelgeving terug.

De positie en functie van de accountant

De functie van controlerend accountant wordt in het bijzonder gekenmerkt door een spanningsveld tussen enerzijds de gecontroleerde cliënt als directe opdrachtgever en anderzijds het bredere 'maatschappelijk verkeer' als de ultieme belanghebbende. Dit laatste geldt in het bijzonder de zogeheten externe accountantsfunctie.¹² Prof. Th. Limperg jr. heeft de functie van een externe accountant in de jaren dertig van de vorige eeuw nauwgezet geduid en ontleed. Hij heeft aangegeven dat taak en werkzaamheden van de accountant vanuit die functie worden bepaald.

8 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wettelijke accountantscontrole van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen en tot wijziging van de Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad, 16 maart 2004, COM 2004/0065 (def).

9 Aanbeveling van de Europese Commissie van 16 mei 2002, Onafhankelijkheid van de met de wettelijke controle belaste accountant in de EU: basisbeginselen, 2002/590/EG (C2002 1873), Pb L 191/22 van 19 juli 2002.

10 De eerste versie dateerde van december 2002 en trad op 1 januari 2003 in werking. Deze versie is per 1 januari 2005 vervangen door een nieuwe versie.

11 Tweede Kamer, 2003-2004, 29 658.

12 Het begrip 'externe accountant'; ook wel openbaar accountant, kan worden geduid als de accountant die niet werkzaam is bij de gecontroleerde cliënt, diens boeken controleert en daarover (openbare) ten behoeve van het maatschappelijk verkeer verklaringen aflegt. De externe accountant staat tegenover de interne accountant, die in dienst is bij een onderneming, of een overheidsaccountant. Deze laatste zijn in overheidsdienst, dan wel werkzaam binnen een overheidsinstelling. Interne en overheidsaccountant leggen in het algemeen geen openbare verklaringen af (althoewel art. 2 GBR dat niet uitsluit).

Ten eerste verklaart Limperg de opkomst van de externe accountant uit de behoefte om de interne controlefunctie binnen ondernemingen te rationaliseren. Controleren is een apart vak en laat zich moeilijk in een en dezelfde persoon verenigen met andere aspecten van bedrijfsvoering. Ten tweede is het economisch rationeel om de controlefunctie extern te plaatsen in een omgeving waarin schaalvoordelen kunnen worden behaald en expertise kan worden opgebouwd. Aldus ontstond de externe accountant die de voorheen interne controlefunctie binnen ondernemingen op zich nam.

De externe functie ontstond doordat de wijze waarop ondernemingen werden gefinancierd radicaal veranderde. Private financiering met behulp van familiekapitaal werd vervangen door financiering met vreemd kapitaal afkomstig van banken of anonieme spaarders. Financiering van productieprocessen werd afhankelijk van de gemeenschappelijke bijdrage van diverse maatschappelijk betrokkenen. En de maatschappij stelde als voorwaarde een bepaalde mate van zekerheid ten aanzien van de geïntegriteit van de ondernemingen waarin zij investeerden. Hierdoor ontstond de noodzaak voor de ondernemer om verantwoording af te leggen aan zijn financiers voor de wijze waarop hij zijn onderneming had geleid. En aldus werd de accountant de vertrouwenspersoon van het publiek en met name van degenen die kapitaal ter beschikking hadden gesteld. Volgens Limperg is deze externe functie de meest belangrijke functie van de accountant die hij ontleent aan de maatschappelijke behoefte aan deskundige en onafhankelijke controle en aan een deskundig en onafhankelijk oordeel dat gebaseerd is op die controle. De functie is geworteld in het vertrouwen dat de maatschappij heeft in de effectiviteit van de audit en in het oordeel van de accountant. Dit vertrouwen is dan ook een voorwaarde voor het bestaan van de functie. En daarmee ontstond de leer van het gewekte vertrouwen die kernachtig inhield: 'de accountant is verplicht om zijn arbeid zo te verrichten, dat hij de verwachtingen welke hij bij de verstandige leek opwekt, niet beschaamt; en omgekeerd, de accountant mag geen grotere verwachtingen opwekken dan door de verrichte arbeid gerechtvaardigd wordt'.¹³

In het laatste kwart van de 20^e eeuw is een andere theorie over de accountantsfunctie bekend geworden, de zogeheten agency-theorie.

¹³ Th. Limperg jr., serie artikelen in het *Maandblad voor accountancy en bedrijfshuishoudkunde* in 1932 en 1933 gepubliceerd onder de titel 'De functie van de accountant en de leer van het gewekte vertrouwen'.

Deze wijst erop dat de accountant zijn functie ontleent aan een spanningsveld tussen twee soorten partijen: principalen, zoals aandeelhouders, en agenten, zoals de directie van een onderneming. Tussen beiden bestaat een 'informatie-asymmetrie': de agenten weten veel meer dan de principalen over de gang van zaken in de onderneming, en dientengevolge is er een risico van onzekerheid bij de principalen daarover. Als de principalen deze onzekerheid vertalen in hogere risicocompensatie voor hun investeringen (meer dividend, hogere rente, meer informatie), is dit nadelig voor het optimale rendement van de onderneming. Accountants kunnen deze onzekerheid reduceren, en dus het geïnvesteerde kapitaal relatief goedkoper maken, door bij de financiële verantwoordingen van de directie een akkoordverklaring te geven. Uiteraard gelden de waarschuwingen van Limperg daarbij onverkort. Een belangrijke les uit deze agency-theorie is dat de accountant zich goed moet realiseren dat zijn functie bestaat bij de gratie van het adequaat functioneren in het spanningsveld tussen partijen met uiteenlopende belangen. Als hij vanuit commerciële belangen te veel op één van beide is gericht, neemt het vertrouwen in de functie af. Als hij zich echter te weinig realiseert dat zijn werk en de daarmee gemoeide kosten onderdeel blijven van een maatschappelijke economische afweging, loopt hij het risico onvoldoende kwaliteits- en efficiencyinspanningen te verrichten. De accountant dient te blijven beseffen dat zijn werk in de ogen van ondernemingen veel kosten, inspanning en tijd met zich brengt, zonder dat daar onmiddellijke (commerciële) baten tegenover staan.

Naast bewustzijn over tegengestelde belangen van derde partijen, dient de accountant zich ook te realiseren dat zijn eigen belangen betrokken zijn bij het verrichten van zijn werk. Dat eigen belang vloeit voort uit het feit dat de Nederlandse accountant zijn inkomen met controleopdrachten verdient. Controlewerkzaamheden worden niet zoals in België verricht door accountants in overheidsdienst, maar door accountants die individueel of in maatschapverband op de vrije markt opereren. Op die markt dingen accountants naar controleopdrachten, die zij rechtstreeks verkrijgen van ondernemingen wier financiële verantwoordingen zij kritisch dienen te beoordelen. Uiteraard ontstaat door deze marktstructuur het risico dat accountants hun eigen belangen laten prevaleren boven de publieke belangen die gediend zijn met een objectief oordeel. Hierna zal blijken dat wetgever en beroepsorganisaties hebben onderkend dat de financiële relatie tussen cliënt en

accountant een bedreiging kan vormen voor diens onafhankelijkheid. Uit het bovenstaande blijkt dat de accountant kort samengevat met de volgende belangen te maken heeft:

- het publiek belang dat gemoed is met objectieve en betrouwbare financiële informatie;
- het belang van de (bestuurders van de) onderneming dat gemoed is met efficiënte controlewerkzaamheden die de financiële situatie positief doen uitkomen;
- het belang dat interne toezichthouders als commissarissen hebben bij een alerte en kritische houding van de accountant;
- het eigen belang van de accountant omdat hij zijn inkomen verdient met het uitvoeren van controlewerkzaamheden.

Hieronder zal worden aangegeven hoe de regelgeving vanuit het verleden en het heden het objectieve, integere, onpartijdige en onafhankelijke oordeel van de accountant beoogt te bevorderen.

De kernwaarden

Het spreekt voor zich dat deskundigheid een essentiële voorwaarde is voor een goed accountantsoordeel. Artikel 11 lid 1 GBR schrijft voor dat een accountant slechts verklaringen mag afleggen, indien zijn deskundigheid en de door hem verrichte werkzaamheden daarvoor een deugdelijke grondslag vormen. Maar deskundigheid alleen is onvoldoende voor een vertrouwenwekkend oordeel. Daarvoor is ook nodig dat het oordeel onpartijdig is (zie artikel 9 lid 1 GBR). Onpartijdigheid vereist dat de accountant slechts oordelen afgeeft die een weergave zijn van een zuiver zaakskundige werkelijkheid. Die oordelen dienen zonder vooringenomenheid tot stand te komen en mogen niet worden gevormd door persoonlijke belangen, voorkeuren of genegenheid. Het vereiste van objectiviteit brengt onder meer met zich mee dat de accountant zijn ogen niet mag sluiten voor gerechtvaardigde argumenten of standpunten van de tegenpartij van zijn opdrachtgever. Maar ook een deskundig en onpartijdig oordeel creëert in zichzelf nog niet het vertrouwen dat nodig is voor de vervulling van de publieke functie van de accountantsverklaring, te weten het toevoegen van zekerheid aan financiële verantwoordingen. Hiervoor is nodig dat het voor derden zichtbaar is dat het oordeel de genoemde eigenschappen bezit en dat er geen omstandigheden zijn, zoals verstrengeling van

belangen of lonkend eigen financieel gewin, die de objectiviteit van dat oordeel aantasten. Het moet voor iedereen duidelijk zijn dat de accountant onafhankelijk is (art. 24 GBR) en dat hij met de uitoefening van zijn arbeid uitsluitend het publieke belang van betrouwbare financiële verslaggeving op het oog heeft.

De nadruk op de publieke functie van de accountant is altijd onderdeel geweest van de taakopvatting van de beroepsgroep. Deze functie heeft ook nooit ter discussie gestaan. Wel is het zo dat de wijze waarop het accountantsvak in Nederland (en ook vaak in het buitenland) is georganiseerd en voorts wordt beoefend een aantal bedreigingen voor een betrouwbare vervulling van de controletaak met zich brengt. Wij wijzen op de volgende factoren:

- Controlewerkzaamheden worden in Nederland verricht door vrij gevestigde accountants die op de vrije markt opereren. Controleopdrachten vormen een commerciële activiteit waarmee winst gemaakt kan worden. De accountant wordt betaald door, en is dus voor zijn inkomen afhankelijk van de cliënt wiens financiële verantwoording hij kritisch dient te beoordelen. Hierdoor wordt een spanningsveld gecreëerd tussen cliënt, accountant en publieke taak.
- Vóór de jaren zeventig traden beroepsbeoefenaren hoofdzakelijk individueel, dan wel in beperkt maatschapverband op. Vanaf de jaren zeventig klonterden deze samenwerkingsverbanden steeds meer samen tot steeds grotere, en vaak ook internationaal opererende, accountantsconcerns. Momenteel zijn in de wereld vier grote accountantskantoren actief, te weten PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Ernst&Young en KPMG. Deze concerns hebben wereldwijd duizenden werknemers en zetten miljarden per jaar om. Zij houden zich niet alleen bezig met controlewerk, maar tevens met allerlei adviesdiensten, zoals belastingadvies, organisatieadvies, IT-dienstverlening, executive search, juridische dienstverlening, fusies en overnames enzovoort. Deze adviesverlening wordt niet meer door de controlerende accountant verricht, maar door specialistische adviseurs. De adviezen worden ook niet meer verricht in het kader van de controlefunctie, maar betreffen een separate activiteit, waarvoor specialistische kennis vereist is die buiten het bereik van het accountantsvak ligt.¹⁴ Niettemin dragen de inkomsten bij aan het resultaat van het totale multidisciplinaire samenwerkingsverband. Deze wer-

¹⁴ Zie voor een beschrijving van adviesverlening door accountants(-kantoren) A.J. Bindenga, 'De adviesverlening van de controlerend accountant', *Ondernemingsrecht*, nr. 3, 2001, p. 58.

ken in het algemeen volgens het maatschapsysteem, waarbij de leden van de maatschap delen in de gezamenlijke winst. Aldus krijgt de controlerend accountant via het winstverdelingsmechanisme van de maatschap een al dan niet direct belang bij het commerciële succes van zijn niet-controlerende collega-adviseurs.

In de jaren tachtig en negentig deed het full service-concept opgeld binnen de accountantswereld. Hierdoor ontstonden accountantskantoren die naast controlewerkzaamheden ook gespecialiseerde adviesdiensten leverden. Deze werkzaamheden konden elkaar bijvoorbeeld op de volgende manier 'ontmoeten': Stel een onderneming wenst een nieuw administratiesysteem ten behoeve van orderverwerking en voorraadbeheersing. Dit systeem wordt ontworpen en geïmplementeerd door of met behulp van IT-dienstverleners die onderdeel zijn van het accountantskantoor dat (tevens) de controle uitvoert. Nu blijkt dat dit systeem gebreken in het ontwerp bevat en ook verder fraudegevoelig is. De cliënt eist genoegdoening. De IT-dienstverlener weigert die te verstrekken, aangezien hij van oordeel is goede diensten te hebben geleverd. De controlerend accountant heeft nu een aantal problemen. Hij wordt geconfronteerd met onbetrouwbare uitkomsten uit het administratiesysteem. Aangezien die uitkomsten een basis vormen voor de gegevens in de jaarrekening, dient hij aanvullend controlewerk te verrichten om die uitkomsten te verifiëren. Dit vergt extra kosten die de cliënt weigert te betalen. Mede hierdoor ligt er een conflict tussen het 'kantoor' en de cliënt. Aangezien de accountant onpartijdig en onafhankelijk moet zijn, mag hij zich in deze situatie niet laten leiden door commerciële of andere belangen. Hij moet de druk vanuit de cliënt weerstaan. Hoe vanzelfsprekend dit ook is, het is evident dat dit bij de accountant (net als bij ieder ander mens) een behoorlijke inspanning vergt.

