

Regering negeert negatief advies toezichtwet

# Advies RvS is ‘maar een advies’

Ondanks het negatieve advies van de Raad van State, diende het kabinet in juli het wetsvoorstel voor de hervorming van het toezicht in bij de Tweede Kamer. Welk gewicht heeft een advies van de Raad van State eigenlijk?

Tekst: Lex van Almelo

De Raad van State zei eind mei in zijn advies over het wetsvoorstel dat de noodzaak van de toezichthervorming niet met feiten is onderbouwd. In feite raadde de Raad van State de indiening van het wetsvoorstel af. Het kabinet volgde het advies niet op en stuurde het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. Dat roept vragen op over de betekenis van een advies van de Raad van State.

## Weinig boodschap

Volgens honorair hoogleraar Wetgeving en wetgevingskwaliteit en voormalig V&J-ambtenaar Gert-Jan Veerman kan de wetgever een wetgevingsadvies zonder meer negeren. ‘Het is tenslotte maar een advies.’ Welk gewicht de wetgevingsadviezen in de schaal leggen, kan Veerman niet in zijn algemeenheid zeggen. Maar hij wijst op een onderzoek van de juridisch hoogleraren Philip Eijlander en Wim Voermans. ‘Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat wetsvoorstellen die het gevolg zijn van een regeerakkoord nogal resistent zijn tegen kritische adviezen. Als het zo uitkomt heeft de Tweede Kamer daar een boodschap aan, maar doorslaggevend zal het advies niet zo snel zijn.’

Hoogleraar staatsrecht Paul Bovend’ert is het daarmee eens en voegt eraan toe: ‘Het komt regelmatig voor dat de regering een advies van de Raad van State negeert. Zeker het huidige kabinet-Rutte laat zich relatief vaak weinig gelegen liggen aan die adviezen.’

Volgens Bovend’ert is wetgeving die voortvloeit uit het regeerakkoord ‘heilig’. Omdat in het regeerakkoord niets

staat over het toezicht op de advocatuur, hebben de Tweede en Eerste Kamer meer politieke ruimte om dit wetsvoorstel te veranderen c.q. af te wijzen.

## Onafhankelijk toezicht

Bijzonder hoogleraar Toezicht Heinrich Winter vindt onafhankelijk en extern toezicht op ‘het functioneren van een vertrouwensgoed min of meer vanzelfsprekend’. Het belang van de advocatuur in de rechtsstaat vereist volgens Winter dat de staatssecretaris zich afvraagt of het huidige stelsel van tuchtrecht voldoende zelfreinigend vermogen heeft. In 2010 voerde Winter in opdracht van de Orde een onderzoek uit. ‘Daaruit bleek dat er veel te verbeteren is aan de relatie tussen advocaten en cliënten. Een aanvullende, zo u wilt systeemrol, voor het publiek toezicht zou in dat licht bezien niet vreemd zijn.’

Bovend’ert: ‘Als de onafhankelijke uitvoering van het toezicht gewaarborgd is, vind ik het geen obstakel dat de leden van het College van Toezicht worden benoemd door de regering.’

Volgens Jan Loorbach zijn de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het toezicht meer gebaat bij een stelseltoezicht-houder binnen de Orde, zoals Docters van Leeuwen heeft voorgesteld. ‘Die rapporteert objectief over het toezicht door dekenen, omdat hij geen verantwoording hoeft af te leggen. En hij kan zo nodig de vervanging van een deken uitlokken. Het College van Toezicht vormt echter een extra managementlaag van mensen die door de overheid worden benoemd, geen verstand hebben van advocatuur, maar dekenen wel kunnen instrueren.’

Loorbach vindt het jammer dat cliënten volgens het wetsvoorstel direct een klacht kunnen indienen bij de tuchtrechter. Daardoor mist de deken de gelegenheid om een oplossing te zoeken. ‘En daar heeft de cliënt vaak meer aan dan een uitspraak van de tuchtrechter.’

## Noodzaak

In het rapport *Nader rapport inzake de tweede nota van wijziging bij het voorstel van wet tot aanpassing van de Advocatenwet c.a.* lichtte staatssecretaris Teeven eind juli de noodzaak van het wetsvoorstel voor de hervorming van het toezicht toe. Daarbij haalde hij het rapport van de door de Orde ingeschakelde interim-rapporteur Rein Jan Hoekstra aan.

Loorbach betreurt het dat de toezichtplannen naar de Tweede Kamer zijn gestuurd, ondanks de inspanningen van de Orde voor de professionalisering. ‘De dekenen hebben nu zelf een landelijke organisatie en groeien toe naar proactief toezicht. Omdat er straks dankzij de gerechtelijke herindeling nog maar elf arrondissementen en elf dekenen zijn, worden de dekenaten grootschaliger, waardoor zij beter kunnen worden gestructureerd. Als Algemene Raad zijn wij met de dekenen en het College van Afgevaardigden in overleg over versterking van het toezicht op de financiële integriteit van advocaten. Wij zouden een centrale pool van vier á vijf in toezicht gespecialiseerde accountants kunnen vormen die dekenen bij dat toezicht kunnen ondersteunen.’