- Deze potentiële afhankelijkheid wordt groter indien bedacht wordt dat de markt voor controleopdrachten extreem concurrerend is en door de jaren heen niet spectaculair is gegroeid. De inkomsten uit controlewerk kwamen onder druk te staan en waren vaak niet eens werkelijk kostendekkend. Hierdoor werden inkomsten uit advieswerk steeds belangrijker voor de operationele gang van zaken bij het kantoor en voor de uitkering van een jaarlijks stijgend winstaandeel.

Onlangs stond in een landelijke krant dat twee accountantskantoren met elkaar in commerciële slag waren geweest voor een controleopdracht ten behoeve van enkele gemeenten in het oosten van het land. Deloitte was jarenlang controlerend accountant van deze gemeenten. De gemeenten meenden dat het mogelijk moest zijn de prijs voor die diensten door middel van het uitschrijven van een openbare aanbesteding te verlagen. Deloitte schreef in en bood haar diensten aan voor een substantieel lager bedrag dan zij in voorgaande jaren in rekening had gebracht. De gemeenten waren content en meenden dat zij reeds in hun opzet waren geslaagd. Wat schetste hun verbazing toen bleek dat Ernst & Young de reeds lagere offerte substantieel onderschreed. Ernst & Young 'won' dan ook de wedstrijd. De vraag doet zich echter voor wie winnaar is. Het risico bestaat natuurlijk dat Ernst & Young het lagere bedrag alleen in rekening kan brengen omdat minder (controle-) werk wordt verricht. Indien dat zo is, gaat een en ander ten koste van de kwaliteit van de controle en wordt afbreuk gedaan aan het publieke belang. Indien dat niet zo is, rijst de vraag of Deloitte jarenlang teveel heeft gerekend, dan wel of Ernst & Young niet een verlieslatende opdracht binnen heeft gehaald. Dat laatste moet je niet te vaak doen, aangezien daardoor de continuïteit van het kantoor op de langere termijn gevaar kan lopen (waarmee de afhankelijkheid van andere bronnen van inkomsten kan toenemen). Niet vergeten moet worden dat accountantskantoren kennisintensieve instellingen zijn, die veel geld moeten investeren in het up to date houden van het kennispeil van hun medewerkers. Dergelijke kosten zijn alleen op te brengen indien de marges op opdrachten voldoende zijn. Kortom: een concurrerende omgeving brengt eigen dilemma's voor de accountant met zich mee.

Reeds voor 'Enron' hebben wet- en regelgevers in binnen- en buitenland beseft dat deze ontwikkelingen een bedreiging konden vormen voor het vertrouwen in de accountant en diens oordeel. Zowel in Nederland als in de Verenigde Staten zijn voorstellen voor aanpassing van de regelgeving gedaan. Daarbij werd onder meer gedacht aan onafhankelijk toezicht op accountants, ter vervanging van het toezicht zoals dat door de beroepsgroep zelf – middels Nivra en Novaa – werd uitgeoefend. Daarnaast dacht men aan het op wettelijk niveau vastleggen van bepaalde ethische begrippen, waaronder onpartijdigheid en onafhankelijkheid. In eerste instantie werden deze voorstellen met

de (accountants)sector besproken. Enron c.s. heeft de noodzaak voor een snelle wettelijke regeling bevestigd en heeft de overheid ertoe genoopt het initiatief voor een snelle totstandkoming van nieuwe regelgeving naar zich toe te trekken.

Zowel in de Verenigde Staten, Europa als in Nederland is daarbij speciale aandacht besteed aan het creëren van waarborgen voor de onafhankelijkheid van de accountant. Onafhankelijkheid wordt van fundamenteel belang geacht voor het bevorderen van het vertrouwen van het publiek in de betrouwbaarheid van externe accountantsverslagen, vanwege de grotere geloofwaardigheid die zij verlenen aan bekendgemaakte financiële gegevens. Op deze plaats aangekomen is het nodig het begrip 'onafhankelijkheid'¹⁵ te duiden.

Bij de uitvoering van een wettelijke controle moet een externe accountant zowel qua geesteshouding (onafhankelijkheid in wezen) als naar buiten toe onafhankelijk zijn van zijn gecontroleerde cliënt. Een accountant mag niet tot de uitvoering van een wettelijke controle overgaan als er tussen hemzelf en zijn cliënt enigerlei financiële, zakelijke, arbeids- of andere relaties bestaan (waaronder ook de verlening van bepaalde niet-controlediensten aan de gecontroleerde cliënt is begrepen) die naar het oordeel van een redelijk denkende en terzake kundige derde zijn onafhankelijkheid in het gedrang brengen. Beseft dient te worden dat objectiviteit en professionele integriteit de basisbeginselen dienen te zijn die aan een accountantsverklaring over een jaarrekening ten grondslag liggen. De externe accountant kan het publiek er het best van overtuigen dat een wettelijke controle conform deze beginselen is uitgevoerd door onafhankelijk op te treden en dit ook naar buiten toe te laten merken. Objectiviteit (als geesteshouding) leent zich niet voor externe verificatie en integriteit kan niet vooraf worden beoordeeld. De beginselen en voorschriften betreffende de onafhankelijkheid van externe accountants moeten een redelijk denkende en terzake kundige derde in staat stellen zich een oordeel te vormen over de procedures en maatregelen die door een externe accountant worden toegepast met het oog op het vermijden of ongedaan maken van feiten en situaties die bedreigingen of risico's voor zijn objectiviteit inhouden (onafhankelijkheid in schijn).

¹⁵ De uitleg van het begrip onafhankelijkheid zoals in onderstaande alinea beschreven is een vrijwel letterlijke weergave van de tekst uit de Aanbeveling van de Europese Commissie.

Uit het bovenstaande blijkt dat het er dus niet alleen om gaat dat de accountant zich onafhankelijk voelt, het gaat er ook – of misschien wel juist – om dat een objectieve buitenstaander uit de omstandigheden kan concluderen dat de accountant zich ook daadwerkelijk onafhankelijk heeft opgesteld. Aldus wordt – net als door Limperg – het primaat gelegd bij de publieke functie van de openbare accountant. Het publieke belang behoort voorop te staan en mag door geen enkele vorm van belangenverstremgeling in gevaar worden gebracht. Een van de, zo niet dé belangrijkste oorzaak voor het ontstaan van belangenverstremgeling is onzes inziens het feit dat de accountant voor zijn inkomen afhankelijk is van zijn controlecliënt. Deze spanning is inherent aan de accountant/cliëntrelatie en kan niet worden geëlimineerd. Wel is het mogelijk de eventueel daaruit voortvloeiende oordeelsaantastende gevolgen tot een minimum te beperken.

De Aanbeveling van de Commissie en de NVO besteden hieraan veel aandacht.

Zo zijn resultaatafhankelijke vergoedingen voor wettelijke controles nooit toegestaan en wordt openbaarmaking van vergoedingen in de jaarrekening aanbevolen. Daarnaast moet de accountant alert zijn ten aanzien van cliënten met grote betalingsachterstanden dan wel indien die cliënten voor een substantieel gedeelte verantwoordelijk zijn voor de inkomsten van de accountant. Ten slotte geldt dat beperkingen worden gesteld aan bepaalde combinaties van advies- en controlewerkzaamheden. Immers, in deze situatie kan er sprake zijn van het risico van zelftoetsing (de accountant toetst zijn eigen werk of dat van een kantoorgenoot) met als gevolg dat de onafhankelijkheid wordt aangetast.

Aanbeveling en NVO komen niet met een algemeen verbod. Weliswaar zijn bepaalde combinaties sowieso verboden, andere alleen in de setting van de instellingen van openbaar belang (dit zijn instellingen waarbij het publiek een bijzonder belang heeft, zoals beursfondsen, banken, verzekeraars, pensioenfondsen enzovoort), en weer andere combinaties vergen een voorafgaande door de accountant uitgevoerde onafhankelijkheidstoets:

- administratieve dienstverlening mag naast controlewerk niet worden verleend aan instellingen van openbaar belang. Er zijn echter enkele uitzonderingen: ontwerp en implementatie van financiële informatiesystemen is toegestaan onder strikte voorwaarden, zoals de schriftelijk vastgelegde verantwoordelijkheid voor het gehele systeem van interne controle;

- waardebepaling, zoals waarderingen en taxaties, is een toegestane soort dienstverlening mits het object van waardering niet-materieel is voor de jaarrekening en er sprake is van een routinematige waardering. Inbrengverklaringen en due diligence-werkzaamheden worden niet onder deze soort dienstverlening begrepen;
- dienstverlening op het gebied van interne controle is toegestaan wanneer er duidelijk is vastgelegd dat het management van de controlecliënt verantwoordelijk is voor: het internecontrolesysteem, het vaststellen van onder meer de aard van de internecontroleprocedures en het reageren op de conclusies uit de evaluatie;
- detachering van personeel en interimmanagement: het uitvoeren van interimmanagementopdrachten waarbij een belangrijke invloed wordt uitgeoefend op het bestuur en beheer van de controlecliënt is niet toegestaan.

Op zich is het bovenstaande frappant. Enkele van de hierboven genoemde combinaties behoren tot de in de literatuur – onder aanvoering van Limperg – gangbare natuurlijke of afgeleide adviesfunctie van de accountant. Het gaat dan om werkzaamheden als het verlenen van administratieve bijstand, het inrichten van administratieve systemen, vraagstukken van kostencalculatie en de benadering van de waarde van ondernemingen. Deze werkzaamheden werden al door de accountant uitgevoerd voordat hij de publieke controletaak kreeg toebedeeld en werden daarna als logisch uitvloeisel van de controletaak aangemerkt. Echter, een deel van de werkzaamheden die geacht werden onderdeel uit te maken van de natuurlijke adviesfunctie mogen onder de nieuwe regelgeving niet meer worden uitgevoerd in combinatie met controlewerk. Dat is niet alleen zo in Nederland. Datzelfde geldt voor de Verenigde Staten, waar men echter nog verder is gegaan in het beperken van bepaalde combinaties. Dat betekent echter niet dat de controlerende accountant in het geheel geen advieswerk meer voor een controlecliënt kan doen. Er bestaat nog steeds redelijk wat advieswerk, maar dat werk is weer meer 'natuurlijk' gerelateerd aan de controle. Het betreft dan adviesverlening over de toepasselijkheid van boekhoudregels (zeg maar de regels die betrekking hebben op het

vastleggen en het verwerken van financieel relevante gegevens),¹⁶ advisering over risicobeheersing en over de waarde van bepaalde activiteiten.

Gesteld kan worden dat de ontwikkeling van de functie van de accountant als cliëntgericht dienstverlener een duidelijke stap terug heeft moeten doen ten gunste van de oorspronkelijke publieke functie. Het zwaartepunt is weer komen te rusten op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de accountant. De accountant zal aantoonbaar moeten maken dat hij zich onafhankelijk en onpartijdig opstelt. Dit ter bevordering van het vertrouwen in zijn publieke taakuitoefening. Het zij overigens vermeld dat de meeste accountantskantoren hun advieswerkzaamheden inmiddels drastisch hebben beperkt, vaak ook reeds vooruitlopend op wettelijke bepalingen. Hiermee hebben de accountantskantoren een belangrijk signaal gegeven dat het ook hen menens is met het herstel van het vertrouwen in de publieke functie van de accountant.

Parallellen met toezicht?

De accountant is niet de enige die door de wet met een zekere controletaak is bekleed. In Nederland bestaat een keur aan instellingen die toezichthoudende taken vervullen. Eén van die instellingen is De Nederlandsche Bank ('DNB'). DNB is op grond van de wet onder meer belast met het voeren van – kort gezegd – het toezicht op financiële ondernemingen (waarover hieronder kort iets meer). Hieronder zullen wij bekijken in hoeverre de kernwaarden die van belang zijn voor de accountant als toezichthouder, eveneens een rol spelen bij DNB als financieel toezichthouder. Eerst wordt aangegeven wat we in het kader van deze bijdrage verstaan onder financieel toezicht. Vervolgens gaan we in op de eigenschappen van dat toezicht.

¹⁶ Zo zijn onlangs de International Financial Reporting Standards (IFRS) in werking getreden. Deze regels bevatten op essentiële punten wijzigingen ten opzichte van het oude rapportageregime. Daarnaast geldt dat dergelijke rapportageregimes per land (aanzienlijk) kunnen verschillen. Een internationaal opererende onderneming heeft bij zijn verslaggeving vaak met meerdere regimes te maken. Zo dienen Nederlandse ondernemingen die ook aan de beurs van New York zijn genoteerd, te rapporteren conform zowel de Nederlandse als de Amerikaanse verslaggevingsregels. De accountant vervult een belangrijke functie als het gaat om uitleg en interpretatie van dergelijke regels ten behoeve van haar controlecliënten.

Wij sluiten af met een vergelijking tussen deze eigenschappen en de kernwaarden die verbonden zijn aan het accountantsberoep. Het financiële toezicht in Nederland is sinds kort functioneel georganiseerd.¹⁷ In dit nieuwe, functionele model is DNB¹⁸ verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen¹⁹ (te weten banken, verzekeraars, beleggings- en effecteninstellingen en pensioenfondsen). De Autoriteit Financiële Markten (AFM) oefent het gedragstoezicht uit. Dit gedragstoezicht richt zich op 'ordelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten'.²⁰ Het prudentieel toezicht kent een belangrijke samenhang met het systeemtoezicht. Prudentieel toezicht kan tevens bijdragen aan de stabiliteit van het financiële systeem en informatie over de soliditeit van financiële ondernemingen is belangrijke input voor het systeemtoezicht. De verantwoordelijkheid voor het systeemtoezicht ligt bij de centrale bank. Het systeemtoezicht is gericht op de stabiliteit van de financiële sector als geheel, waarbij het doel is om te voorkomen dat (financiële) problemen overslaan van de ene financiële onderneming naar andere partijen op de financiële markten. Naast bovengenoemde vormen van toezicht, is DNB onder meer ook verantwoordelijk voor het toezicht op geldtransactiekantoren en trustkantoren. Dit toezicht is niet zozeer prudentieel van aard, maar richt zich meer op de integriteit van deze organisaties. Het doel van dit integriteitstoezicht is de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland en het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering. Overigens waakt DNB ook nadrukkelijk over de integriteit van banken en verzekeraars. Het zij expliciet opgemerkt dat het onderstaand betoog uitsluitend betrekking heeft op het soliditeittoezicht, hetgeen ook weer niet wil zeggen dat het onderstaande in het geheel niet op het integriteitstoezicht van toepassing is. Dit toezicht heeft echter

17 Het functionele toezichtmodel zal neerslaan in de Wet op het financieel toezicht ('WFT'). De WFT is momenteel in parlementaire behandeling. De WFT zal een aantal financiële toezichtwetten bundelen en harmoniseren. Het gaat dan om het toezicht op kredietinstellingen, verzekeraars, effecten- en beleggingsinstellingen.

18 Sinds 30 oktober 2004 is DNB gefuseerd met de voormalige Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK). De PVK was tot die tijd verantwoordelijk voor het toezicht op pensioenfondsen en verzekeraars. Het betrof hier voornamelijk prudentieel toezicht (zie voor uitleg van deze term de gewone tekst). De fusie heeft bij wet gestalte gekregen. Als gevolg van deze wettelijke (juridische) fusie zijn alle taken en bevoegdheden van de PVK overgegaan op DNB.

19 Art. 1.7 WFT.

20 Art. 1.8 WFT.

toch een ander karakter, waardoor een separate bespreking gerechtvaardigd is. Die bespreking valt echter buiten het kader van dit artikel. De doelstelling van de financiële toezichtwetten is onder meer 'het beschermen van de afnemers van de diensten die door de betrokken financiële instellingen worden aangeboden of verricht'.²¹ De prudentieel toezichthouder doet dat voornamelijk door de soliditeit van de instellingen te bevorderen, zodat financiële aanspraken van afnemers van financiële diensten en producten hun waarde behouden.

Daarmee is de financiële toezichthouder dus behartiger van publieke belangen. Het handelen van de toezichthouder dient er primair op gericht te zijn de risico's die voor de afnemers verbonden zijn aan de financiële instelling te identificeren en te beheersen. De toezichthouder moet dat doen op een manier die leidt tot vertrouwen in:

- de soliditeit van de onder toezicht staande instellingen;
- de stabiliteit en betrouwbaarheid van het financiële systeem; en
- DNB als betrouwbare hoeder van dit publieke belang.

Risicobeheersing

Dat vertrouwen bestaat niet autonoom; vertrouwen is het afgeleide resultaat van een succesvolle vervulling van de toezichtstaak. Succes in dit verband betekent dat de toezichthouder erin slaagt ten behoeve van de afnemers een bijdrage te leveren aan het beheersbaar maken en houden van risico's die aan het krediet-, of verzekeringsbedrijf verbonden zijn. Dit kan natuurlijk nooit een 'resultaatsverbintenis' zijn; de toezichthouder dient te doen wat redelijkerwijs in zijn vermogen ligt om de doelstelling van het prudentieel toezicht – risicobeheersing ten behoeve van de afnemers van financiële diensten – te bereiken. Hoe doet DNB dat? Ten eerste door alleen vergunningen te verlenen aan instellingen die solide en betrouwbaar worden geacht. Banken en verzekeraars kunnen in Nederland (en Europa) hun deuren alleen openen indien zij daarvoor een vergunning hebben gekregen van de toezichthouder. Een dergelijke controle aan de poort is een van de middelen om gedupeerde consumenten te voorkomen. Ten tweede

²¹ Kamerstukken II 1995-1996, 24 843, nr. 1, p. 3. Zie voorts artikelsgewijze toelichting bij art. 1:2 concept-Wft, zie noot 82. Zie verder A.P.W. Duijkersloot en F.C.M.A. Michiels, *Taken en bevoegdheden van onafhankelijke toezichthouders; mogelijkheden en beperkingen*, in: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), *Toezicht en regulering van nieuwe markten*, Den Haag, 2000, p. 21 waar de financiële toezichtwetten in algemene termen de bescherming van depositohouders, verzekeringnemers en beleggers en de instandhouding van een gezonde, adequaat functionerende financiële sector' ten doel hebben.

door voortdurend te controleren of vergunninghoudende banken en verzekeraars voldoen aan de financiële soliditeitseisen en aan eisen die betrekking hebben op een gezonde en integere bedrijfsvoering. Ten derde treedt DNB op tegen instellingen die zonder vergunning optreden als bank of verzekeraar. Hiermee wordt voorkomen dat op malafide wijze gelden van consumenten worden aangetrokken (zoals bij illegale banken) dan wel dat zonder wettelijke minimumwaarborgen verzekeringen worden afgesloten.

De toezichthouder heeft zich als bestuursorgaan aan bepaalde – bij wet geformuleerde – kernwaarden te houden. Deze zijn neergelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb):

- de toezichthouder verricht de toebedeelde taken zonder vooringegenomenheid, stelt zich objectief op, baseert zijn oordelen op deskundigheid en beleid en bevoordeelt de ene burger niet boven de andere (art. 2.4 lid 1);
- medewerkers die een persoonlijk belang hebben bij een besluit mogen niet bij de besluitvorming worden betrokken (art. 2.4 lid 2);
- de toezichthouder moet zijn besluiten zorgvuldig voorbereiden, onder vergaring van relevante feiten, en moet de betrokken belangen zorgvuldig afwegen (art. 3.1).

Laveren tussen belangen

Bovenstaande kernwaarden vertonen gelijkenis met de kernwaarden die betrekking hebben op accountants. Ook daar spelen deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid een fundamentele rol. Zij geven richting aan de koers die de accountant heeft aan te houden in een spanningsveld waarin verschillende tegengestelde belangen elkaar ontmoeten. De vraag doet zich voor of ook de toezichthouder in een positie kan verkeren waarin hij met meerdere belangen wordt geconfronteerd. Om zijn publieke doelstelling te bereiken, is de toezichthouder afhankelijk van informatie die hij van de instellingen verkrijgt. Immers, slechts op basis van die informatie is hij in staat te bepalen of de instelling aan de normen voldoet. Daarmee ontstaat een zeker belang voor de toezichthouder om een goede verstandhouding met de onder toezicht staande instelling te hebben. De ervaring leert dat een zeker onderling vertrouwen de informatieverstrekking bevordert. Dat vertrouwen wordt opgebouwd in de wetenschap dat de toezichthouder verstrekte informatie zorgvuldig zal behandelen, in de zin dat enerzijds

die informatie niet openbaar wordt gemaakt en anderzijds dat de toezichthouder zich eerst een zorgvuldig oordeel vormt alvorens tot (handhavend) handelen over te gaan.

Bij het prudentiële toezicht zijn de relevante normen vaak voor meerdere interpretatie vatbaar of is de beoogde reikwijdte niet geheel duidelijk. In dat geval zoeken partijen – in casu instellingen en toezichthouder – elkaar soms op om door middel van overleg duidelijkheid te verkrijgen. Wederzijds vertrouwen kan een bijdrage leveren aan een goede uitkomst van dat proces.

De wenselijkheid tot behoud van dat vertrouwen mag een ingrijpen waar dat nodig is niet in de weg staan. Zou dat wel gebeuren, dan loopt een ander vertrouwen gevaar: het publiek vertrouwen in het financiële stelsel, maar ook het vertrouwen in de geloofwaardigheid en objectiviteit van de toezichthouder. Toezicht houden betekent derhalve laveren tussen de belangen van het publiek, de belangen van de onder toezicht gestelde en de belangen van de toezichthouder (gelegen in het ontvangen van informatie die nodig is voor effectief en slagvaardig optreden).²²

Bij spanning tussen enerzijds de belangen van de instelling en anderzijds de publieke belangen die met het toezicht zijn gemoeid, zouden wij in het algemeen prioriteit willen geven aan laatstgenoemde belangen. Deze belangen zijn immers de bestaansgrond van de toezichthouder. Daarbij speelt nog dat – met alle nuances die daaraan verbonden zijn – op de toezichthouder een beginselplicht tot handhaving rust.²³ Dit betekent dat een toezichthouder in principe verplicht is om te handelen bij geconstateerde overtredingen. Dat handelen hoeft niet in alle gevallen uit handhavend optreden te bestaan. De toezichthouder heeft een zekere vrijheid bij het kiezen van zijn middelen.²⁴

²² Op zich is dit geen zelfstandig belang, maar een afgeleide van het publieke belang van slagvaardig en effectief toezicht.

²³ Opgemerkt zij dat de term 'beginselplicht tot handhaving' geen rechtsplicht tot handhaving met zich brengt. Onder alle omstandigheden geldt dat de toezichthouder bij de beslissing om te handhaven alle betrokken belangen zorgvuldig moet afwegen. Ten tweede moet bedacht worden dat handhaven in de context van DNB niet automatisch het opleggen van boetes of het intrekken van vergunningen betekent; ook kan gekozen worden voor andere vormen van ingrijpen, zoals een stevig – normoverdragend – gesprek dat als inzet het afdwingen van normconform handelen door de instelling heeft. Zie voor een uitgebreide bespreking van het toezichtinstrumentarium dat DNB ter beschikking staat A. Schilder en W.H.J.M. Nuijts, *Advies in vertrouwen: vertrouwen in advies in: Het advies en de rol van de adviseur*, Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging, 2004, p. 80-91.

²⁴ Soms kan een afweging van belangen ertoe leiden dat de toezichthouder niet onmiddellijk optreedt tegen geconstateerde overtredingen; gebrek aan mankracht, geld en capaciteit en eventuele andere omstandigheden kunnen nopen tot een zekere prioritering.

Bovenstaande analyse vertoont enige gelijkenis met die van de accountant. Zowel voor de accountant als voor de toezichthouder zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid kernwaarden die richtinggevend zijn in een omgeving waarin meerdere – vaak tegengestelde – belangen elkaar tegenkomen.

Verschillen

Er is natuurlijk wel een wezenlijk verschil tussen de toezichthouder en de accountant. De toezichthouder heeft de wettelijke middelen toebedeeld gekregen om de naleving van normen af te dwingen. De accountant heeft dat niet. De accountant heeft grosso modo slechts een beperkt aantal middelen om normconformiteit af te dwingen: het zich onthouden van het afgeven van een goedkeurende verklaring (al dan niet door het maken van voorbehouden daarbij), dan wel in ernstige gevallen het teruggeven van de controleopdracht. Handhaving ligt niet in zijn macht. Adequate handhaving is essentieel voor publiek vertrouwen in de toezichthouder. Het publiek zal erop vertrouwen dat zijn belang in goede handen is, indien het ervan uit kan gaan dat de toezichthouder zal handhaven waar dat nodig is. Adequate handhaving vormt een zichtbare bevestiging van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de toezichthouder.

Ten slotte speelt er nog een subtiel verschil in de rol die de verschillende kernwaarden spelen. Bij de accountants hebben die kernwaarden tot doel de geloofwaardigheid ten opzichte van het publiek te bevorderen. Die kernwaarden zijn in beginsel niet gesteld ten behoeve van de ondernemingen die door de accountant worden gecontroleerd. Bij de toezichthouder ligt dat anders. Daar zijn de kernwaarden niet zozeer leidraden voor de behartiging van het publieke belang, maar dienen zij meer als waarborgen voor individuele instellingen tegen het optreden van de overheid.

Bovenstaande verschillen maken het onmogelijk om de leerstukken ten aanzien van genoemde kernwaarden onderling te transponeren. Wel is het boeiend om te zien dat op abstract niveau zekere overeenkomsten bestaan tussen de eisen die worden gesteld aan het handelen van accountant en toezichthouder. En om die grote lijn was het ons te doen.

Conclusie en samenvatting

Zowel in de Verenigde Staten als in Europa worden wetgeving en toezicht als de instrumenten gezien om het geschonden vertrouwen in de onafhankelijke en objectieve uitoefening van de publieke controlefunctie van de accountant te herstellen. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het waarborgen van de onafhankelijkheid van de externe accountant, onder het uitgangspunt dat een voor het publiek waarneembare onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het vertrouwen in de goede uitoefening van het beroep. Ter waarborging van die onafhankelijkheid dienen accountants(organisaties) en controlecliënten zichtbare maatregelen te nemen die het publiek het vertrouwen geven dat het oordeel van de accountant onpartijdig en objectief is en niet wordt vervormd door allerlei niet ter zake doende belangen (eigenbelang van de accountant, belangen van de controlecliënt enzovoort).

Wij zagen verder dat de kernwaarden die richting geven aan het handelen van de accountant ook terugkomen bij de toezichthouder. Het gaat dan om deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Een lineaire vergelijking gaat echter niet op, gelet op het onderscheid in status tussen accountant en toezichthouder – *privaat deskundige versus bestuursorgaan met wetshandhavende kracht* –, alsmede gelet op belangen die de onderscheiden kernwaarden in het bijzonder beogen te behartigen: *publiek belang respectievelijk het belang van degenen die onderwerp zijn van bestuursrechtelijk optreden*. Tot slot kan worden opgemerkt dat vertrouwen bij beide professies een belangrijke rol speelt: het publiek moet erop kunnen vertrouwen dat accountant en toezichthouder zorgvuldig met zijn belangen omspringen. Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor een geloofwaardige uitoefening van de (wettelijke) taak.

Belastingadviseurs in de knel tussen twee loyaliteiten

*A.L.J. Grotenhuis**

Moet de belastingadviseur naast, misschien zelfs in strijd met het belang van zijn cliënt ook het belang van de samenleving, meer specifiek ook dat van de Belastingdienst dienen? De belastingwetgeving kent de adviseur geen zelfstandige plaats toe; hij gaat schuil achter zijn cliënt die de beslissingen neemt. Maar omdat de belastingadviseur toch de bron van fiscale constructies is, haalt de Belastingdienst de adviseur uit de schaduw. De dienst wil hem rechtstreeks kunnen aanspreken op de mate waarin hij het algemeen belang in de adviezen aan zijn cliënt tot zijn recht laat komen. Dat gebeurt aan de hand van meer ethische dan juridische normen. De benadering van de Belastingdienst komt aan het licht in een conceptgedragscode waarover staatssecretaris van Financiën Wijn in gesprek is met de belastingadviseurswereld. Daarmee wordt de vraag actueel of een belastingadviseur in strijd met zijn beroepsethiek handelt als hij zijn cliënt wijst op een maas in de wet (de denkrichting van de staatssecretaris) of juist als hij zijn cliënt niet op het bestaan ervan attendeert (het uitgangspunt van de meeste belastingadviseurs).

Bij het benaderen van deze vraag komen de positie van de belastingadviseur en zijn relatie met de Belastingdienst aan de orde. Zijn zelfstandige rol zo goed als het recht de voordeligste fiscale alternatieven aan zijn cliënt te schetsen worden tegen het licht gehouden van een conceptgedragscode waarin de adviseurs zouden moeten toezeggen af te zien van het geven van adviezen die tegen de bedoeling van de wetgever indruisen. De tekst van deze code is aan deze bijdrage toegevoegd. De conclusie moet zijn dat hoewel het niet waarschijnlijk is dat de code door de beroepsorganisaties van belastingadviseurs wordt overgenomen, het wel denkbaar is dat in individuele gevallen een dergelijke code de verhouding tussen een belastingplichtige (en zijn adviseur) en de Belastingdienst gaat bepalen.

* De auteur is fiscaal publicist en columnist in *NRC Handelsblad*.

De ethiek van belastingontwijking

Men kan, zonder de belastingwet te overtreden, zijn handelen zo inrichten dat door de wetgever beoogde fiscale gevolgen niet intreden. Zo konden particulieren tot voor kort bestelauto's kopen waarop niet de voor particulieren bedoelde bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's (BVP) drukt (het grijze kenteken). Dat was niet de bedoeling van de wetgever en toen het onbedoelde gebruik de pan uit ging rijzen, is de wet aangepast. Nu kunnen alleen ondernemers nog bestelauto's zonder BVP kopen. Het handelen in strijd met de bedoeling van de wetgever levert bij de belastingheffer al snel irritaties op, deels omdat vele lekken niet zo makkelijk te dichten zijn als die rondom het grijze kenteken. Een vakbekwame belastingadviseur kent de mazen van de wet en kan zijn cliënt wijzen op de mogelijkheden zo goed als de risico's van het benutten daarvan. De cliënt beslist zelf op basis van zijn eigen zakelijke of ethische overwegingen.

De positie van belastingadviseurs

De ruime meerderheid van de gekwalificeerde belastingadviseurs heeft zich verenigd in één van de drie beroepsverenigingen voor belastingadviseurs, te weten de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (www.nob.net), de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs (www.fb.nl) en het Nederlands College Belastingadviseurs (www.cb.nl). Deze organisaties publiceren op hun websites beroepsregels waaraan de leden zich onderwerpen. Gedragingen in strijd met de wet leveren steevast een schending van de beroepsregels op. Hoe zit het met het wijzen op mazen in de wet? De Federatie-adviseur is gehouden het belang van zijn cliënt voorop te stellen maar mag er nochtans niet 'aan meewerken de fiscus te onthouden wat hem rechtens toekomt'. Daarmee wordt bedoeld dat de adviseur 'niet zal meewerken aan constructies die in strijd zijn met de stand van wet- en regelgeving en jurisprudentie. Een in rechte pleitbaar standpunt kan nooit in strijd komen met dit artikel' (Beroepsregels NFB art. 7 derde lid met toelichting). Het Nederlands College van Belastingadviseurs gaat uit van hetzelfde standpunt (Reglement beroepsuitoefening, art. F5). De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs gaat evenwel niet zo ver zich er medeverantwoordelijk voor te betonen dat de fiscus krijgt wat hem rechtens toekomt. Een relatief laat ingevoerd bijzonder reglement van de Orde wapent

zich vooral tegen betrokkenheid van haar leden bij criminele activiteiten en ziet het als vanzelfsprekend dat haar leden 'niet meewerken aan een onjuiste of onvolledige aangifte of enige andere vorm van belastingfraude' (Bijzondere gedragscode NOB, toelichting bij art. 1). Overigens geven onderzoekscijfers aan dat adviseurs inderdaad afkerig zijn van fraude. In een over een periode van verscheidene jaren gelijkblijvend cijfer beoordeelt meer dan 90% van de belastingadviseurs belastingontduiking als 'ontoelaatbaar'; een even grote groep acht het ondenkbaar zelf ooit te frauderen (Fiscale monitor, 2002, p. 49).

De relatie met de Belastingdienst

Ondernemers, soms ook particulieren, plegen veel aan hun belastingadviseur over te laten. Wat de adviseur namens de belastingplichtige doet en laat, wordt door de Belastingdienst aan de belastingplichtige toegerekend. Hoewel de adviseur daarmee formeel een rol achter de schouders van zijn cliënt vervult, is hij in de dagelijkse werkelijkheid het vaste aanspreekpunt voor belastingambtenaren. Dat heeft voor de Belastingdienst beduidende voordelen. Hij heeft steeds een tegenpartij die de regels van het spel kent. De adviseur speelt bovendien als intermediair een matigende rol tussen overspannen verwachtingen van fiscaal niet-deskundige cliënten en de standpunten van de fiscus. Omdat de belastingadviseur doorgaans met een overzichtelijk aantal contactpersonen bij de Belastingdienst te maken heeft, ontstaat gemakkelijk een vaste relatie. Daarbij is het vermeldenswaard dat de cultuur in de fiscale praktijk wordt gekenmerkt door het van meet af aan zoeken naar een redelijk compromis tussen standpunten die de belastingadviseur en de inspecteur naar voren brengen. Het aanscherpen van de eigen positie om op die basis een conflict uit te vechten, zoals men in de advocatuur wel tegenkomt, is in deze sector ongevoon. Zo ook is het tamelijk ongebruikelijk om het – zolang nog onderhandelingsruimte bestaat – aan te laten komen op het oordeel van de rechter (de belastingkamers bij rechtbanken, gerechtshoven en de Hoge Raad). De doorgaans coöperatieve houding en het weloverwogen procesbeleid van de Belastingdienst weerspiegelt zich in het relatief lage percentage van door de fiscus voor de rechter verloren bestuurlijke rechtszaken; de fiscus wint geheel of gedeeltelijk vier van de vijf procedures (Beheersverslag, 2004, p. 100-103).

Daarmee is niet gezegd dat de Belastingdienst op voorhand eerder compromiszoekend dan confronterend is. Dat hangt in belangrijke

mate af van de opstelling en de reputatie van een eventueel optredende belastingadviseur. Een goed contact met de Belastingdienst is voor een adviseur – enigszins afhankelijk van de aard van zijn praktijk – een deel van zijn niet-materiële bedrijfskapitaal. Zo kan de bereidheid van de Belastingdienst vooraf duidelijkheid te geven over de fiscale gevolgen van rechtshandelingen van de cliënt van een belastingadviseur, beslissend zijn voor cruciale bedrijfseconomische beslissingen van de cliënt, zelfs voor de vraag of een multinationale onderneming in Nederland een vestiging opent. De Belastingdienst geeft geen zekerheid vooraf als de inspecteur de indruk heeft dat de adviseur kijkt hoe ver hij kan gaan met belastingbesparende constructies; in het fiscale jargon: als hij bezig is de grenzen van de wet te verkennen (Besluit, 2004, DGB2003/6662).

Niet alleen bij vooroverleg, ook in de fase van de aanslagregeling en de mogelijk daaropvolgende bezwaarfase kan de mate waarin de Belastingdienst bereid is mee te werken aan de oplossing van een probleem cruciaal zijn voor de bedrijfsvoering van de cliënt van een belastingadviseur. Dan gaat het niet alleen om de inhoudelijke wets-toepassing maar ook om de vraag of de inspecteur hoe dan ook tot onderhandelen (met de adviseur) bereid is dan wel het op een procedure laat aankomen. In al deze zaken biedt het wettelijke systeem de inspecteur een vergaande keuzevrijheid.

Zelfstandige rol belastingadviseur

Uit het voorgaande valt af te leiden dat de belastingadviseur voor zijn praktijkvoering doorgaans een zelfstandig belang heeft bij een goede relatie met de Belastingdienst. Of die relatie inderdaad goed is, heeft te maken met de opvattingen die binnen de Belastingdienst heersen omtrent de aanvaardbaarheid van het doen en laten van belastingadviseurs. Omtrent de onaanvaardbaarheid van fraude zijn adviseurs en inspecteur het eens. Ten opzichte van het legale ontwijkgedrag loopt de appreciatie wel uiteen. Illustratief voor het onderscheid in zienswijzen zijn de bijdragen die van beide zijden aan de discussie over fiscale ethiek werden geleverd. Een toonaangevende belastinginspecteur beschouwt belasting betalen als 'een offer ten behoeve van de ander en de samenleving. Niet op deze wijze bijdragen aan de samenleving getuigt dan van onethisch gedrag' (Ruiter geciteerd in Gribnau, 1998, p. 1399). Een belastingadviseur kiest eerder de invalshoek dat 'men zich kan afvragen of verkenning van de grenzen van het fiscale recht

– hoezeer ook door sommigen binnen de Belastingdienst verguisd – niet gewoon tot de taak van de adviseur behoort' (Van Lint, 2003, p. 2). Vanuit de wetenschap wordt als ervaring ingebracht dat 'in de fiscaliteit veelal krampachtig wordt vastgehouden aan het rechtszekerheidsscheppende legaliteitsbeginsel. Met name voor de belastingadviseurs is, binnen die redelijk veilige markering, het zoeken naar een belastingbesparende route een belangrijk deel van hun toegevoegde waarde en daarmee een 'rechtvaardiging' van hun honorarium' (Stevens, 1997, p. 11).

Het recht op de voordeligste weg

Het in 1991 aan de Tweede Kamer aangeboden Belastingstatuut (Kamerstuk 22 3000 IXB nr. 12) kent de belastingplichtige in art. 4, derde lid het recht toe 'binnen de door het recht gestelde grenzen, er naar te streven de door hem te betalen belasting te matigen'. Staatssecretaris van Financiën Van Amelsvoort lichtte deze passage als volgt toe: 'Belastingplichtigen mogen in een vrije samenleving hun gedrag afstemmen op de belastingwetgeving, teneinde het bedrag van de te betalen belasting te matigen, uiteraard binnen de grenzen van het recht.' Het Belastingstatuut had van meet af aan een status die niet verder reikte dan een simpele opsomming van geldend recht en werd in 1994 omgezet in een gewone brochure die de Belastingdienst nog steeds uitgeeft onder de titel 'Welke rechten heeft u bij de Belasting-dienst' (www.belastingdienst.nl). Daarin wordt de vrijheid tot matiging van de belastingdruk als volgt verwoord: 'De Belastingdienst erkent uw recht om uw zaken binnen het kader van de wet zo te regelen dat u zo min mogelijk belasting betaalt' (Brochure, 2005, p. 4). De bedrijfsmatige verankering van deze norm is te vinden in het bedrijfsplan van de Belastingdienst: 'Wij erkennen het recht van de belastingplichtige om zaken binnen het kader van de wet zo te regelen dat zo min mogelijk belasting wordt betaald' (Bedrijfsplan, 2005, p. 3).

De reikwijdte van deze erkenning is onduidelijk nu de politiek verantwoordelijke voor de belastingwetgeving, de staatssecretaris van Financiën, een andere opvatting heeft. Staatssecretaris Wijn liet de Tweede Kamer onlangs weten dat door belastingplichtigen en hun adviseurs 'zowel de letter van de wet als de bedoelingen van de wetgever dienen te worden gerespecteerd' (Brief DGB 2004-06659 van 25 januari 2005). De staatssecretaris gaf deze mening in het kader van

een discussie die hij met de belastingadvieswereld voert over de omgang tussen belastingadviseurs en de Belastingdienst. Die omgang wil de staatssecretaris verbeteren door het op basis van een gezamenlijk besluit introduceren van een gedragscode. Daarin zouden de Belastingdienst zo goed als de belastingadviessector toezeggingen tegenover elkaar moeten doen waarna zij elkaar kunnen aanspreken op het nakomen daarvan. Dat zou dan onder meer kunnen gebeuren op het niveau van individuele contacten tussen een belastingadviseur en een inspecteur. De cliënt van de adviseur staat daarbuiten. In rechte ontbeert de gedragscode – als zij aanvaard zou worden – net als het belastingstatuut een duidelijke status, al mag worden aangenomen dat het document in dat geval net als het statuut aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Dat is tot nu toe overigens niet gebeurd. Omdat het concept ook elders niet is gepubliceerd, is het aan de belastingadvieswereld aangeboden concept van de gedragscode als bijlage aan deze bijdrage toegevoegd.

Gedragscode

De gedragscode is in het parlementaire debat bij herhaling aan de orde geweest. In de Tweede Kamer benoemde de staatssecretaris de gedragscode als het antwoord op een vraag die belastingadviseurs zichzelf zouden moeten stellen: 'Hoe ga je om met altijd het onderste uit de kan willen ofwel fiscale grensverkenning? Hoe ga je om met het geven van informatie waarom is gevraagd? Doe je dat voluit of probeer je toch wat dingetjes toe te dekken zonder dat je liegt?' (Wijn, Tweede Kamer 18 november 2004). De gedragscode bevat het door de staatssecretaris gewenste antwoord. In de Eerste Kamer kreeg de code vanwege haar sterk normatieve insteek de kwalificatie van 'een code voor padvindende' (Biermans, Eerste Kamer, 13 december 2004). Van de belastingadviseursorganisaties hebben de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs en het Nederlands College Belastingadviseurs zich zozeer aan de eenzijdige insteek van de staatssecretaris gestoord dat zij daarover niet met hem willen onderhandelen; de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs reageerde niet in het openbaar. De staatssecretaris liet later weten dat 'een gedragscode er voor mij helemaal niet coûte que coûte hoeft te komen' (Wijn, Eerste Kamer, 14 december 2004). Of de code er (in de huidige vorm) komt, is daarom zeer onzeker. Dat ontnemt de gepresenteerde conceptcode niet alle belang nu zij een zeldzaam inkijkje biedt in de verwachtingen omtrent

het niveau van ethisch handelen van belastingadviseurs en belastingplichtigen. In die zin vormt de tekst een soort codificatie van een bestaande toestand en een vertrekpunt voor verdere ontwikkelingen. De in de gedragscode neergelegde normen wil de Belastingdienst buiten de organisaties van belastingadviseurs om rechtstreeks implementeren bij 'betrouwbare private partijen en maatschappelijke organisaties'. Deze onderscheiden zich van 'risicovolle ondernemingen', waarbij kennelijk niet alleen wordt bedoeld op het risico van wetsontduiking maar ook dat van het omzeilen van de bedoeling van de wet. De organisaties waar zulk risico op basis van 'allerlei vormen van zelfregulering zoals certificering, afspraken of gedragscodes' gering zijn, kunnen op basis van het concept van zogenoemd horizontaal toezicht zelf de verantwoordelijkheid krijgen voor het uitvoeren van controles die nu door belastingambtenaren worden uitgeoefend. De eerste afspraken in deze zin verwacht de Belastingdienst 'al binnen enkele jaren' te maken met 'een aantal grote bedrijven' op basis van een 'individueel handhavingsconvenant' (Bedrijfsplan 2005-2009, alle citaten p. 23). Bij de uitvoering van deze convenanten komt aan de externe accountant van de bedrijven een duidelijke rol toe; een mogelijke plaats voor de belastingadviseur wordt niet te berde gebracht.

Wat is fiscale toelaatbaarheid?

De aan de belastingadviseurs gepresenteerde conceptcode richt zich gelijkmatig tot de belastingadviseur en de belastinginspecteur. Een van de zaken die van de adviseur worden verwacht, is dat hij in zijn advieswerk de in wet- en regelgeving aangegeven grenzen van de fiscale toelaatbaarheid in acht neemt (regel 5). Dat de adviseur in zijn werk de wet niet overtreedt noch daartoe adviseert, mag als vanzelfsprekend worden beschouwd. Maar ook adviezen die binnen het kader van de wet blijven, kunnen in de benadering van de code als ontoelaatbaar worden gekwalificeerd. Dan moet uiteraard duidelijkheid bestaan over wat ontoelaatbaar is en wat niet, anders kan de belastingadviseur zich niet binnen de grenzen van het toelaatbare bewegen. Die duidelijkheid belooft de Belastingdienst in zijn 'tegenprestatie' te verschaffen waarbij hij het belang van de voorkoming, de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik als richtsnoer neemt. Er bestaat dus ruimte tussen wat de wet en andere regels toelaatbaar achten en wat met het oog op de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik door de Belastingdienst ontoelaatbaar geacht wordt. Dat

is dan dezelfde ruimte die bestaat tussen enerzijds de erkenning door de Belastingdienst van het recht van iedere belastingplichtige zijn zaken binnen het kader van de wet zo voordelig mogelijk te regelen en anderzijds de norm dat men niet steeds het onderste uit de kan mag halen. In een vrijwel gestileerde vorm, zou in lijn met het eerder gegeven voorbeeld van de BPM het vervaardigen van personenauto's die door een slimme opbouw fiscaal als bestelauto zouden kwalificeren zonder het aanzien van een personenauto duidelijk te verliezen en het verkopen van deze auto's aan particulieren, door de Belastingdienst beschouwd kunnen worden als ontoelaatbaar in de zin van de gedragscode, hoezeer ook acceptabel in de termen van de wet. In werkelijkheid zou het gaan om meer complexe situaties, zij het hetzelfde principe.

Adviseurs knel met beroepsethiek

Het is in die ruimte dat de belastingadviseur in het kader van zijn beroepsethiek knel komt te zitten. Hij heeft immers een relatie met zijn cliënt die van hem verwacht dat hij geadviseerd wordt op basis van de tekst van de wet. Maar tegelijkertijd heeft de adviseur ook een relatie met de Belastingdienst die van hem verwacht dat hij zijn advisering mede afstemt op de bedoeling van de wetgever. Zijn honorarium komt van de cliënt maar voor menig adviseur wordt de mogelijkheid om effectief te werken, mede bepaald door de bereidheid van de Belastingdienst coöperatief met hem om tafel te zitten. Het introduceren van de zo opgezette gedragscode maakt duidelijk dat de Belastingdienst naast de door de wet opgelegde dienstverlening ruimte ziet voor betere dienstverlening en minder administratieve lasten, exclusief voor (de cliënten van) de ondertekenaars van de code. Deze splitsing in het tegemoet treden van belastingadviseurs roept binnen deze beroepsgroep een ethisch dilemma op. Als de adviseur naar zijn cliënt toe pretendeert dat hij louter op basis van de wet adviseert terwijl hij dat in werkelijkheid niet doet, komt hij in strijd met zijn beroepsethiek. Dat is ook het geval als hij tegenover de inspecteur pretendeert geen oneigenlijk gebruik te adviseren terwijl hij dat in werkelijkheid wel doet. Zijn cliënt te melden dat hij mogelijkheden voor belastingbesparing alleen adviseert voorzover de Belastingdienst die aanvaardbaar acht, is geen voorbode voor een langdurige relatie tussen cliënt en adviseur.

Een vergelijkbaar dilemma wordt opgeroepen door de meldingsplicht van de adviseur in het kader van de Wet melding ongebruikelijke transacties (Stb. 2001, 481). Daarbij verplicht de wet de adviseur meldingen te doen die zijn cliënt in problemen kunnen brengen, onder een gelijktijdig verbod zijn cliënt van het doen van die melding op de hoogte te stellen. Daarbij gaat het overigens om een wettelijke verplichting waar de adviseur niet onderuit kan. De gedragscode is bedoeld als een vrijwillige zelfbinding.

Conclusie

Met de presentatie van een voorstel voor een gedragscode voor de omgang tussen belastingadviseurs en de Belastingdienst, is een bestaand ethisch dilemma voor belastingadviseurs meer expliciet geworden. Deze presentatie heeft inzicht gegeven in de verwachtingen die bij de Belastingdienst leven ten opzichte van de relatie die de belastingadviseurs met hun cliënten en bijvoorbeeld ook de media onderhouden. De adviseurs kunnen niet tegelijkertijd aan de verwachtingen van zowel hun cliënten als de Belastingdienst voldoen. Het lijkt erop dat de staatssecretaris van Financiën de op dat punt gebaseerde afwijzing van de code door de organisaties van belastingadviseurs aanvaardt. Daarmee zijn de zorgen voor de adviseurs niet voorbij. De Belastingdienst brengt met de introductie van het concept van horizontaal toezicht de code opnieuw op de agenda, maar nu in een individueel contact met specifieke belastingplichtigen, voortschrijdend een aantal grote bedrijven. De Belastingdienst geeft aan daarbij een belangrijke rol aan de accountant toe te kennen. Zo kan de afwijzende houding van de belastingadviseursorganisaties ten opzichte van de gepresenteerde gedragscode tot gevolg hebben dat zij zichzelf buiten spel hebben gezet bij de verdere ontwikkeling van het concept van een soort publiek-private samenwerking bij individuele belastingheffing gebaseerd op een gedragscode die de onderlinge omgang reguleert. In de loop van die ontwikkeling zouden advieskantoren, mogelijk zelfs hele beroepsorganisaties, zich (alsnog) achter de gepresenteerde gedragscode kunnen scharen. Maar dan sluiten zij zich aan bij een code tussen een belastingplichtige en de Belastingdienst, precies zoals passend is bij hun formele positie achter de schouder van zijn cliënt.

**Bijlage: de vanuit het ministerie van Financiën aan de
belastingadvieswereld voorgelegde concepttekst van
de gedragscode**

	Belastingdienst	Medewerker belastingdienst
1	Ik verstrek aan de Belastingdienst informatie die juist, volledig en rechtmatig is.	Ik streef naar efficiency en helderheid bij informatieverzoeken aan belastingconsulenten.
2	Ik ben aanspreekbaar op vragen van de Belastingdienst.	Ik zorg dat ik bereikbaar ben voor vragen van belastingconsulenten.
3	Ik ga zorgvuldig en vertrouwelijk om met informatie over belastingplichtigen die mij door de Belastingdienst zijn verstrekt.	Ik ga zorgvuldig en vertrouwelijk om met gegevens die door belastingconsulenten aan mij worden verstrekt.
4	Ik houd mij aan met de Belastingdienst afgesproken tijdschema's	Ik houd mij aan met de belastingconsulent afgesproken tijdschema's
5	Ik neem in mijn advieswerk de in wet- en regelgeving aangegeven grenzen van de fiscale toelaatbaarheid in acht.	Ik geef aan belastingconsulenten met het oog op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regels duidelijk de grenzen van de fiscale toelaatbaarheid aan.
6	Ik hanteer in contact met de Belastingdienst vriendelijke, correcte en heldere omgangsvormen.	Ik stel mij dienstverlenend en communicatief op ten aanzien van belastingconsulenten. In het reguliere contact hanteer ik vriendelijke, correcte en heldere omgangsvormen.
7	Ik zorg voor tijdige en duidelijke vraagstelling over de toepassing van de fiscale wet- en regelgeving aan de Belastingdienst.	Ik zorg voor een tijdige beantwoording van opgekomen rechtsvragen.
8	Ik zorg voor een tijdige, duidelijke en doeltreffende communicatie met en voorlichting over (fiscale) regelingen, processen en onderwerpen aan mijn klanten.	Ik zorg voor een tijdige, duidelijke en doeltreffende communicatie met en voorlichting aan belastingconsulenten over (fiscale) regelingen, processen en onderwerpen.
9	Bij het geven van commentaar in de pers op uitvoeringsknelpunten zorg ik voor een feitelijke onderbouwing van mijn opmerkingen.	Ik laat storingen en fouten in processen en systemen die effect hebben op de taakuitoefening door belastingconsulenten zo snel mogelijk herstellen.
10	Ik ben aanspreekbaar op de correcte	Ik ben aanspreekbaar op de correcte naleving van de gedragscode naleving van de gedragscode.
11		Ik streef in mijn contact met belastingconsulenten naar handhaving van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor de belastingplichtigen.

Literatuur

- Nederlands College
Belastingadviseurs**
*Reglement voor de beroepsuit-
oefening*
www.cb.nl onder Over CB/huis-
houdelijk reglement, 1956
- Grotenhuis, A.L.J.**
Belastingfraude in Nederland
Arnhem, Gouda Quint, 1980
- Röben, J.H.B.**
*Enkele opmerkingen bij het
belastingstatuut*
Weekblad fiscaal recht, 120e jrg.
nr. 5994, 1992, p. 133-139
- Offermans, R.H.M.J.**
*Belastingfraude en belasting-
moraal*
Weekblad fiscaal recht, 122e jrg.
nr. 6104, 1994, p. 758-766
- Nederlandse Orde van
Belastingadviseurs**
Bijzondere gedragscode NOB
www.nob.net onder NOB regle-
menten, in werking getreden
16 mei 1995
- Stevens, L.G.M.**
*FISCUS, ik ben je vriendje niet;
Van Asperenlezing 1997*
Deventer, Kluwer 1997
- Gribnau, J.L.M.**
*Belastingrecht en ethiek: wisselen-
de perspectieven; verslag van een
expert-seminar aan de
Universiteit Nijenrode*
Weekblad fiscaal recht, 126e jrg.,
nr. 6309, 1998, p. 1392-1402
- Ydema, O., L.G.M. Stevens e.a.**
Fiscale ethiek
Exposé, 6e jrg. nr. 6, 2000, p. 6-20
- Wisselink, M.A.**
*Fiscale ethiek in beweging;
begripsvorming: oude wijn in
nieuwe zakken?*
MBB, nr. 5, 2001, p. 158-165
- Bruins Slot, W., J. Hoogenboom**
*De inspecteur hoeft bij zijn oor-
deelsvorming zijn ethische
waardering niet te verbergen*
Weekblad fiscaal recht, 127e jrg.,
nr. 450, 2001, p. 1332-1333
- Lint, A.J. van**
*Een man een man een woord een
woord?*
NTFR, 3e jrg., nr. 1, 2002, p. 1-3
- Koolen, I.J., A. Ziegelaar**
*Rapport in het kader van het pro-
ject Fiscale Monitor 2001 uitge-
bracht aan het ministerie van
Financiën*
Den Haag, Fiscale Monitor
FM01-04, 2002
- Lint, A.J. van**
*Fatsoensridder of gewoon een
kwestie van fatsoen*
NTFR, 4e jrg., nr. 1, 2003, p. 1-4
- Nederlandse Federatie van
Belastingadviseurs**
*Reglement voor de
Beroepsuitoefening inclusief toe-
lichting*
www.fb.nl onder Federatie/regle-
menten, laatstelijk gewijzigd op
16 mei 2003
- Verhoog, W.**
Doelmatig en rechtvaardig
De accountant, 2004, nr. 1, p. 20-
23

Belastingdienst

*Beheersverslag Belastingdienst
2005*

Den Haag, Ministerie van
Financiën, directoraat-generaal
Belastingdienst, 2005

Belastingdienst

Bedrijfsplan 2005

Den Haag, Ministerie van
Financiën, directoraat-generaal
Belastingdienst, 2005

Belastingdienst

*Welke rechten heeft u bij de
Belastingdienst?*

Den Haag, Ministerie van
Financiën, brochure directoraat-
generaal Belastingdienst, 2005



Onderstaande internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De selectie werd gemaakt door de tijdschriftredactie en is uiteraard niet uitputtend.

www.notaris.nl

Betreft de site van de Koninklijke Notariële Beroepsvereniging. Mogelijkheid om door te klikken naar onder andere wet- en regelgeving en naar informatie over hoe men een klacht in kan dienen tegen een notaris via het tuchtrecht.

www.kbvg.nl

Betreft de site van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Op deze website vindt u informatie over de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), aanverwante organisaties en over de gerechtsdeurwaarders en hun vakgebied. Achter het tabblad vakinformatie vindt u bijvoorbeeld verschillende dossiers met informatie over de Gerechtsdeurwaarderswet, de EU-betekenningsverordening en tarieven, maar ook informatie over de vakopleiding tot kandidaat-gerechtsdeurwaarder. Tevens informatie over het indienen van een klacht bij de Kamer voor gerechtsdeurwaarders.

www.advocatenorde.nl

Betreft site van de Nederlandse Orde van Advocaten. Mogelijkheid door te klikken naar 'Wet- en regelgeving' waar vragen worden beantwoord als: Bestaan er voorschriften waar de praktijkorganisatie van de advocaat aan moet voldoen? Hoe luiden de gedragsregels voor advocaten? Hoe verloopt de klachtprocedure tegen een advocaat?

www.bureauFT.nl

Deze website geeft informatie over de taken van het Bureau Financieel Toezicht (BFT), een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De inhoud van deze site is van belang voor iedereen die te maken heeft met het financieel toezicht op notarissen of gerechtsdeurwaarders. En voor alle partijen die betrokken zijn bij de toepassing van de Wet identificatieplicht bij dienstverlening (Wid) en de Wet Melding ongebruikelijke transacties (Mot). Tot die partijen behoren: notarissen, advocaten, openbare accountants, bedrijfseconomische adviseurs, onafhankelijke juridische adviseurs en belastingadviseurs.

www.VrijeBeroepen.net

VrijeBeroepen.net is de webgids voor beoefenaren van vrije beroepen en ambachten en hun klanten. Doel van deze site is om degenen die zich begeven op de markt van de vrijeberoepsuitoefening, informatie te geven over de kwaliteit, tarieven (efficiëntie) en toegankelijkheid van de dienstverlening. Daartoe wordt per beroepsgroep inzicht gegeven in de organisatie, regelingen en kennisvereisten en tevens in de gevolgen van de toenemende marktwerking en deregulering. Informatie over onder anderen accountants, advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Met een alfabetisch overzicht van de beroeps-codes die per vrije beroepsgroep de kwaliteit van de zelfstandige dienstverlening moeten waarborgen. Voor klanten is deze informatie van belang om te kunnen bepalen wat zij van de beroepsbeoefenaar mogen verwachten. Voor vrijeberoepsbeoefenaren is het een handig overzicht van de regelingen op diverse vakgebieden.

www.nivra.nl

Website van het Koninklijk Instituut van Register Accountants. Informatie onder andere over wat de accountant doet, functies van de accountant, eisen aan registeraccountants, wet- en regelgeving (bijvoorbeeld gedrags- en beroepsregels van registeraccountants) en tuchtrecht.

www.novaa.nl

Betreft site van de Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten. Met onder andere informatie over wat een AA is, wat hij precies doet en welke eisen aan hem worden gesteld. Onder het tabblad 'Regelgeving' informatie over de Wet op de AA, tuchtrecht, onafhankelijke instanties (waaronder Raad van Tucht, Raad voor Geschillen), archief regelgeving, richtlijnen voor de accountantscontrole (RAC).

www.nob.net

Betreft site van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Met onder andere een overzicht van regelementen, informatie over tuchtrechtspraak en de Raad van Tucht en Raad van Beroep, de organisatie van de NOB, het Becon-overleg (tussen Belastingdienst en organisaties van Belastingadviseurs) en links naar (inter-)nationale zusterorganisaties en andere aan de NOB gerelateerde instellingen.

www.legal.nl/app/

Betreft een site voor praktiserende juristen. Onder andere een overzicht van de gedragsregels voor advocaten (gedragscode voor advocaten van de EG, gedragsregels 1992).

www.fb.nl

Betreft een site van de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs. Met onder andere informatie over de Raad van Tucht, de Raad van Beroep en de Raad voor geschillen, over reglementen (bijvoorbeeld voor beroepsuitoefening, tuchtrechtspraak enzovoort), over het Becon-overleg (overleg tussen de Belastingdienst en negen organisaties van belastingadviseurs en accountants).

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published nine times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section *Summaries* contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (vol. 31, nr. 3, 2005) is *Professional ethics*.

Confidence challenged; legal professionals between profession and commerce

E. Niemeijer and M. ter Voert

This article describes the changes that took place in the professions of lawyers, notaries and bailiffs and the ethical dilemmas these changes give rise to. Legal professions produce confidential goods. Because clients have less information than providers (information asymmetry) they cannot judge the quality of the service themselves. Regulation by a legal monopoly and disciplinary systems should protect clients from opportunistic behaviour. However, changes like commercialisation, interdisciplinary practices, increasing office sizes, specialization, internationalisation and the growing heterogeneity within the professions evoke ethical strains. Traditional mechanisms of regulation do not seem to be effective enough to prevent and detect misconduct.

Problems of integrity for lawyers and notaries in relation to organised crime

F. Lankhorst and J.M. Nelen

This article sheds some light on the nature and extent of unacceptable links between lawyers and notaries on the one hand, and criminals on the other. Although the number of cases of culpable involvement of lawyers and notaries in organised crime is rather small (coming from occasional cases, rather than from any clear empirical end or statistical basis), the case studies and interviews the article is based upon, contain several indications that: the specific features of the professions make it attractive to some criminals to involve professionals in their activities, notably the financial and reputable credibility a lawyer's or notary's involvement can provide; the legal

professional privilege and confidentiality provide a first-line protection against investigation; and, the legitimate private interactions between professional service providers and clients generate a cloak under which dishonest relationships can hide. With regard to lawyers, the most striking evidence of culpable involvement in the Netherlands refers to the assistance in various forms of money laundering schemes, and to passing through confidential information to unauthorised persons, and the intimidation of witnesses. Cases of culpable involvement of notaries mainly involve transactions on the property market, the establishment of legal entities to shield criminal activities, and drafting fraudulent deeds to enable money laundering. In general, rather than being considered as perpetrators or accomplices, the notaries involved in this sort of activity, take an insufficiently critical stance with regard to the facts as presented to them.

The ethics of Dutch civil law notaries

Z.D. Laclé

The Dutch notary is a public officer that has the exclusive authority to execute authentic deeds in order to safeguard the legal security and legal protection of citizens. The civil law notary practises his office as an entrepreneur. With the coming into force of the new notarial code the structure of fixed tariffs and the access obstructing rules have been abandoned. In five years changes have become visible within the tariffs (increased differentiation) and the supply and demand of notarial services. Are there any trends noticeable within the notarial professional ethics? In the perception of notaries the compliance of conduct rules by the profession is diminishing. Notaries feel that the balance between the public tasks and the entrepreneurial demands is distorted and that the scale is inclining towards the merchant values. Public notions of duty of care and quality of the deeds recede to the background while entrepreneurial benefits enter the stage. While it is clear that developments within a profession cannot be solely accounted to shifts in the notarial market, within the profession no incentives for compliance other than the disciplinary measures exist. In order to secure the public tasks and the traditional ethics, notaries should take more efforts in securing self-regulation. That is to say by reviewing peers and introducing control mechanisms on the firm level.

The bailiff; businessman or functionary?

A.W. Jongbloed

In 2001 the Judicial Officers Act (laws of 26 January 2001, Bulletin of Acts, Orders and Decrees 2001, 70 and 71) came into force. Until that moment bailiffs could only operate in the district where they had set up their office, but from that moment they could operate in other parts of the Netherlands as well (art. 3 JOA; they are only obliged to act in the district where they had set up their office, art. 11 JOA). More competition most of the times is good for consumers, because prices will be lower. But in this case it probably is less preferable: more bailiffs from different towns will seize more goods to recover the claim of their principal. Consequently, creditors are less willing to give the debtor some delay in paying the debt. If they do give some delay without seizing the debtors goods, other creditors will seize those goods, will sell them and will strip the debtor of his assets. And if creditors are seizing the debtors assets, it is easy to sell those assets to collect the money. So bailiffs sometimes find themselves in an ethical dilemma if they know from their own experience that the debtor will pay the debt within a short period: seizing the assets means more costs, not seizing the assets can mean that the debtor is stripped of these assets. Another dilemma is that selling the debtor assets sometimes will bring in only a very small amount of money and that the costs of selling the debtors assets will be much higher. Another question is: can the bailiff charge the debtor the statutory costs and give the creditor (his principal) a discount, because this creditor gives him a lot of assignments which means that the bailiff can work more cost-effectively? The main topic at the moment is: is it bad that bailiffs have changed their working-method? And if that question is answered affirmatively, how could that procedure be changed? Only the legislator can change the law. But as the 2001 law will be evaluated, it is not to be expected that this will be done within a short period of time.

The auditor; independence in a multiple force field

A. Schilder and W.H.J.M. Nuijts

An essential part of the auditor's work is to certify corporate financial statements. Through these auditor's activities, the credibility of such statements is enhanced. Financial reporting schandals like Enron, Ahold and others have created public doubts as to whether the auditor still performs his duties with the impartiality and independence required for the job. This public discontent is based on the assumption that in performing his tasks the auditor needs to act in accordance with the public interest, irrespective of other interests that may be involved (interests of the enterprise, interests of the (non) executive directors or his own interests (an auditor generates income with certification activities)). This article describes the ethical dilemmas an auditor may encounter when performing his job. It also focusses on core principles like expertise, impartiality and independence (as elaborated in professional ethics as well as pre- and post-Enron regulation) which are being considered as crucial standards for a trustworthy audit performance.

Tax advisors caught between two loyalties

A.L.J. Grotenhuis

Should tax-advisors take other interests into consideration then just the ones of their clients? The tax-administration tends to expect that the advisors refrain from advising tax-evasion schemes. In return the tax inspectors are prepared to manifest a greater willingness for preliminary consultation on the fiscal consequences of upcoming transactions and be more willing to compromise on pending tax matters. This idea was presented to the leading associations of tax-advisors as a draft of a code of conduct. Though this approach was rejected by the organizations, the administration has not abandoned it. Within the next years a number of larger enterprises will be presented a similar offer, as a part of a new strategy of cooperation between tax authorities and trustworthy businesses. This is expected to promote foreign investment in the Netherlands.

Journala

Het WODC op internet:
www.wodc.nl

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is via internet bereikbaar. Het WODC is een kenniscentrum op justitieel terrein dat een wetenschappelijke bijdrage levert aan de ontwikkeling en de evaluatie van justitiebeleid. Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp:
 - trefwoord ABC (zoeken op standaard trefwoorden);
 - onderwerpsgebieden.
2. Publicaties
 - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
 - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in PDF) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
 - aanpak criminaliteit (elektronische publicatie van het WODC en het Openbaar Ministerie over interventie – en preventie-strategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen).
3. Onderzoek
 - overzichten van lopend en afgesloten onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);

- onderzoeksprogramma;
 - monitoren en prognoses;
 - procedure uitbesteed onderzoek.
4. Cijfers en prognose
 - criminaliteit en rechtshandhaving (teksten en tabellen).
 5. Informatiedesk
 - bibliotheek;
 - bronnengids 'Het criminaliteitsvraagstuk'.
 - congressenlijst;
 - opmerkelijk op tv;
 - veelgestelde vragen;
 - ik heb een vraag (vraagformulier informatiedesk).
 6. Over het WODC (onder andere nieuwsberichten, organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen).

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk (zie: rubriek 'Informatiedesk/Ik heb een vraag' op www.wodc.nl).
 Hans van Netburg (redacteur WODC-site)
 tel.: (070) 370 69 19
 fax: (070) 370 79 48
 e-mail:
c.j.van.netburg@minjus.nl

WODC-Thesaurus 'Het criminaliteitsvraagstuk' (3e herziene uitgave, 2003)

Het WODC heeft de derde herziene versie van de WODC-thesaurus beschikbaar gemaakt op de website van het WODC. Deze gestructureerde standaard trefwoordenlijst inzake het criminaliteitsvraagstuk bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel, gevangeniswezen, reclasering en vreemdelingen. Als extra hulpmiddel is ook een nieuwe uitgave van de geografische thesaurus beschikbaar. De beide thesauri zijn te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003. Tevens is de gedrukte versie in een beperkte oplage gratis beschikbaar op aanvraag per e-mail: a.eind@minjus.nl

Themanummers *Justitiële verkenningen*

Regelmatig worden, bij voorbeeld ten behoeve van het onderwijs, grote aantallen exemplaren van *Justitiële verkenningen* nabesteld. Voor de bepaling

van de oplage is het wenselijk vroegtijdig op de hoogte te zijn van de mogelijke vraag. Om die reden geven wij, onder voorbehoud, de thema's die de redactie op dit moment in voorbereiding heeft. Over de inhoud van de nummers kan met de redactie contact worden opgenomen. Ook personen die een bijdrage willen leveren aan een van de aangekondigde nummers wordt verzocht contact op te nemen met de redactie.

- JV4, 2005, juni:
Misdad en straf
verbeeld
- JV5, 2005, juli:
Kindbeelden in
beleid en samen-
leving
- JV6, 2005, september:
Het straffende O.M.
- JV7, 2005, oktober:
Corruptie

Congressen

- 10 mei 2005:
Crisis en rampen onder controle
- 11 mei 2005:
Nieuwe wet bestuurlijke boete
voor kleine ergernissen
- 18 mei 2005:
Het Nationale Politie Debat 2005
- 19 en 20 mei 2005:
Rampenbestrijding in bestuurlijk
perspectief

26 mei 2005:

Het verblijf van de jeugdige
vreemdeling in Nederland

26 mei 2005:

Groei en verandering in de prak-
tijk van particuliere beveiliging

15 juni 2005:

Elektronische dienstverlening

23 juni 2005:

Studiedag Het straffende
bestuur; de gevolgen van recente
regelgeving voor de praktijk

23 en 24 juni 2005:

Congres 'Justice and Home
Affairs cooperation in the
European Union'; implementa-
tion of the 'The Hague
Programme'

30 juni 2005:

International Institutional
Reform: 7th Hague Joint
Conference on Contemporary
Issues of International Law

Hieronder volgen meer uitge-
breide beschrijvingen van deze
congressen.

Crisis en rampen onder controle?

Dit congres gaat over hoe alle
bestuurlijke instanties en opera-
tionele diensten samenwerken
aan de bestrijding van eigentijd-
se dreiging en terreur. Thema's:
Crisis en rampen onder contro-
le? Terrorismebestrijding;
Crisisbeheersing;
Discussieronde: Wat moet er
gebeuren om terreur en crisis te

bestrijden? Vraaggesprek:

Implementatie veiligheidsregio's;

Interactieve sessie A: Ontwikke-
ling van veiligheids-regio's;

Interactieve sessie B: Bestuurlijk
crisismanagement bij terreur
(dreiging); Interactieve sessie

C: Nazorg bij rampen en het
opzetten van een Informatie

Advies Centrum (IAC); Inter-
actieve sessie D: Wordt verzorgd
door TNO Defensie en Veiligheid;

Interactieve sessie E: Preparatie
(grootschalige) incidenten-

bestrijding. Sprekers zijn onder
anderen: Dagvoorzitter: Prof.dr.

B.J.M. Ale – Hoogleraar

Veiligheid en Rampenbestrij-
ding / Directeur research TU

Delft / Nederlands Instituut voor
Brandweer en Rampenbestrij-

ding (NIBRA); Prof.dr.mr. E.R.
Muller – Rijksuniversiteit Leiden;

Drs. H.G. Geveke – Ministerie

van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties; Prof.dr. R. de

Wijk – Clingendael; Drs. M.J.I.

Quint-Maagdenberg – Gemeente
Vaals; Drs. J. van der Loo –

Twynstra Gudde; Drs. M. Siskens

– Octaaf Adviesgroep BV.

Bestemd voor: bestuurders,
directie, hoofden, coördinatoren
en beleidsmedewerkers rampen-
bestrijding bij gemeenten, pro-
vincies en rijk; commandanten
en medewerkers van de regionale
en gemeentelijke brandweer,
directeuren regionale hulpverle-
ningsdiensten; directeuren GGD

en GG & GD; functionarissen werkzaam in de spoedeisende medische hulpverlening; korpschefs en commissarissen van politie, hoofden meldkamers van brandweer, ambulance en politie.
Datum: dinsdag 10 mei 2005, 09.30-17.00 uur
Plaats: Holiday Inn Leiden
Informatie: Frank Aalderinks (congresontwikkelaar), organisatorisch: Marlies van Wunnik, tel.: (070) 441 57 55.

Nieuwe wet bestuurlijke boete voor kleine ergernissen

Thema's: juridisch kader Wet bestuurlijke boete voor kleine ergernissen; praktische gevolgen voor gemeenten; rol en bevoegdheden van politie; veranderende rol van Stads-toezicht; bestuurlijke boete in verhouding tot het strafrecht. Sprekers: Dagvoorzitter: Mr. Drs. A.M. van der Veen, Geassocieerd partner, Rijnconsult BV; Mr. F.W. Bleichrodt, Advocaat en partner, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, Secties Algemeen Bestuursrecht en Strafrecht; Mr. J.P. Klevant Groen, Bestuurlijk beleidsmedewerker, Gemeente Dronten, Lid Commissie Juridische Zaken van de VNG; Mr. L.F. van Leeuwen, Juridisch adviseur, Dienst Stadstoezicht Rotterdam; T.P.W. van den Berk, Voorzitter, Landelijke Vereniging

Belangengroep Stadstoezicht ; mr.dr. A.R. Hartmann, Universitair docent Strafrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam.
Bestemd voor: Burgemeesters, wethouders, (juridisch) beleidsmedewerkers openbare orde, beleidsmedewerkers veiligheid, medewerkers handhaving en toezicht, hoofden juridische en algemene zaken, wijkmanagers en wijkcoördinatoren gemeenten; Korpsleiding, bureau- en districtschefs, functionarissen, leiding wijkagenten, hoofden juridische zaken politie; particuliere beveiligers; Consultant- en onderzoeksbureaus; Provinciale Staten; Openbaar Ministerie; advocatuur; rechterlijke macht en overige geïnteresseerden.
Datum: woensdag 11 mei 2005, 09.30-16.50 uur
Plaats: Meeting Plaza Maarssen te Maarssen
Informatie: Louise van Nispen, congresontwikkelaar, Louise.van.Nispen@reedbusiness.nl
 Organisatorisch: Susan Beaujean, projectassistente, Susan.Beaujean@reedbusiness.nl, tel.: (070) 441 57 43.

Het Nationale Politie Debat 2005

Centrale vragen tijdens dit congres: Meer kwaliteit en meer prestaties: hoe ziet de invulling

van het nieuwe politiestel eruit? Centrale sturing vs. maatschappelijke integratie? Wat is het belang van regionale afstemming en invloed van gemeenten op het te voeren politiebeleid. Hoe draagt ICT en informatie-uitwisseling concreet bij aan de prestatieverbeteringen van de politie? Hoe wordt bij de interregionale samenwerking de ICT gecoördineerd? Inbedding van prestatieprikkels in de aard van politiewerk en beleidsvrijheid van politiekorpsen? Het Politie Forum wordt speciaal ontwikkeld voor bestuurders, beleidsmakers en afdelingshoofden, werkzaam bij centrale en decentrale politieorganisaties zoals: Korpschefs politie; Politie Commissarissen; Officieren van Justitie; ICT-directie en management werkzaam bij politieorganisaties; Beleids-medewerkers (o.a. OOV) bij centrale en decentrale overheden; Bestuurders van beveiligingsorganisaties; Burgemeesters; Veiligheidscoördinatoren en andere bestuurders en operationele beslissers die belang hebben bij een optimaal werkend politiestel.

Datum: woensdag 18 mei 2005

Plaats: Autotron Rosmalen, Graafsebaan, 133 Rosmalen

Informatie: BlomBerg Instituut, tel.: (073) 658 90 90, fax: (073) 658 90 99,

e-mail: info@blomberginstituut.nl
Zie ook www.ivvp.nl/congres

Rampenbestrijding in bestuurlijk perspectief

Centrale vragen tijdens dit congres: Welke aanscherpingen aan de bestuurlijke en beleidsmatige kaders zijn noodzakelijk om de multidisciplinaire samenwerking tussen de hulpverleningsdiensten te verbeteren? Hoe ziet de regionale samenwerking in de veiligheidsregio's eruit? Wat zijn de consequenties voor de interne organisatie van gemeenten en hulpdiensten? Wat zijn de vereisten aan ICT en informatievoorziening tussen de ketenpartners om optimale hulpverlening te realiseren? Landelijk Overleg Rampenbestrijding is speciaal ontwikkeld voor bestuurders, beleidsmakers en hoofden van afdelingen werkzaam bij de overheid en hulpdiensten zoals: Bestuurders en Directeuren; Hoofden I&A; Hoofden van afdelingen Veiligheidsbeleid en Rampenbestrijding; Burgemeesters en Wethouders; Coördinatoren en Beleidsmedewerkers; Commandanten van regionale en gemeentelijke brandweerkorpsen; Korpschefs en Commissarissen van politie; Directeuren van waterschappen; Hoofden Meldkamers; en andere professionals die betrokken zijn bij beleid en uitvoering t.a.v.

rampenbestrijding en crisismanagement. Landelijk Overleg Rampenbestrijding wordt parallel georganiseerd aan het tweejaarlijkse IVIC (Internationale Vakbeurs voor Incidentmanagement, Crisisbeheersing en Rampenbestrijding, 18 t/m 21 mei 2005) en staat bekend als de meest toonaangevende en bestbezochte vakbeurs voor de hulpdiensten. In 2003 bezochten ruim 18.000 professionals dit evenement.

Datum: donderdag 19 en vrijdag 20 mei 2005

Plaats: Autotron Rosmalen, Graafsebaan 133, Rosmalen
Informatie: BlomBerg Instituut, tel.: (073) 658 90 90, fax: (073) 658 90 99, e-mail: info@blomberginstituut.nl
Zie ook www.ivic.nl/congres

Het verblijf van de jeugdige vreemdeling in Nederland

De positie van jeugdige vreemdelingen in Nederland roept veel vragen op. Welke rechten hebben deze vreemdelingen? Welke beperkingen legt de wet op aan jeugdige vreemdelingen? Kunnen zij aanspraak maken op het recht op jeugdzorg zoals dit is vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg? En welke verschillen zijn er tussen kinderen die een asielaanvraag hebben ingediend en kinderen die hier komen via mensenhandel zonder een aan-

vraag tot asiel in te dienen? Hebben minderjarige slachtoffers van mensenhandel recht op bescherming? En hoe is de opvang van minderjarige vreemdelingen in Nederland geregeld? Ed van Thijn presenteert op dit congres het nieuwe rapport 'Protection and assistance for separated children'. In dit rapport, dat de hele Europese situatie van jeugdige vreemdelingen beschrijft, licht hij specifiek de Nederlandse situatie eruit. Het ochtendprogramma bestaat uit lezingen over brede onderwerpen. In het middagprogramma kiezen de deelnemers twee specialistische workshops die hun aanspreken. Dagvoorzitter is prof. dr. A.M. van Kalmthout, Hoogleraar Strafrecht en Vreemdelingenrecht, Faculteit der Rechtswetenschappen, Universiteit van Tilburg.

Datum: donderdag 26 mei 2005, 09.30-16.30 uur

Plaats: Congrescentrum Engels
Informatie: Inhoudelijk: mr. Mariëlle van Vulpen (congresmanager), tel.: (070) 378 94 26, m.v.vulpen@sdu.nl; Organisatorisch: Diana Vereecken (congrescoördinator), tel.: (070) 378 99 61 d.vereecken@sdu.nl

Groei en verandering in de praktijk van particuliere beveiliging

Op initiatief van de Vrije Universiteit Amsterdam vindt op donderdag 26 mei aanstaande het congres *Groei en verandering in de praktijk van particuliere beveiliging plaats*. Tijdens dit congres wordt een – nooit eerder in Nederland vertoond – wetenschappelijk overzicht van de beveiligingsbranche geboden. De sprekers zijn afkomstig uit alle hoeken van de wetenschap en praktijk van beveiliging. Hoe zit het met de taakafbakening tussen de verschillende partijen in de beveiligingsbranche? Hoe kan er optimaal worden samengewerkt? Hoe ziet de toekomst van particuliere beveiliging er eigenlijk uit? Tijdens het veelzijdige programma worden nieuwe feiten en cijfers gepresenteerd, kan meegediscussieerd worden in het forum en kunnen twee praktijkgerichte parallelsessies worden gevolgd. Dagvoorzitter is prof. dr. L.W.J.C. Huberts (Hoogleraar Integriteit van Bestuur, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam).
Datum: Donderdag 26 mei 2005, 09.30-17.00 uur
Plaats: Figi, Zeist
Informatie: Inhoudelijk: mr. Mariëlle van Vulpen (congresmanager),

tel.: (070) 378 9 426, m.v.vulpen@sdu.nl; Organisatorisch: Diana Vereecken (congrescoördinator), tel.: (070) 378 99 61, d.vereecken@sdu.nl

Elektronische dienstverlening

Weet u hoe u vormgeeft aan elektronische aanvraagprocedures? Wat elektronische dienstverlening voor de inrichting van uw organisatie betekent? Hoe het e-loket wordt gerealiseerd? Welke juridische en praktische aspecten er verbonden zijn aan de elektronische handtekening? Wat u daadwerkelijk kunt met het authenticatiesysteem DigiD? Hoe het zit met beveiliging, betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van documenten? En wanneer de overheid aansprakelijk is? Thema's: Juridisch kader transacties tussen burgers, bedrijven en overheid; Kwaliteitsnormen voor de elektronische overheid; Inrichting van de organisatie voor digitale transparantie; Toepassingen van DigiD; Elektronische handtekening; Verantwoordelijkheid, bewijslast en aansprakelijkheid. Sprekers zijn onder anderen: Prof.mr. G. Overkleef-Verburg, Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Erasmus Universiteit Rotterdam; Drs. M. Kleinhans, Adviseur Marketingcommunicatie, Gemeente Enschede; Mr. J.R.M.

Rijnders, Juridisch adviseur/
 Projectleider, Kenniscentrum
 Elektronische Overheid;
 W. Issendonck, Hoofd
 Communicatie, Gemeente
 Wassenaar. Bestemd voor:
 Juridisch adviseurs en hoofden
 juridische zaken bij de rijksover-
 heid, provincies en gemeenten
 en semi-overheden; (juridisch)
 medewerkers bij gemeenten en
 provincies belast met Awb-pro-
 cedures; hoofden informatie-
 beleid bij overheden en uitvoe-
 ringsorganisaties; projectleiders
 e-governement, informatiebeleid
 en privacybeleid bij overheden
 en uitvoeringsorganisaties;
 security officers; proceseigena-
 ren beleidsprocessen en interne
 organisatie; advocaten ICT-recht;
 Wob-functionarissen; privacy-
 officers; netwerk- en systeem-
 beheerders, ieder ander die
 beroepsmatig in aanraking komt
 met elektronische dienst-
 verlening.

Datum: woensdag 15 juni 2005,
 09.30-17.00

Plaats: in NBC de Blokhoeve in
 Nieuwegein

Informatie: Louise van Nispen,
 congresontwikkelaar,
 Louise.van.Nispen@
 reedbusiness.nl
 Organisatorisch: Susan
 Beaujean, projectassistente,
 Susan.Beaujean@
 reedbusiness.nl,
 tel.: (070) 441 57 43.

**Studiedag Het straffende
 bestuur; de gevolgen van recen-
 te regelgeving voor de praktijk**

In strafrechtelijk Nederland is
 een stille revolutie gaande.
 Steeds meer taken worden aan
 de strafrechter en het Openbaar
 Ministerie onttrokken en in han-
 den van het bestuur gelegd. De
 dwangmiddelen die het bestuur
 daartoe ter beschikking krijgt,
 worden alsmaar krachtiger, en
 de sancties die mogen worden
 opgelegd, zwaarder. Deze ont-
 wikkeling begon in het verkeers-
 recht en werd gevolgd door het
 economische en het financiële
 recht, maar beperkt zich daartoe
 inmiddels geenszins. Wat is hier-
 van de achtergrond? Welke posi-
 tie neemt de verdediging hierbij
 in, of staat zij al buitenspel? En
 waar moet het allemaal naar toe?
 Vragen, waarop tijdens deze stu-
 diedag Harald Quaedvlieg en
 Arthur Hartmann een antwoord
 geven. Het nieuwe wetsvoorstel
 over de OM-boete komt hierbij
 uitgebreid aan bod.
 Onderwerpen: Revolutionaire
 Wetsvoorstel OM-boete;
 Gevolgen komst vierde tranche
 AWB voor de praktijk;
 Strafrechtelijke naar pseudo-
 strafrechtelijke normhandha-
 ving; Pseudo-strafrechtelijke
 dwangmiddelen; Pseudo-straf-
 rechtelijke sancties; Evaluatie en
 toekomstbeeld: wetsvoorstel
 Vierde tranche Algemene wet

bestuursrecht en het wetsvoorstel OM-afdoening. Docenten: mr. dr. A.R. Hartmann (Universitair docent, Sectie Strafrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rechterplaatsvervanger, Rechtbank Rotterdam en Den Haag), mr. dr. H.M.J. Quaedvlieg (Rechter, Rechtbank Maastricht).
Datum: donderdag 23 juni 2005, 09.30-16.30 uur
Plaats: NH Hotel te Utrecht
Informatie: Inhoudelijk: drs. Marlies Doeven (congrescoördinator),
tel.: (070) 378 95 33,
m.doeven@sdu.nl;
Organisatorisch: Deelnemersadministratie,
tel.: (070)378 98 96,
vermande.studiedagen@sdu.nl

**Congres 'Justice and Home Affairs cooperation in the European Union':
Implementation of the 'The Hague Programme'**

Tijdens dit congres zal ruim aandacht worden besteed aan het 'The Hague Programme', het programma 2005-2010 van de Europese Unie op het gebied van 'vrijheid, veiligheid en recht'. De inhoudelijk coördinatoren van het congres zijn professor dr. Jaap de Zwaan en dr. Flora Goudappel, verbonden aan de Sectie Europees Recht van de

Juridische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Diverse sprekers uit binnen- en buitenland, afkomstig uit de politiek, de praktijk en de wetenschap geven hun visie op het The Hague Programme. Het congres wordt geopend door de minister van Justitie, Piet Hein Donner, en de Europees Commissaris van Justitie, Franco Frattini. De onderdelen van het programma worden toegelicht en bediscussieerd door sprekers van het Nederlandse Ministerie van Justitie en bekende wetenschappers zoals Steve Peers, Jörg Monar, Cyrille Fijnaut en John Vervaele. Op de tweede congresdag kunnen de deelnemers een keuze maken uit de volgende workshopthema's: Border and visa policy; Asylum and immigration policy; Police cooperation en Criminal law cooperation. De workshops worden afgesloten met een paneldiscussie. Het laatste onderdeel van het congres is gewijd aan de 'toekomst' van het Haagse Programma waarbij onder andere vertegenwoordigers van de Europese Commissie en het Luxemburgse Voorzitterschap van de Raad aan het woord zullen komen. De voertaal van het congres is Engels. Aanmelden vóór 9 juni 2005 middels het aanmeldingsformulier in de congresbrochure óf online via de website.

Datum: donderdag 23 en vrijdag 24 juni 2005

Plaats: Erasmus Universiteit Rotterdam

Informatie: Voor uitgebreide informatie inzake het programma en de sprekers (en praktische zaken zoals diner en hotelovernachting) kunt u terecht op de website

http://www.frg.eur.nl/facp/orp/congressen/the_hague_programme.html, of Erasmus Universiteit Rotterdam, Opleidingscentrum voor Recht en Praktijk, tel.: (010) 408 15 97, e-mail: frg.conference@law.eur.nl

International Institutional Reform: 7th Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law

The conference organized jointly by the American Society of International Law (ASIL) and the Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NVIR / Netherlands Society of International Law) in cooperation with the Foundation The Hague Joint Conferences on International Law and T.M.C. Asser Instituut will take stock of the debates within the different institutions and discuss the options for reform that are currently under consideration from the vantage point of international law. The conference will focus not just on issues of

specific institutions, but also on 'horizontal' (i.e., across institutions) issues, such as: How to deal with negative political/economic attitudes towards international institutions? What are the limits of constitutional change through established practice? What new partnerships have emerged between international institutions and civil society and between international institutions and states? Which new international institutions ought to be created and which existing ones should be scrapped forthwith?

Organisatie: The American Society of International Law (ASIL), the Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NVIR / Netherlands Society of International Law), the Foundation The Hague Joint Conferences on International Law and T.M.C. Asser Instituut.

Datum: donderdag 30 juni 2005

Plaats: Kurhaus Scheveningen

Inlichtingen: Ms. Lyske de Vries at the conference secretariat, T.M.C. Asser Instituut, tel.: +31 (70) 342 03 10, e-mail: conferencemanager@asser.nl

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoekresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. Overige belangstellenden kunnen tegen betaling rapporten bestellen bij Boom Juridische uitgevers, Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: (0522) 23 75 55, fax: (0522) 25 38 64, e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-internetsite (www.wodc.nl). Daar is tevens de integrale tekst van de rapporten gratis te downloaden. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2005, 2004 en 2003 verschenen rapporten.

Onderzoek en beleid (O&B)

**Kogel, C.H. de, C. Verwers,
V.E. den Hartogh**

*'Blijvend delictgevaarlijk';
empirische schattingen en
conceptuele verheldering*
2005, O&B 226

Jong, E. de

*Alle regels tellen mee; de ontwik-
keling van het aantal wetten,
AmvB's en ministeriële regelingen
in Nederland*
2004, O&B 225

**Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh,
S. Bogaerts, J.W.M.J. van Poppel
en A.M. van Kalmthout**

*Kiezen voor delen? Evaluatie van
de eerste fase van de invoering
van meerpersoonsceelgebruik*
2004, O&B 223

**Beijer, A., R.J. Bokhorst,
M. Boone, C.H. Brants, J.M.W.
Lindeman**

*De Wet bijzondere opsporings-
bevoegdheden; eindevaluatie*
2004, O&B 222

**Leertouwer, E.C. en G.L.A.M.
Huijbregts**

Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221

Leuw, Ed., R.V. Bijl en A. Daalder
*Pedoseksuele delinquentie; een
onderzoek naar prevalentie,
toedracht en strafrechtelijke
interventies*

2004, O&B 220

- Velthoven, B.C.J. van, M.J. ter Voert
Geschilbeslechtingdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
 2004, O&B 219
- Faber, W., A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
 2004, O&B 218
- Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna en M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
 2004, O&B 217
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders
 2004, O&B 216
- Bunt, H.G. van de, C.R.A. van de Schoot (eds.)
Prevention of organised crime; a situational approach
 2004, O&B 215
- Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs en W.M. de Jongste
De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken
 2003, O&B 214
- Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer en P.P.J. Groen
Het ophelderingspercentage nader beschouwd
 2003, O&B 213
- The European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003 (second edition)
 Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2003, O&B 212
- Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
 2003, O&B 211
- Combrink-Kuiter, C.J.M., E. Niemeijer, J.M.M. Kuppens en M.J. ter Voert
Ruimte voor mediation
 2003, O&B 210
- Eshuis, R.J.J.
Claims bij de rechtbank
 2003, O&B 209
- Kogel, C.H. de, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
 2003, O&B 208
- Molenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
 2003, O&B 207
- Kromhout, M., M. van San
Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
 2003, O&B 206
- Tak, P.J.J.
The Dutch Criminal Justice System – Organization and operation – Second revised edition
 2003, O&B 205

Volg het debat!

De Raad voor de Kinderbescherming in een multiculturele samenleving

Auteur B.C. Oude Breuil



Prijs € 35,-
inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-577-1

- Hoe voert een medewerker van de strafafdeling van de Raad voor de Kinderbescherming een gesprek met ouders die de Nederlandse taal niet beheersen? Hoe vertelt zij of hij aan zeer gelovige ouders dat hun zoon een zedendelict heeft gepleegd? Voor dergelijke praktische vragen binnen een multiculturele samenleving zien uitvoerende medewerkers in de strafrechtsketen zich dagelijks gesteld.
- Dit boek gaat over de cultuur van de Raad voor de Kinderbescherming zélf en de vraag hoe deze van invloed is op de contacten tussen raadsmedewerkers en hun cultureel heterogene clientèle. Het stellen van deze vraag en de beeldende etnografische beschrijvingen leiden tot een verrassende en inzichtelijke analyse van interculturele cliëntcontacten.
- De uitgave biedt een welkome bijdrage aan vraagstukken van multiculturaliteit, in het bijzonder in de strafrechtspleging.

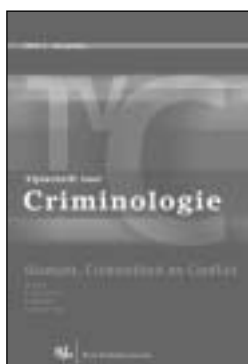
Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Tijdschrift voor Criminologie



Abonnementsprijs per jaar

Instellingen/instituten € 103,-

Particulieren € 73,50

inclusief BTW en

verzendkosten

ISSN 0165-182x

Versijnt vier keer per jaar

- Het *Tijdschrift voor Criminologie* is hét Nederlandstalige publicatiepodium voor de strikt wetenschappelijke en onafhankelijke bestudering van problemen rond criminaliteit, straf en (on)veiligheid.
- Het tijdschrift biedt een mix van resultaten van empirisch onderzoek en theoretisch denkwerk. De kritische evaluaties van onderzoeksmethoden en theoretische ontwikkelingen maken het tijdschrift tot een must voor professionals in de criminologie, mensen uit de justitiële en politionele beroepspraktijk en wetenschappers uit aangrenzende vakgebieden.
- De redactie bestaat uit C.C.J.H. Bijleveld, E.A.M. Enhus, W. Huisman, E.R. Kleemans, D.J. Korf, S. Miedema, P. Ponsaers en E.M. Weerman.

Een gratis proefnummer?

Bel (070) 330 70 33

Direct een abonnement?

Bel (0522) 23 75 55

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Drugsaanpak in Nederland, Frankrijk en Zweden

Dealing with Drugs in Europe

An Investigation of European Drug Control Experiences:
France, the Netherlands and Sweden

Auteur Tim Boekhout van Solinge



Prijs € 35,-
inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-518-6

- Waarom hanteren landen verschillende methoden van aanpak van illegale drugs? Nationale culturele tradities beïnvloeden de aanpak!
- De rechtvaardiging en rationalisatie voor de verschillende en tegenstrijdige wijzen van de drugsaanpak in Frankrijk, Nederland en Zweden, inclusief de minder zichtbare motieven en invloeden, worden bescheven.
- De Pompe-reeks is een publicatiereeks van Willem Pompe Instituut waarin de bescherming en handhaving van fundamentele rechten in een veranderde wereld centraal staat.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Tijdschrift voor Herstelrecht



Abonnementsprijs per jaar

Instellingen/organisaties € 75,-
Particulieren € 49,-
inclusief BTW en verzendkosten
ISSN 1568-654x
Verschijnt vier keer per jaar

- Het Nederlands-Vlaamse *Tijdschrift voor Herstelrecht* richt zich op de bestudering van nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van 'restorative justice'.
- De redactie stimuleert reflectie op vormen van conflictbeslechting waarbij de betrokkenen verantwoordelijkheid nemen, benadeelden erkend worden en veroorzakers van schade deze, met steun van naasten en maatschappelijke instellingen, herstellen of compenseren.
- De redactie bestaat uit deskundigen uit praktijk en wetenschap.

Een gratis proefnummer?

Bel (070) 330 70 33

Direct een abonnement?

Bel (0522) 23 75 55

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Wat zijn de lessen van de crises van 2003?

Crises 2003

Leerpunten uit de praktijk

Auteurs

I. Helsloot, A.G.W. Ruitenber
& W. Jong (red.)



Prijs € 27,50

inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-553-4

- Het jaar 2003 was een jaar met een breed scala van incidenten, zonder grote rampen. Deze bundel met casusbeschrijvingen gaat in op zeven kleinere crises en geeft daarmee een overzicht van praktische leerpunten voor een ieder die zich richt op (de voorbereiding op) crisisbeheersing.
- De zeven crises die in deze bundel behandeld worden, betreffen de ingestorte balkons in Maastricht, de gasexplosie in een woning in Den Haag, de grote cacao-branden in de Zaanstreek, de brandende LPG-tankwagen op de A2, de ontvoering van Lusanne van der Gun, de stroomstoringen in Overijssel en Drenthe en het ongeval in de Amercentrale.
- De COT reeks is de publicatiereeks van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Het COT combineert wetenschappelijke analyses met praktische toepassingen.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Het enige complete overzicht!

Het systeem van crisisbeheersing

Bevoegdheden en verplichtingen bij de voorbereiding op en het optreden tijdens crises

Auteurs E.T. Brainich von Brainich Felth



Prijs € 35,-
inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-549-6

- Van een uitbraak van pokken tot een olieverontreiniging op zee, Van verstoring van de openbare orde tot de uitval van de financiële infrastructuur. Van de relatie tussen ministers bij de bestrijding van terrorisme tot het optreden van de Europese Commissie.
- Bevat een kritische analyse van bevoegdheden en verplichtingen op het terrein van crisesbeheersing.
- Crisesbeheersing over de volle breedte, een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Compleet en actueel, met een reeks van aanbevelingen tot verbetering.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

Lees na 'De longstay afdeling van Veldzicht'
ook het vervolg!

'Blijvend delictgevaarlijk' – empirische en conceptuele verheldering

Auteurs C.H. de Kogel, C. Verwers
en V.E. den Hartogh



Prijs € 25,-
inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via
de boekhandel
ISBN 90-5454-557-7

- Voor blijvend delictgevaarlijke patiënten bestaat er binnen de TBS-sector een aantal 'long stay plaatsen' waar zij tegen een lager tarief verblijven en niet meer worden behandeld met resocialisatie als doel.
- Dit onderzoek geeft informatie ten behoeve van beslissingen over het verder te ontwikkelen 'long stay beleid' van het ministerie van Justitie. Hiertoe zijn door deskundigen schattingen verricht van aantallen 'blijvend delictgevaarlijke' patiënten en van de mate en aard van de beveiliging en de zorg die zij nodig hebben.
- De inventarisatie van 'blijvend delictgevaarlijke' patiënten heeft plaatsgevonden in de acht TBS-klinieken, de drie Forensisch Psychiatrische Klinieken (FPK's), de negen Forensisch Psychiatrische Afdelingen (FPA's) van algemeen psychiatrische ziekenhuizen, de drie Klinieken voor Intensieve Behandeling (KIB's) en Hoeve Boschoord.

Bestel nu! Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl