



Advocatendiensten aan de Staat

Rapport van de Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat

COMMISSIE

advocatendiensten
aan de Staat



Advocatendiensten aan de Staat
Rapport van de commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat
Den Haag, 30 november 2022

Lay-out cover: CAOP



Inhoud

INHOUD	3
1. COMMISSIE ONDERZOEK ADVOCATENDIENSTEN AAN DE STAAT	5
SAMENSTELLING	5
2. MANAGEMENTSAMENVATTING	6
3 INLEIDING	13
4. WERKWIJZE IN VOGELVLUCHT	17
5. HEEFT DE STAAT DIENSTEN VAN EEN ADVOCaat NODIG?	19
KWALITEIT VAN DE JURIDISCHE FUNCTIE	19
REDENEN VOOR DE STAAT OM EEN ADVOCaat IN TE SCHAKELEN	23
VEREISTE KENMERKEN VAN DIENSTVERLENING DOOR ADVOCATEN AAN DE STAAT	26
SAMENVATTING	28
6. DE LANDSADVOCaat	30
DE LANDSADVOCaat, HISTORISCHE ACHTERGROND	30
MOEIZAME WEG NAAR EEN NIEUWE REGELING	32
HET KB VAN 1965	33
DE OVEREENKOMST MET DE LANDSADVOCaat	34
SAMENVATTING	40
7. INSCHAKELING VAN ADVOCATEN DOOR INSTELLINGEN VAN OF NABIJ DE STAAT	41
INSCHAKELING VAN ADVOCATEN DOOR KERNDIENSTEN EN UITVOERINGSORGANISATIES	41
ADVOCATENDIENSTEN AAN INSTELLINGEN VOOR TOEZICHT, HANDHAVING EN VEILIGHEID	50
SAMENVATTING	58
8. LAGERE OVERHEDEN EN ADVOCATENDIENSTEN	59
PROVINCIES EN GEMEENTEN	59
SAMENVATTING	63
9. NOTARIËLE DIENSTEN TEN BEHOEVE VAN DE STAAT	64
CONTROLE, HERIJKING REGELS EN TOEZICHT	65
NOTARIËLE DIENSTVERLENING.....	67
NOTARIËLE DIENSTVERLENING NIET IN BEHEER VAN DE STAAT	69
SAMENVATTING	71
10. BUITENLANDSE VOORBEELDEN	72
BLIK OVER DE GRENZEN: SPANJE, DENEMARKEN, FRANKRIJK	72
SPANJE: HET KORPS VAN STAATSADVOCATEN	73
DE LANDSADVOCATUUR IN DENEMARKEN	75
DE ORGANISATIE VAN DE LANDSADVOCATUUR IN FRANKRIJK	78
SAMENVATTING	80
11. GROTE ONDERNEMINGEN EN FINANCIËLE INSTELLINGEN	82
HET VINDEN VAN EEN GESCHIKT ADVOCATENKANTOOR	82
VOOR- EN NADELEN VAN DE DIVERSE OPTIES	85
SELECTIECRITERIA	87

BEWAKING VAN KWALITEIT EN KOSTEN	89
BELANG VAN PROFESSIONEEL OPDRACHTGEVERSCHAP	90
SAMENVATTING	91
12. INSTITUUT VOOR DIENSTVERLENING DOOR ADVOCATEN AAN DE STAAT?	92
INLEIDING	92
PRAKTIJKRECHTSPERSOON EN SAMENWERKINGSVERBAND	92
EEN INSTITUUT MET ADVOCATEN IN DIENSTBETREKING	94
INSTITUUT ALS ONDERDEEL VAN DE OVERHEIDSORGANISATIE	103
SAMENVATTING	109
13. DE MARKT VAN DE ADVOCATUUR IN NEDERLAND.....	111
SAMENVATTING	118
14. DE BESCHIKBAARHEID VAN ADVOCATENKANTOREN VOOR DE STAAT	120
BEPERKINGEN VOOR MARKTWERKING.....	120
BEVINDINGEN UIT DE GESPREKKEN MET VIER ADVOCATENKANTOREN	122
SAMENVATTING	124
15. BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN	125
BIJLAGE 1: PROFIELSCHETS VAN HET KANTOOR VAN DE LANDSADVOCAAT	132
BIJLAGE 2. LIJST VAN GESPREKKEN	143
BIJLAGE 3: INSTELLINGSBESLUIT	146
BIJLAGE 4: ONDERZOEKSPROTOCOL	149
BIJLAGE 5: ACHTERGROND COMMISSIELEDEN EN SECRETARIS	152

1. Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat

Samenstelling¹

Dhr. mr. J. Silvis, voorzitter
Mw. mr. D.C.C. van Everdingen, lid
Dhr. mr. T.M. Snoep, lid
Dhr. mr. J.A.P. Veringa, lid
Mw. mr. D.J.B. de Wolff, lid

Dhr. mr. J.P. de Jong, secretaris
Mw. J.J.A. Willems BBA, plv. secretaris

¹ Zie voor de achtergrond van de commissieleden Bijlage 5

2. Managementsamenvatting

Dit rapport gaat over de vraag hoe de juridische dienstverlening aan de Staat er op de langere termijn zou kunnen uitzien, rekening houdend met de bijzondere positie van de Staat. De huidige Minister van Justitie en Veiligheid heeft met dit doel de Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat gevraagd inzichtelijk te maken welke redenen er zijn voor de Staat om een advocaat in te schakelen, welke keuzes zich daarbij voordoen en welke alternatieven er zijn.

Nederland heeft één bij koninklijk besluit benoemde landsadvocaat en één plaatsvervangend landsadvocaat, beiden verbonden aan hetzelfde kantoor (Pels Rijcken). Ook andere kantoorgenoten van Pels Rijcken treden op als advocaat voor de Staat onder de vlag van de landsadvocaat. Daarnaast maakt de Staat geregeld gebruik van diensten van andere advocaten(kantoren). De overeenkomst met de landsadvocaat laat de Staat vrij daartoe over te gaan.

Tot 1 juli 2022 bestond het kantoor Pels Rijcken uit zowel advocaten als notarissen. Van het notariaat heeft het kantoor op die datum afscheid genomen, in de nasleep van een grootschalige fraude, gepleegd door een notaris die ook bestuursvoorzitter was van het kantoor Pels Rijcken. Hoewel de levering van notariële diensten aan de Staat nooit deel heeft uitgemaakt van de landsadvocatuur, heeft de fraude onder het dak van Pels Rijcken tot verontrusting geleid over het vertrouwen dat gesteld kan worden in de landsadvocatuur, een instituut met een lange traditie.

Voorgeschiedenis.

Vanuit verschillende perspectieven en verantwoordelijkheden zijn de fraudekwestie en de daarmee samenhangende risico's door verschillende instanties onderzocht. Als gevolg van de fraude heeft de vorige minister van Justitie en Veiligheid, chronologisch min of meer parallel aan deze onderzoeken, door twee hoogleraren (prof. Ottervanger en prof. Hoogenboom) laten nagaan welke strengere eisen en verantwoordingsverplichtingen de Staat als cliënt kan stellen aan de landsadvocaat.

De beide hoogleraren hebben in hun adviezen uit 2021 gewezen op de aan de dienstverlening door de landsadvocaat verbonden risico's voor de Staat. Deze zouden in de overeenkomst met de landsadvocaat en in het overleg tussen de Staat en (het kantoor van) de landsadvocaat Pels Rijcken meer aandacht verdienen. De voorstellen hebben geleid tot een gewijzigde overeenkomst met de landsadvocaat. In de nieuwe overeenkomst is onder andere geregeld dat over de overeengekomen thema's periodiek door de landsadvocaat aan de Staat verantwoording wordt afgelegd.

Vragen aan de commissie.

Een belangrijke vraag die resteerde, is hoe de regering op de lange termijn wil omgaan met de juridische dienstverlening aan de Staat, rekening houdend met de bijzondere positie van de Staat. De huidige Minister van Justitie en Veiligheid heeft met dit doel de Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat (de commissie) gevraagd inzichtelijk te maken welke redenen er zijn voor de Staat om een advocaat in te schakelen, welke keuzes zich daarbij voordoen en welke alternatieven er zijn. Voor het kabinet is daarbij uitgangspunt dat de Staat, zeker in politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties, onafhankelijk juridisch advies c.q. een *second opinion* moet kunnen inwinnen. Daarnaast wordt de commissie gevraagd welke mogelijkheden er zijn om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk binnen de

Staat te beleggen (in een “instituut”) en wat de mogelijkheden zijn om de advocatendiensten aan de Staat (o.a. de verplichte vertegenwoordiging in civiele zaken) geheel of gedeeltelijk te beleggen bij marktpartijen. De commissie wordt ook gevraagd te adviseren over welke eisen de Staat aan deze partij(en) minimaal zou moeten stellen. Hierbij valt te denken aan eisen ten aanzien van de acceptatie van andere cliënten, ten aanzien van de bedrijfsvoering, de *governance*, het risicomanagement, *compliance*, (data)beveiliging, integriteit en ethische normen. Daarbij is ook van belang dat de commissie adviseert over de (on)mogelijkheden voor de Staat om op de naleving van de te stellen eisen zicht te houden. Tot slot heeft het kabinet de commissie gevraagd in hoeverre de eisen die (eventueel) volgens de commissie aan een verlener van advocatendiensten zouden moeten worden gesteld ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat.

Werkwijze.

De commissie heeft een opdracht ontvangen die is vastgelegd in de instellingsbeschikking.² De commissie heeft in de periode vanaf 1 juni tot 1 december 2022 45 keer vergaderd, voornamelijk om gesprekken te voeren met relevante spelers binnen en buiten de rijkdienst, in zowel de publieke sector als de marktsector en zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde van advocatendiensten. De commissie heeft bij aanvang van de werkzaamheden een aantal vragenlijsten uitgezet en terugontvangen. Daarmee heeft de commissie een beeld verkregen hoe aan de vraag- en aanbodzijde wordt omgegaan met het betrekken van advocatendiensten, zowel bij de overheid als in de markt bij grote bedrijven. In aanvulling op de ontvangen informatie heeft de commissie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zowel de centrale als decentrale overheden, van de advocatuur en van het bedrijfsleven, om een beter beeld te krijgen van de vraag- en aanbodkant van advocatendiensten in het algemeen. De gesprekken met andere advocatenkantoren hadden mede als doel te bezien in hoeverre de zogenoemde landspraktijk aantrekkelijk kan zijn voor andere kantoren. Ten slotte heeft de commissie zich voor het beoordelen van alternatieven verdiept in de vraag hoe Spanje, Denemarken en Frankrijk voorzien in de advocatendiensten aan de staat.

Welke redenen zijn er voor de Staat om een advocaat in te schakelen en welke keuzes doen zich daarbij voor?

De juridische functie binnen de Staat dient de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Veel problemen en faalkosten kunnen daarmee al worden vermeden. Wanneer de Staat gedaagd wordt in een civielrechtelijk geding, of zelf als eiser optreedt, geldt echter veelal verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. De rechtspersoon Staat is dan procespartij en schakelt een advocaat in. Anders dan in het civielrechtelijk geding geldt in het bestuursrecht geen verplichte procesvertegenwoordiging. Bij de bestuursrechter wordt het bestuursorgaan vaak vertegenwoordigd door ambtenaren die geen advocaat zijn. Het laat de mogelijkheid onverlet wel een advocaat in te schakelen. Daar kan ook een goede reden voor zijn. Tal van besluiten en handelingen binnen de overheid kunnen tot juridische procedures leiden, waarvan de uitkomst vaak niet op voorhand met absolute zekerheid valt te voorspellen. De inschakeling van een gespecialiseerde advocaat kan dan uitkomst bieden. Het kan daarnaast verstandig zijn bij de weging van processuele kansen en risico's vooraf een advocaat te betrekken, zo ook als een *second opinion* wordt verlangd, bijvoorbeeld in het politieke debat. De advisering door de advocaat kan op die manier een factor zijn in de beleidsvorming.

² Staatscourant 2022, 12869, d.d. 18 mei 2022; bijlage 3 bij dit rapport

Welke alternatieven zijn er?

Bij het beschouwen van alternatieven heeft de commissie gekeken hoe grote bedrijven in de private sector voorzien in advocatendiensten. In het bedrijfsleven wordt veelal gebruik gemaakt van één of meer panels, waarvoor een beperkt aantal advocatenkantoren wordt geselecteerd als *preferred suppliers* aan de hand van voor de onderneming relevante selectiecriteria. De panelectie wordt periodiek herhaald. Het werken met panels leidt niet tot exclusiviteit; ook advocaten(kantoren) buiten het panel kunnen in voorkomend geval worden ingeschakeld. Er wordt naar een optimum gezocht tussen een min of meer vaste, duurzame relatie met enkele advocatenkantoren en het door competitieprikkels scherp houden van de juridische dienstverlening qua kwaliteit en prijs. Opvallend is de systematische aandacht voor de monitoring en evaluatie van de geleverde diensten en de betekenis daarvan voor de inkoop van nieuwe diensten. Bij verscheidene ondernemingen zijn advocaten in dienstbetrekking werkzaam die voor routinezaken worden ingeschakeld of een breder palet van werkzaamheden hebben. Professioneel opdrachtgeverschap, dat zich onder meer uit in vergaande professionalisering van de inkoop van advocatendiensten, staat hoog in het vaandel. De investering daarin loont, en wordt geplaatst in het perspectief van de toegevoegde waarde die wordt gecreëerd. Twee belangrijke lessen uit het bedrijfsleven en uit de werkwijze bij provincies en grote gemeenten zijn dat er voldoende competitie moet bestaan tussen advocatenkantoren die voor de opdrachtgever werkzaam zijn. En dat de opdrachtgever ervoor moet zorgen zelf de regie te houden op de zaken waarvoor een advocatenkantoor is ingeschakeld.

Welke mogelijkheden zijn er om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk binnen de Staat te beleggen?

Zeker met de in verhouding vele kortgedingen is het kunnen beschikken over direct inzetbare hooggekwalificeerde advocaten een belangrijke eis voor de Staat. Binnen de ministeries wordt versterking van de ambtelijke staf met juristen dan ook slechts in beperkte mate gezien als alternatief om de behoefte aan advocatendiensten terug te dringen. Het is anderzijds wel een risico dat de Staat ervaart dat het institutioneel geheugen in belangrijke mate bij één advocatenkantoor is komen te berusten. De keerzijde van die medaille is de afhankelijkheid die daardoor ontstaat. Bij de Staat zijn momenteel 35 advocaten in dienstbetrekking, vooral werkzaam op gebieden zoals arbeidsrecht, aansprakelijkheidsrecht en aanbestedingsrecht. Dat deze advocaten in dienstbetrekking in professionele zin voldoende onafhankelijk zijn, lijkt aannemelijk gezien de wijze waarop de overheidsadvocaten momenteel werken. Maar zij begeven zich, voor zover de commissie heeft kunnen constateren, niet op de beleidsgevoelige terreinen. Wanneer een instituut wordt opgericht met het oog op *full service* advocatendiensten aan de Staat kan een spanning optreden tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de overheidsadvocaten. De verwachting bestaat dan ook niet dat overheidsadvocaten in dienstbetrekking de (externe) landsadvocatuur in de praktijk geheel zullen kunnen vervangen.

Een instituut voor overheidsadvocaten?

De commissie heeft de mogelijkheden beschreven om de advocatendiensten aan de Staat onder te brengen in een instituut. Daarbij is aandacht besteed aan de normering vanuit de advocatuur. Twee modellen zijn in dat verband onderscheiden. Ten eerste het model waarin dat instituut een organisatie is die in meerderheid wordt bestuurd door advocaten of andere beoefenaars van een toegelaten vrij beroep en ten tweede het model waarin dat niet het geval

is. In het eerste geval spreken we van een samenwerkingsverband, in het tweede geval van advocaten in dienstbetrekking. Het feit dat de advocaat in dienstbetrekking bij een ‘andere werkgever’ alleen mag optreden voor die werkgever of daarmee in een groep verbonden entiteiten, stelt beperkingen aan de vormgeving van een instituut. Dat kan niet een van de Staat te onafhankelijke entiteit te zijn, want dan kunnen de advocaten alleen voor die entiteit optreden. De commissie heeft verschillende varianten voor een instituut onder ogen gezien. Onderscheiden zijn externe en interne varianten. Bij de variant extern gaat het om een instituut naar privaatrecht, extern verzelfstandigd geïmplementeerd, bijvoorbeeld in de vorm van een door de Staat opgerichte stichting of een andere rechtsvorm waarbij de Staat aandeelhouder is en waarbij de deelneming in beheer is bij (bijvoorbeeld) het ministerie van Justitie en Veiligheid. De externe variant is problematisch, omdat de Staat risicodragend investeert in een onderneming zonder dat duidelijk is welke publieke belangen daardoor worden beschermd. De variant intern is een instituut als onderdeel van een ministerie, bijvoorbeeld werkzaam als *shared service* organisatie ten behoeve van meerdere ministeries. Wanneer een instituut wordt opgericht met het oog op *full service* advocatendiensten aan de Staat kan een spanning optreden tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de overheidsadvocaten, waardoor er ook in die situatie behoefte blijft bestaan aan externe advocatendiensten.

Moet de huidige werkwijze dan onverkort worden gecontinueerd? Bij veel ministeries is de algemene regel dat de landsadvocaat wordt ingeschakeld, tenzij de noodzakelijke deskundigheid daar niet geleverd kan worden. Enkele ministeries maken juist een meer open afweging tussen het kantoor van de landsadvocaat en andere advocatenkantoren waarmee door dat ministerie een raamovereenkomst is gesloten. De vier grote steden werken met *in house* advocaten en kopen daarnaast extern advocatendiensten in. In de relatie met externe advocatenkantoren wordt door provincies en gemeenten vaak gewerkt met een vrijwillige aanbesteding in combinatie met raamcontracten. De Staat zou indachtig deze werkwijze zijn opdrachtgeversrol verder kunnen professionaliseren en de afhankelijkheid van één kantoor kunnen verkleinen. Bijvoorbeeld door een sterker geïmplementeerde centrale coördinatie voor het opdrachtgeverschap binnen de rijksoverheid; een voorwaarde voor optimale kwaliteit en resultaat, alsmede voor kostenefficiëntie. In dat verband zou het voor de Staat een strategische keuze kunnen zijn ook andere advocaten in te schakelen, waarbij de zogenoemde ROK advocaten (ROK: raamovereenkomst) en de daarvoor gebruikte mantelovereenkomst bij het ministerie van Financiën tot inspiratie kunnen dienen.

Welke mogelijkheden er zijn om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk elders in de markt, bij een of meerdere marktpartijen, te beleggen?

Tot aanbesteding van advocatendiensten is de Staat in beginsel niet gehouden. Pels Rijcken is (door de landsadvocatuur) de belangrijkste opdrachtnemer van de Staat als opdrachtgever van advocatendiensten, maar de Staat heeft zich niet verplicht alle advocatendiensten bij het kantoor onder te brengen en doet dat ook zeker niet. Wanneer dienstverlening voor een groot aantal rechtsgebieden bij een beperkt aantal aanbieders op de markt wordt gezocht, ligt het voor de hand die te zoeken bij grote kantoren. Daar hangt wel een prijskaartje aan. De uurtarieven die door grote commerciële kantoren in rekening gebracht worden, liggen aanzienlijk hoger dan die bij middelgrote of kleine kantoren. Bij een groot volume aan opdrachten is het echter gebruikelijk een korting te krijgen op de uurtarieven. Er gelden veel eisen voor de uitoefening van het beroep van advocaat. De kernwaarden van de beroepsgroep zijn leidend. Maar de Staat stelt in aanvulling daarop hogere eisen aan een vaste leverancier

van advocatendiensten. Dat moet in ogenschouw genomen worden voordat op basis van algemene kenmerken van de markt wordt geconcludeerd dat er voldoende aanbod is. De Staat is door het contract met de landsadvocaat verzekerd van een groot deel van de benodigde diensten. Alternatieve mogelijkheden zijn er echter ook. Maar daarbij geldt de zogenoemde semi-exclusiviteit wel als een belangrijke beperkende factor: een advocatenkantoor mag door de aanvaarding en uitvoering van een opdracht niet in conflict komen met belangen van andere cliënten die het kantoor dient of heeft gediend. De beschikbaarheid van andere kantoren is onderzocht aan de hand van gesprekken met (*managing*) partners van een viertal andere grote kantoren. Ook heeft de commissie gesproken met marktdeskundigen, werkzaam in een groot adviesbureau dat ook actief is op het gebied van juridische dienstverlening (Deloitte). De animo om de Staat als grote opdrachtgever op een breed terrein van verschillende specialisaties als cliënt binnen te halen is niet groot, althans niet bij de vier kantoren waarmee de commissie heeft gesproken. In ieder geval willen zij zich niet vastleggen op een overeenkomst met de Staat zoals die nu met de landsadvocaat bestaat. Bij opdeling van opdrachten door de Staat of een toedeling naar specialisatie zijn de nadelen van het verbod van tegenstrijdige belangen echter minder groot. Belangstelling van andere advocatenkantoren voor (een zekere stroom van) opdrachten van de Staat is er dan zeker. De tarieven die de Staat met de landsadvocaat heeft afgesproken liggen beneden het niveau van het hogere segment in de commerciële markt. Dat schrikt echter de ondervraagde kantoren niet zonder meer af, maar er is evenmin een prikkel om de positie van Pels Rijcken te ambiëren.

Welke eisen zou de Staat aan deze partij(en) minimaal moeten stellen, zoals ten aanzien van de acceptatie van andere cliënten, ten aanzien van de bedrijfsvoering, de governance, het risicomanagement, de compliance, de (data)beveiliging, de integriteit en de ethische normen?

De dienstverlening door advocaten aan de Staat kenmerkt zich door enkele bijzondere vereisten. Voorop staat dat een voor de Staat optredende advocaat juridisch inhoudelijk sterk, nauwgezet en evenwichtig in optreden moet zijn. Zeker met de in verhouding vele kortgedingen is het kunnen beschikken over direct inzetbare hooggekwalificeerde advocaten een belangrijke eis voor de Staat. Ervaring, deskundigheid en kwaliteit dragen bij aan het gezag van een advocaat. Uiteraard mag er geen reden zijn om te twifelen aan de deskundigheid van een advocaat die voor de Staat optreedt. Het ligt voor de hand dat de Staat er belang aan hecht om zich in juridische procedures inhoudelijk en qua stijl consistent te laten representeren, met respect voor burgers, ook wanneer die opponent zijn van de Staat. Het belang van een consistente en respectvolle stijl heeft met name de Nationale Ombudsman in zijn gesprek met de commissie benadrukt. De advocaat moet als procesvertegenwoordiger van de Staat dus een waardige, behoorlijke en consistente opstelling innemen, waarvoor ook de opdrachtgever verantwoordelijkheid draagt. Advocaten die voor de overheid werken moeten begrip hebben voor de ambtelijke procedures en besluitvorming. De politiek-bestuurlijke dimensie is zowel in procedures als bij advisering van belang. Bij de belangenbehartiging voor de overheid speelt immers meer dan een zuiver juridische wegging. Leveranciers van externe advocatendiensten aan de Staat moeten de bijzondere positie van de Staat en de daarmee samenhangende relevante politiek-bestuurlijke aspecten begrijpen en integreren. Zij zullen ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is geen standpunten innemen die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat. Dit brengt mee dat men hierdoor op voor de Staat essentiële rechtsgebieden (groepen van) potentiële

cliënten niet zal kunnen bedienen. Het kantoor dat voor de Staat werkt, zal zijn diensten tegen een redelijk tarief moeten leveren en kosteneffectief werken. De kwaliteit van de bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance*, (data)beveiliging moet verzekerd zijn en in voorkomende gevallen moet een kantoor screening voor vertrouwensfuncties toestaan. Wanneer de Staat regelmatig diensten inkoopt bij eenzelfde (extern) kantoor is derhalve niet alleen aandacht voor de al genoemde aspecten van deskundigheid, integriteit, vertrouwelijkheid en kosten(effectiviteit) nodig, maar ook voor bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance* en (data)beveiliging in dat kantoor. Het kan wenselijk zijn om een voor vertrouwensfuncties gebruikelijke screening toe te passen wanneer gerubriceerde informatie moet worden gedeeld met advocaten. Vanwege de staatsveiligheid en de politieke gevoeligheid van dossiers heeft dit voor de landspraktijk een extra dimensie.

Daarnaast zou, uitgaande van de huidige praktijk, de overeenkomst met de landsadvocaat moeten voorzien in een *resolution mechanism*, waarbij de Staat en het kantoor heldere afspraken maken over een soepele overgang bij het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de contractuele relatie. In deze lijn past het ook de overeenkomst niet langer met de landsadvocaat persoonlijk aan te gaan maar eerder met het kantoor waartoe de landsadvocaat behoort.

Welke (on)mogelijkheden zijn er voor de Staat om op de naleving van de te stellen eisen zicht te houden?

De eisen die de Staat aan de advocaat (of het advocatenkantoor) stelt, moeten contractueel worden geborgd. De genoemde kenmerken horen niet alleen voorafgaand aan de inkoop van diensten tegen het licht gehouden te worden, maar ook tijdens de dienstverlening en achteraf. Door systematische monitoring kan immers gestuurd worden op verbetering van processen bij zowel opdrachtgever als dienstverlener en daarmee van resultaten. Dit vraagt van de opdrachtgever niet alleen deskundigheid en inzicht in de markt. In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met juridisch leidinggevenden uit de private sector is door hen het belang van professioneel opdrachtgeverschap veelvuldig benadrukt. Even wezenlijk zijn een goede aansturing door de opdrachtgever tijdens de looptijd van de zaak en het opbouwen en onderhouden van goede relaties en onderling vertrouwen, met behoud van voldoende professionele distantie. Een adequaat opgezet systeem van monitoring en evaluatie in algemene zin, maar tevens op zaakniveau (tijdens de looptijd en na afloop), draagt bij aan professioneel opdrachtgeverschap. Een professioneel opdrachtgever heeft oog voor de belangen van de externe advocaten(kantoren). In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de omvang van de omzet die behaald kan worden in ruil voor de investering die het kantoor doet, maar ook aan de mogelijkheid om meer over de opdrachtgever en zijn activiteiten te leren, door detacheringen en dergelijke. Het investeren in een vergaande professionalisering van opdrachtgeverschap voor advocatendiensten loont. Daarvoor is een goede inschatting van welke diensten en expertises nodig zijn van belang, om vervolgens de daarvoor benodigde externe juridische ondersteuning adequaat te organiseren en de meeste toegevoegde waarde te krijgen op de meest kostenefficiënte manier. Een goed zicht hebben op de aanwezige interne expertise en de wijze waarop deze optimaal kan worden benut en ingezet is van belang. Een geprofessionaliseerde inkoopfunctie voor advocatendiensten kan er verder toe bijdragen dat de opdrachtgever beschikt over een gecentraliseerd overzicht van, en relevante informatie over, alle zaken waarvoor een extern advocatenkantoor is ingeschakeld en de wijze waarop de dienstverlening is uitgevoerd.

Zouden de te stellen eisen aan de advocatuur ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat?

Tussen advocaten en notarissen bestaan belangrijke verschillen. Het belangrijkste is dat, anders dan een advocaat, de notaris onpartijdig moet zijn. Daarom ligt het niet zonder meer voor de hand het model van inkoop van advocatendiensten als voorbeeld te volgen voor het voorzien in notariële diensten. Het is binnen het wettelijk kader ondenkbaar dat de Staat in eigen beheer in de notariële dienstverlening zou voorzien (zoals voor advocatendiensten in beginsel wel mogelijk is). De notaris bekleedt een ambt, maar kan niet in dienst zijn van de Staat. Het kan voor de Staat van belang zijn voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van het notariaat te bewaken door te kiezen voor een zekere spreiding van de notariële dienstverlening over meerdere kantoren, zonder een exclusieve contractuele afhankelijkheidsrelatie. Kantoren waar de Staat geregeld zaken mee doet, zouden voldoende massa moeten hebben om met voldoende snelheid ook omvangrijke diensten voor de Staat te verrichten. De dienstverlening aan de Staat heeft bijzondere aspecten. Zo zal de notaris kennis van het bestuursrecht moeten hebben. Bij de selectie van kantoren kunnen aanvullende waarborgen bijvoorbeeld op het terrein van de kantoorcultuur en sociale veiligheid voor de Staat relevant zijn. Hetzelfde geldt voor waarborgen voor het beheer van derdengelden.

3 Inleiding

Advocatendiensten aan de Staat

Dit rapport gaat bovenal over advocatendiensten aan de Staat, terwijl daarnaast aandacht wordt besteed aan notariële diensten die de rijksoverheid behoeft. De aanleiding voor de bijzondere aandacht voor de wijze waarop de juridische dienstverlening aan de Staat zo goed mogelijk ingericht kan worden, ligt niet in een gedocumenteerde onvrede over de huidige situatie. Dit rapport gaat over de vraag hoe de Staat in de toekomst juridisch kan worden geadviseerd en bijgestaan. Welke koers moet de Staat kiezen om zich van goede advocatendiensten te (blijven) verzekeren? De Staat wendt zich voor een belangrijk deel van de benodigde advocatendiensten tot de landsadvocaat. Nederland telt één landsadvocaat en een plaatsvervangend landsadvocaat, beiden verbonden aan hetzelfde kantoor (Pels Rijcken). Ook andere kantoorgenoten van Pels Rijcken treden op als advocaat voor de Staat onder de vlag van de benoeming van de landsadvocaat en het met hem gesloten landscontract. Maar daarmee is het beeld van advocatendiensten aan de Staat verre van compleet. De overeenkomst met de landsadvocaat laat de Staat vrij om andere advocaten in te schakelen. Voor invorderingszaken op fiscaal gebied is dat de Rijksadvocaat (in het kantoor Van Doorne). De Tweede Kamer heeft ten behoeve van onafhankelijke juridische advisering een Parlementair advocaat (verbonden aan kantoor De Brauw Blackstone Westbroek), op wie incidenteel een beroep wordt gedaan. De Staat maakt bovendien geregeld gebruik van diensten van andere advocaten(kantoren), bij enkele ministeries zelfs meer dan van de landsadvocaat. Bovendien zijn er bij verscheidene ministeries en uitvoeringsorganisaties overheidsadvocaten in dienstbetrekking.

Pels Rijcken

Tot 1 juli 2022 bestond het kantoor Pels Rijcken uit zowel advocaten als notarissen. Van het notariaat heeft het kantoor op die datum afscheid genomen, in de nasleep van een grootschalige fraude, gepleegd door een notaris die ook bestuursvoorzitter was van het kantoor Pels Rijcken.³ Hoewel de levering van notariële diensten aan de Staat nooit deel heeft uitgemaakt van de landsadvocatuur, heeft de fraude onder het dak van Pels Rijcken tot verontrusting geleid over het vertrouwen dat gesteld kan worden in de landsadvocatuur, een instituut met een lange traditie. Welke koers moet de Staat kiezen om zich van goede advocatendiensten te (blijven) verzekeren?

Fraudekwestie leidt tot onderzoeken

De fraudekwestie bij Pels Rijcken heeft tot een reeks onderzoeken geleid, die hierna kort worden aangeduid. Het Openbaar Ministerie heeft, na een vanaf maart 2019 lopend, geheimgehouden onderzoek, in augustus 2020 een strafrechtelijk onderzoek geopend wegens verdenking van fraude door de hiervoor aangeduide notaris. Dat onderzoek is na het overlijden van de notaris op aangepaste wijze voortgezet.⁴ Vanuit verschillende perspectieven

³ Het daderschap van de notaris is nooit in rechte vastgesteld, maar staat, naar algemeen wordt aangenomen, buiten twijfel. De notaris is in november 2020 overleden.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VI-12.html>, geraadpleegd op 4 november 2022. Het geheime voortraject wordt aangeduid als 'embargo-onderzoek'. Het NRC maakte gewag van een koerswijziging in het OM

en verantwoordelijkheden zijn de fraudekwes­tie en de daarmee samenhangende risico's vrijwel gelijktijdig door verschillende instanties onderzocht. Pels Rijcken heeft in juli 2021 interne onderzoeken afgerond, die zijn uitgevoerd door Van Doorne en Deloitte. De deken van de orde van advocaten in Den Haag voltooide op 12 augustus 2021 een onderzoek. Laatstgenoemd onderzoek is fel bekritiseerd door het College van toezicht (CvT) op de advocatuur, waarop de oud-dekens van de Haagse orde van advocaten de evaluatie van het CvT op de korrel namen.⁵ In opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid is door Houthoff onderzoek verricht naar de dienstverlening aan de Staat door de betreffende notaris.⁶

Bureau Financieel Toezicht

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) heeft als toezichthouder op het notariaat in november 2021 over de fraude bij Pels Rijcken gerapporteerd. Er is door het BFT vastgesteld dat sprake was van fraude door de voormalig notaris, waardoor een tekort van circa 11 miljoen euro is ontstaan op de derdenrekening. Deze notaris heeft alleen gehandeld, daarbij gebruikmakend van tekortkomingen in de organisatie. De tekortkomingen bestonden onder meer uit het niet toepassen van de eigen kantoorregels en het noodzakelijke collegiale toezicht op het verloop van de stand van de derdenrekening. Het BFT heeft deze normschendingen voorgelegd aan de tuchtrechter.⁷ Volgens de tuchtrechter is in dat verband sprake geweest van ernstige tuchtrechtelijk verwijtbare nalatigheden en van toerekenbare tekortkomingen in het notariaat bij Pels Rijcken.

Uit het onderzoek door het BFT is gebleken dat in ieder geval vanaf 2003 geld dat toebehoorde aan derden/cliënten op frauduleuze wijze is onttrokken aan de derdengeldenrekening van het kantoor. Uit verschillende dossiers zijn delen van de hoofdsom onttrokken en gelden zijn, geheel of deels, meermalen heen en weer geboekt naar verschillende rekeningen. Hiertoe maakte de betreffende notaris gebruik van meerdere stichtingen, vervalste hij stukken en diende hij onjuiste interne declaraties in. Daarnaast werd door de voormalig notaris gekweekte rente op derdengelden niet volledig uitgekeerd aan de rechthebbenden. De voormalig notaris heeft deze gelden onrechtmatig onttrokken aan de derdengeldenrekening van het notariskantoor. Het BFT heeft aanbevelingen gedaan aan Pels Rijcken, aan het notariaat in het algemeen en het heeft ook zelf lessen getrokken uit deze kwestie voor verbetering van het toezicht, om het maatschappelijk vertrouwen in het notariaat te behouden door de kansen op een herhaling te verkleinen. Het kantoor Pels Rijcken beëindigde zijn notariële dienstverlening met ingang van 1 juli 2022.

onderzoek, maar volgens het OM klopte de weergave van feiten niet. Het onderzoek werd om strategische redenen getemporeerd voortgezet: [Nieuwsbericht Openbaar Ministerie, https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/11/24/onjuiste-weergave-van-feiten-nrc-artikel-over-inperking-onderzoek-naar-voormalig-notaris-pels-rijcken](https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/11/24/onjuiste-weergave-van-feiten-nrc-artikel-over-inperking-onderzoek-naar-voormalig-notaris-pels-rijcken), geraadpleegd op 4 november 2022.

⁵ College van Toezicht Advocatuur, Evaluatie van de werking van het Dekentoezicht op Pels Rijcken, 6 februari 2022. Zie voor de reactie van oud-dekens van de Haagse Orde: <https://www.advocatenblad.nl/2022/02/14/evaluatie-cvt-is-procedureel-en-inhoudelijk-broddelwerk/>, geraadpleegd op 10 november 2022.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/wob-verzoeken/2021/09/28/wob-besluit-over-het-houthoff-rapport-over-de-fraudezaak-bij-pels-rijcken>, geraadpleegd op 10 november 2022.

⁷ Zie de tuchtrechtelijke uitspraken: Den Haag (Kamer voor het notariaat) 25 mei 2022, ECLI:NL:TNORDHA:2022:9 (klacht 41-43: klachten ongegrond), ECLI:NL:TNORDHA:2022:10 (klachten 21-44, 21-45, 21-47: klachten deels gegrond, berispingen), ECLI:NL:TNORDHA:2022:11 (klacht 21-42: klacht gegrond, berisping).

Adviezen Ottervanger en Hoogenboom

Als gevolg van de genoemde fraude heeft de (vorige) minister van Justitie en Veiligheid, chronologisch min of meer parallel aan hiervoor genoemde onderzoeken, door twee hoogleraren laten nagaan welke strengere eisen en verantwoordingsverplichtingen de Staat als cliënt kan stellen aan de landsadvocaat. De stabiliteit en soliditeit van Pels Rijcken zijn immers van groot belang voor de continuïteit van de dienstverlening aan de Staat, die voor juridische advisering en procesvoering nauw samenwerkt met het kantoor. Als het kantoor of andere cliënten van het kantoor in opspraak komen in relatie tot de dienstverlening, kan dat tot belangrijke reputatieschade voor de Staat leiden.

De hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom hebben er in hun adviezen uit 2021 op gewezen dat er bepaalde risico's zijn voor de Staat die meer aandacht verdienen in de overeenkomst met de landsadvocaat en in het overleg tussen de Staat en (het kantoor van) de landsadvocaat c.q. Pels Rijcken.⁸ De adviezen beschrijven de bijzonderheid van de relatie tussen Staat en landsadvocaat en geven aan tot welke kwetsbaarheden dat kan leiden voor de Staat. Beide hoogleraren hebben concrete voorstellen gedaan voor met name de korte en middellange termijn. Deze hebben geleid tot een gewijzigde overeenkomst met de landsadvocaat, waarover de Tweede Kamer op 16 mei 2022 is geïnformeerd.⁹ Met de maatregelen in de nieuwe overeenkomst wordt tevens beoogd dat over de overeengekomen aspecten periodiek door de landsadvocaat aan de Staat verantwoording wordt afgelegd.

Hoe nu verder?

Een belangrijke vraag die resteert, is hoe de regering op de lange termijn wil omgaan met de juridische dienstverlening aan de Staat, rekening houdend met de bijzondere positie van de Staat. De huidige minister van Justitie en Veiligheid, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, heeft met dit doel de *Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat* gevraagd inzichtelijk te maken welke redenen er zijn voor de Staat om een advocaat in te schakelen, welke keuzes zich daarbij voordoen, welke alternatieven er zijn en wat de voor- en nadelen daarvan zijn.¹⁰ Voor het kabinet is belangrijk dat de Staat, zeker in politiek-bestuurlijk gevoelige kwesties, onafhankelijk juridisch advies of een *second opinion* moet kunnen inwinnen. Daarnaast is de commissie gevraagd te bezien welke mogelijkheden er zijn om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk binnen de Staat te beleggen. De commissie besteedt bovendien aandacht aan de mogelijkheden om advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk te beleggen bij een of meerdere marktpartijen en is gevraagd te adviseren welke eisen de Staat aan deze partij(en) minimaal zou moeten stellen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan eisen ten aanzien van de acceptatie van andere cliënten, ten aanzien van bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance*, (data)beveiliging, integriteit en ethische normen. Daarbij zal

⁸ Zie *Kamerstukken II*, 35 925-VI, nr. 14. Voorts: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/19/tk-voortgangsbrief-met-betrekking-tot-de-fraudekwestie-bij-het-kantoor-van-de-landsadvocaat>, geraadpleegd op 4 november 2022.

⁹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/16/tk-voortgangsbrief-met-betrekking-tot-de-fraudekwestie-bij-het-kantoor-van-de-landsadvocaat>, geraadpleegd op 4 november 2022.

¹⁰ Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 13 mei 2022, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3992015, houdende instelling van de Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat (Instellingsbesluit Commissie advocatendiensten aan de Staat), *Stcrt.* 18 mei 2022, 12869.

de commissie ingaan op de (on)mogelijkheden voor de Staat om op de naleving van de te stellen eisen zicht te houden. Tot slot heeft de minister aan de commissie ook de vraag voorgelegd in hoeverre de eisen die aan een verleners van advocatendiensten zouden moeten worden gesteld ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat. Met dit rapport beoogt de commissie aan de gegeven opdracht te voldoen.

Loyale medewerking

Zonder de organisatorische en secretariële ondersteuning vanuit het CAOP zou de commissie niet binnen de gestelde termijn een onderzoeksrapport hebben kunnen vervaardigen. Ook past een woord van dank aan alle organisaties en personen die desgevraagd aan de commissie medewerking hebben verleend, hetzij door schriftelijk op informatieverzoeken te reageren, hetzij door met de commissie in gesprek te gaan.

4. Werkwijze in vogelvlucht

Informatieverzoeken en gesprekken

De Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat heeft een helder gespecificeerde opdracht ontvangen, vastgelegd in een instellingsbeschikking van de Minister van Justitie en Veiligheid.¹¹ Na een eerste bespreking heeft de voorzitter van de commissie een onderzoeksprotocol opgesteld dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd. De commissie heeft in de periode vanaf 1 juni tot 1 december 2022 welgeteld 45 keer vergaderd, voor een belangrijk deel om gesprekken te voeren met relevante spelers binnen en buiten de rijksdienst, in zowel de publieke sector als de private sector en zowel aan de vraagzijde als aan de aanbodzijde van advocatendiensten. De commissie heeft bij aanvang van de werkzaamheden een aantal vragenlijsten uitgezet en terugontvangen, bij diverse centrale en decentrale overheidsorganisaties, juridische dienstverleners en het bedrijfsleven. Daarmee heeft de commissie een beeld verkregen hoe aan de vraag- en aanbodzijde wordt omgegaan met het betrekken van advocatendiensten, zowel bij de overheid als in de private sector bij grote bedrijven. In aanvulling op de schriftelijk ontvangen informatie heeft de commissie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zowel de centrale als decentrale overheden, van de advocatuur, het notariaat en van het bedrijfsleven, om een beter beeld te krijgen van de vraag- en aanbodkant van juridische diensten in het algemeen. De gesprekken met andere advocatenkantoren hadden mede als doel te bezien in hoeverre de zogenoemde landspraktijk aantrekkelijk kan zijn voor andere kantoren. Aan de vice-president van de Raad van State is voorgelegd of hij bedenkingen heeft tegen de rol van de landsadvocaat als juridisch adviseur van de Staat. Het gesprek met de Nationale Ombudsman was gericht op de vraag hoe de burger aankijkt tegen de manier waarop de overheid zich in conflicten laat bijstaan door een advocaat. Met de president van de Algemene Rekenkamer is van gedachten gewisseld over comptabele aspecten van inkoop van advocatendiensten. Over aspecten van staatsveiligheid en advocatendiensten aan de Staat is gesproken met de AIVD. De gesprekken met de landsadvocaat en de andere vertegenwoordigers van Pels Rijcken waren gericht op het verkrijgen van een goed beeld van het kantoor van de landsadvocaat, alsmede van de veranderingen die in het kantoor zijn doorgevoerd in de nasleep van de fraudekwesitie. Al deze gesprekken verliepen in een open sfeer en werden door de commissie als nuttig ervaren.

Overig onderzoek

De commissie heeft zich ook gebogen over de historie van de landsadvocatuur, mede door verkenning van in het Nationaal Archief beschikbare bronnen. Ten behoeve van de vraagstelling en de beschrijving van de varianten om, waar mogelijk, op alternatieve wijze in advocatendiensten aan de Staat te voorzien, heeft de commissie zich verdiept in de wijze waarop in Spanje, Denemarken en Frankrijk wordt omgegaan met de advisering en bijstand in rechte door advocaten. Na bestudering van de voorziening van advocatendiensten aan de Deense staat heeft de commissie gesproken met de opdrachtgevers voor de Deense 'landsadvocaat' (*Kammeradvokaten*), mede vanwege de interessante overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse situatie. Voorts is gebruik gemaakt van de beschikbare

¹¹ Instellingsbesluit Commissie advocatendiensten aan de Staat, *ibid.*

brieven van de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en andere relevante Kamerstukken over de landsadvocatuur. De eerdere adviezen van de hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom en de nieuwe overeenkomst met de landsadvocaat heeft de commissie geraadpleegd om een beeld te krijgen van de eisen die aan een gedegen bedrijfsvoering, aan *checks and balances* en aan *plan-do-check-act* binnen een voor de Staat werkende advocatenpraktijk moeten worden gesteld. De commissie heeft zich verdiept in de organisatorische inbedding van instituten in en nabij de Staat om te bezien hoe advocatendienstverlening onder de vleugels van de Staat vorm zou kunnen krijgen. Ook is onderzoek gedaan naar de eisen die voortvloeien uit de kernwaarde van onafhankelijkheid van de advocaat. Daarover is van gedachten gewisseld met de algemeen deken van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). De commissie heeft kennis over de notariële praktijk vergaard door gesprekken met deskundigen op dat terrein alsmede door raadpleging van recente literatuur zoals is verantwoord in de voetnoten.

5. Heeft de Staat diensten van een advocaat nodig?

Kwaliteit van de juridische functie

Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid

In een rechtsstatelijke context krijgt overheidsbeleid in belangrijke mate gestalte door wet- en regelgeving. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn traditioneel belangrijke bronnen van vertrouwen in de overheid. Het gezag van de overheid staat of valt met het vertrouwen van de samenleving. Niet of onjuist toepassen van rechtsregels door de overheid doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtsstaat, het imago, het vertrouwen in en het gezag van de overheid. De opgave is niet eenvoudig. Nationale wet- en regelgeving zijn de afgelopen decennia complexer geworden en veelal aan wijzigingen onderhevig vanwege uitdagingen waaraan op vernieuwende wijze het hoofd moet worden geboden. Met internationaalrechtelijke aspecten moet voortdurend rekening worden gehouden. Een niet voorziene uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bijvoorbeeld kan ingrijpende gevolgen hebben voor infrastructurele plannen waar alle bestuurslagen van de overheid mee te maken hebben. Denk aan de uitspraak over het vereiste van een milieubeoordeling voor de bouw en het gebruik van windturbineparken¹²: de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was genoodzaakt een bestaande jurisprudentielijn te verlaten en gemeenten, provincies en verscheidene ministeries moesten daarna in georkestreerde samenwerking zoeken naar een juridisch deugdelijke oplossing voor de nieuwe situatie.¹³ Dat wat eerder leek te kunnen, was bij nader inzien niet zonder meer aanvaardbaar.

Voorkomen van problemen

Sommige juridische risico's voor de Staat zijn te voorzien, andere in redelijkheid niet. Deze achtergrond maakt het goed vervullen van de juridische functie van het Rijk tot een zware taak. Het belang van de juridische functie van de rijksoverheid is dan ook groot, zowel wat betreft de primaire juridische producten (wet- en regelgeving, adviezen, behandeling van bezwaar en beroep, overeenkomsten, besluiten) als de juridische kwaliteit van het beleid. Het belang van de juridische functie voor het overheidsbeleid kan worden gediend door een vroegtijdige betrokkenheid van juristen en de kwaliteit van hun juridische inbreng, om recht te doen aan de waarden en beginselen van de rechtsstaat. Die betrokkenheid geeft ook de mogelijkheid om de kansen te benutten die het recht biedt om goede oplossingen in een solide kader te plaatsen. Naarmate de beleidsvormers zelf minder vertrouwd zijn met de juridische dimensie, is het belang van een borging van de juridische functie in de overheidsorganisatie nog sterker. Empirisch onderzoek heeft aangetoond dat de betrokkenheid van juristen bij belangrijke beleidsbeslissingen op generalistisch niveau is teruggedrongen.¹⁴ Wanneer door de Staat externe juridische dienstverlening wordt gezocht,

¹² HvJ EU 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (*Nevele*).

¹³ ECLI:NL:RVS:2021:1395. Advies Raad van State inzake het ontwerp wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer, over windparken, 13 mei 2022 (*Stcrt.* 2022, 11933). Tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken (*Stb.* 2022, 181).

¹⁴ M. Bovens, 'Het gezag van de juristen; een empirische verkenning', in: A. Berlee e.a., *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 33-52.

is dat vaak naar aanleiding van een gerezen probleem. Het is vanzelfsprekend onmogelijk dergelijke problemen altijd te voorkomen, maar een hoge kwaliteit van de juridische functie in de vorming van rijksbeleid voorkomt vermoedelijk wel een veelheid van achteraf te repareren juridische problemen.

Directies Wetgeving en Juridische Zaken

Het ondersteunen van de kwaliteit van de juridische professie en het beoordelen daarvan is in de praktijk van de rijksoverheid een zaak van alle directeuren Wetgeving en Juridische zaken bij de ministeries en de uitvoerings- en handhavingsorganisaties. Uit de gesprekken van de commissie komt naar voren dat het netwerk van directeuren Wetgeving en Juridische zaken op een informele wijze krachtig genoeg wordt bevonden om tot resultaten te komen. Van elkaars expertise wordt gebruik gemaakt, door onderlinge afstemming maar ook door een rijksbreed opleidingsprogramma en gemeenschappelijke uitgangspunten voor zaken als het personeelsbeleid en mobiliteit. Dat het netwerk van directeuren Wetgeving en Juridische zaken niet alleen leunt op de informele contacten, blijkt uit een door de jaren opgebouwd kwaliteitssysteem, dat een belangrijke impuls heeft gegeven aan de versteviging van de juridische functie binnen de rijksoverheid.

In het kielzog van Securitel

Aan het begin van deze impuls staat een advies dat in de zomer van 1997 is uitgebracht door het bureau Berenschot over de organisatorische gevolgen van de zogenoemde *Securitel-problematiek*.¹⁵ Een van de aanbevelingen uit dit advies was het ontwikkelen van een *legal audit: een steekproefsgewijs onderzoek waarbij wordt nagegaan of het interne proces van wet- en regelgeving goed is georganiseerd en de geldende voorschriften worden toegepast*. Mede op grond van deze analyse is bezien op welke wijze een systeem van beschouwing en beoordeling van de wetgevingsorganisatie vormgegeven zou kunnen worden. Het doel was om daarvan een impuls op de kwaliteit van de organisatie te doen uitgaan. De juridische kwaliteit wordt bepaald door zowel de inhoud als het proces. De inhoudelijke component bestaat uit het paraat hebben en houden van juridische vakkennis bij de ministeries en uitvoerende diensten en de externe adviseurs die de Staat bijstaan in juridische kwesties in en buiten rechte. Dit vergt een goed wervings- en selectiebeleid, gevolgd door bijscholing en maatregelen ter bevordering van de kennisontwikkeling. De procesmatige component betreft de wijze waarop het inschakelen van juridische expertise in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces is georganiseerd; de (samenwerking tussen) juristen, beleidsafdelingen en uitvoerings- en handhavingsorganisaties, maar ook de rol van de landsadvocaat als adviseur van de Staat en in het kader van juridische procedures tegen de Staat. Ook advocatendiensten maken immers integraal deel uit van het inrichten en onderhouden van een juridisch kwaliteitssysteem voor de (rijks)overheid.

Met recht verbonden

Het streven naar een betere kwaliteit van de juridische functie bij de rijksoverheid heeft onder andere geleid tot een systeem van visitatie, waarbij door een onafhankelijke commissie van deskundigen op basis van analyse van de organisatie en werkwijze van de juridische afdelingen

¹⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 389, nr. 27.*

bij de ministeries een advies wordt gegeven over de te veranderen of te verbeteren aspecten. Zo zijn aan de hand van de aanbevelingen van het rapport *Met recht verbonden* van de visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving, bekend onder de naam 'commissie Hoekstra'¹⁶, sinds 2007 concrete maatregelen uitgewerkt die de overheid in staat moeten stellen maatschappelijke problemen beter aan te pakken (minder verkokering, meer samenhang). De visitatiecommissie constateerde destijds dat, ondanks de verbeteringen die op dat moment al waren doorgevoerd, de kwaliteit van de juridische functie onder druk stond. Op sommige plekken binnen de overheidsorganisatie ontbrak het volgens de commissie aan toereikende juridische kennis, aan juridische aandacht en aan juridische sturing. Investeren in de kwaliteit en opbouw van een eigenstandige juridische functie mag geen incidentele activiteit zijn. Continuïteit is vereist. Een belangrijk instrument in dit verband is de recente *Regeling vaststelling Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk*.¹⁷

Staan voor democratisch tot stand gekomen keuzes

Om de kwaliteit van deze taken en verantwoordelijkheden blijvend te bevorderen, is in 2019 het programma *Versterking juridische functie* van start gegaan. Deze ontwikkelagenda heeft tot doel om de rol van de juristen binnen het rijk tegen het licht te houden en te versterken. Een dergelijke strategische juridische agenda is een geschikt instrument om een kwaliteitsverbetering te organiseren. Hiermee kunnen vraagstukken die alle ministeries raken beter naar een oplossing worden gebracht, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van publieke taken, de aansluiting op de Europese regelgeving en maatregelen om tot snellere voorbereiding van regelgeving (én tot afschaffing daarvan) te komen. De kwaliteitsrapportage is één van die actielijnen.¹⁸ De eerdergenoemde *Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk* verplichten tot een jaarlijkse kwaliteitsrapportage en het eens per vijf jaar laten uitvoeren van een evaluatie van de juridische functie. De kwaliteitsrapportage ziet op het werk van de centrale juridische directies en wordt opgesteld door het *Kwaliteitsplatform juridische functie Rijk*, waarin de verschillende (centrale) juridische directies vertegenwoordigd zijn. Met deze ambitie wordt invulling gegeven aan het advies van de visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving uit 2007 en de gemaakte afspraken in het Programma Versterking Juridische Functie Rijk. Maar er lijkt wel vertraging in de realisatie van de rapportages te zijn ontstaan.¹⁹ Dat is zorgelijk omdat een vertraging de effectiviteit van dit instrument kan belemmeren. De kwaliteitsrapportages worden onder andere gebruikt voor het gesprek over de juridische kwaliteit in het overleg tussen de directeurs Wetgeving en Juridische zaken bij de ministeries en de secretarissen-generaal.²⁰

¹⁶ Rapport van 22 maart 2007, *Kamerstukken II 2007/08*, 31.201, nr. 3. Deze visitatie bouwde voort op de werkzaamheden van de Visitatiecommissie wetgeving onder leiding van mr. J.H. Grosheide. De visitatie kent drie onderdelen: een inventarisatie van de mate waarin de acties uit het kabinetsstandpunt bij de tweede visitatieronde zijn geëffectueerd, een visitatie van de juridische functie van de departementen en een wetgevingsvisitatie. Zie ook het advies van de Raad van State, kenmerk W03.07.0338/II, 6 december 2007, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 201, nr. 33.

¹⁷ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 24 maart 2021 nr. 4196055, houdende vaststelling van *Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk*.

¹⁸ Met een tweeledig doel:

1. het versterken van het lerend vermogen en het breder toepassen van bewezen methoden van kwaliteitsverbetering; en
2. het afleggen van verantwoording over de uitoefening van de juridische functie.

¹⁹ De kwaliteitsrapportage over 2020 is nog niet gepubliceerd.

²⁰ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/30/jaarrapportage-juridische-kwaliteit-over-2019>, geraadpleegd op 4 november 2022. De rapportage over 2020 zou wel zijn afgerond maar is nog niet gepubliceerd op [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl).

Van dit juridische kwaliteitssysteem maken de externe juridische adviseurs en advocaten geen deel uit. Zo wordt mogelijk hun algemene bijdrage aan de juridische kwaliteit binnen de rijksoverheid niet goed benut, terwijl het de commissie is opgevallen dat die bijdrage van grote betekenis kan zijn, ook voor de continuïteit van juridische kennis binnen de (rijks)overheid. Het is belangrijk om een verbinding te garanderen tussen de interne strategische juridische agenda en periodiek strategisch overleg met externe juridische adviseurs en advocaten.

Ook al is een kwaliteitssysteem van belang voor het beperken van juridische problemen waarvoor advies of vertegenwoordiging door advocaten eventueel nodig is, het volledig voorkomen van dergelijke problemen is niet realistisch. Het is rechtsstatelijk zuiver dat de Staat ook bij tegenspraak in beginsel uitgaat van de democratisch tot stand gekomen keuzes die in wet- en regelgeving zijn verankerd, mits de juridische functie goed op orde is. Dat uitgangspunt kan een robuuste opstelling rechtvaardigen wanneer het tot juridische procedures komt. Tegelijkertijd moet de Staat erop letten dat bij eerder gemaakte keuzes legitieme belangen mogelijk onvoldoende zijn herkend en fundamentele rechten daardoor in het gedrang zijn gekomen, dan wel anderszins internationaal recht of de Grondwet niet zijn gerespecteerd.

Redenen voor de Staat om een advocaat in te schakelen

De Staat wordt hier verstaan in de zin van de centrale overheid als rechtspersoon. Van de Staat is de rechtspersoonlijkheid een gegeven, zoals dat ook bij gemeenten, provincies en waterschappen het geval is (art. 2:1.1 BW), maar minder vanzelfsprekend is wat wel en wat niet tot de rechtspersoon Staat gerekend moet worden. Staatsrechtelijk gezien is de overheid opgedeeld in openbare lichamen. De Staat is een van die openbare lichamen. De Staat als rechtspersoon is een grote en complexe organisatie die bestaat uit alle ministeries, rijksdiensten (agentschappen en een aantal publiekrechtelijke instellingen met zelfstandige bestuursorganen en andere diensten), en adviescolleges.²¹ De Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal en andere Hoge Colleges van Staat, te weten de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, behoren tot de Staat.²²

In een zo complexe organisatie als de Staat ligt het voor de hand dat er een grote verscheidenheid is van juridische kwesties waarbij de inschakeling van een advocaat volgt of is overwogen. Hoe dat in de praktijk gaat wordt in een volgend hoofdstuk besproken. Maar daaraan voorafgaand kan op algemeen niveau al wel iets gezegd worden over de redenen voor de inschakeling van een advocaat door de Staat.

Procesvertegenwoordiging

Wanneer de Staat gedaagd wordt in een civielrechtelijk geding, of zelf als eiser optreedt, geldt veelal verplichte procesvertegenwoordiging. De rechtspersoon Staat is dan procespartij, niet de dienst of het bestuursorgaan waar het conflict is gerezen. Ook al gaat het bijvoorbeeld om een kwestie van een vordering van een burger die volgt op een handeling van een bepaald agentschap, het is de Staat die als rechtspersoon wordt aangesproken.²³ De Staat schakelt bij verplichte procesvertegenwoordiging een advocaat in. Anders dan in het civielrechtelijk geding geldt in het bestuursrecht in beginsel geen verplichte procesvertegenwoordiging. Bovendien gaat het bij de bestuursrechter om procedures waarbij niet de Staat als rechtspersoon procespartij is, maar het betreffende bestuursorgaan waarbij de kwestie speelt. Bij de bestuursrechter wordt een bestuursorgaan van de Staat vaak vertegenwoordigd door ambtenaren die geen advocaat zijn. Ook wanneer geen verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat geldt, laat dat de mogelijkheid onverlet wel een advocaat in te schakelen. Daar kan ook een goede reden voor zijn.

Weging processuele kansen en risico's juridische opstelling

Tal van besluiten en handelingen binnen de overheid kunnen tot juridische procedures leiden, waarvan de uitkomst vaak niet op voorhand met absolute zekerheid valt te voorspellen. Het kan onder omstandigheden verstandig zijn bij de weging van mogelijke processuele kansen en

²¹ Zie voor agentschappen: <https://organisaties.overheid.nl/Agentschappen/>, geraadpleegd op 4 november 2022. Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf zijn agentschappen. De Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak zijn uitgezonderd van de status van zbo in de zin van de AWB art. 1:1. Dat zijn in de wet RO verankerde 'diensten'. Veel zbo's zijn bestuursorgaan van een rechtspersoon niet zijnde de Staat.

²² Vgl. ook de Comptabiliteitswet, art. 4.6 lid 2, zelfstandige bevoegdheid colleges aangaande privaatrechtelijke rechtshandelingen.

²³ Vgl. N. Jak & C.N.J. Kortmann, 'Procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding. Rechtspersoon of bestuursorgaan?', in: *NTB* 2017/40, pp. 358-368.

risico's vooraf een advocaat te betrekken. De advisering door de advocaat kan op die manier een factor zijn in de beleidsvorming of bij concrete besluiten of handelingen.

Advisering

Ook al heeft een interne juridische beoordeling van een kwestie binnen de overheid al plaatsgevonden, bij de departementale leiding of bij bestuurders van staatsinstellingen kan desondanks de wens bestaan een *second opinion* in te winnen bij een advocaat. Het kan ook voorkomen dat binnen de overheidsorganisatie bepaalde juridische kennis ontbreekt. De inschakeling van een externe gespecialiseerde advocaat kan dan uitkomst bieden. Wanneer in een politiek debat over een kwestie de wens naar voren wordt gebracht om een extern advies in te winnen, kan dat leiden tot de inschakeling van een advocaat.

Feitenonderzoek

Advocaten worden soms ingeschakeld om feitenonderzoek te verrichten of daarbij een belangrijke rol te vervullen. Over de vraag of dat zinvol en geëigend is lopen opvattingen uiteen. Vermeden moet worden dat de adviesrol van de advocaat en die van feitenonderzoeker onvoldoende kunnen worden onderscheiden. Ook moet het gaan om onderzoek naar feiten waarvoor advocaten bekwaam zijn om daar naspeuring naar te doen.

Vertrouwelijkheid

In het algemeen zal een cliënt die juridisch advies behoeft mede de voorkeur kunnen geven aan inschakeling van een advocaat vanwege het feit dat advocaten op grond van artikel 11a Advocatenwet een geheimhoudingsplicht hebben en dat hun het verschoningsrecht toekomt. Voor de Staat is deze reden van minder groot belang, nu de Advocatenwet niet afdoet aan de openbaarmakingsplicht die de Staat zelf op grond van de Wet open overheid (Woo) heeft. Maar ingeval openbaarmaking van bepaalde informatie op grond van de Woo (hoofdstuk 5) niet aan de orde is, kan het verschoningsrecht van de advocaat die bij de totstandkoming of uitleg van die informatie betrokken was wel relevant zijn.

Rechtsstatelijk niet bezwaarlijk

De hiervoor genoemde redenen om een advocaat in te schakelen zijn algemeen van aard en behoeven inkleuring met oog op de praktijk. De vraag kan rijzen of de rol van een advocaat als rechtskundig adviseur van de regering inzake wetgeving of andere algemene kwesties, niet alleen als procesvertegenwoordiger maar ook daarbuiten, rechtsstatelijke bezwaren oproept. De landsadvocaat heeft die rol desgevraagd vaak op zich genomen. Komt de landsadvocaat dan in het vaarwater van de Raad van State? De Raad van State is onafhankelijk adviseur van regering en parlement over wetgeving en bestuur en hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De Raad van State draagt als adviseur voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij aan het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat. Daarbinnen staat de Raad van State voor eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur en voor rechtsbescherming van de burger. Hoe kijkt de Raad van State naar de rol van de landsadvocaat als adviseur die voor juridische adviezen ook op het gebied van wetgeving door de regering wordt geraadpleegd? Deze vraag heeft de commissie aan de vice-president, mr. Thom de Graaf, voorgelegd. Zijn antwoord is duidelijk. Vanuit de Raad van State

bezien bestaat er tegen advisering van de regering door de landsadvocaat geen enkel bezwaar. Waar het op aankomt is dat de Raad van State de laatste adviseur is op het gebied van wetgeving. Verder zijn er concrete kwesties waar juridische advisering door de Raad van State helemaal niet gepast zou zijn, ook niet in het kader van de zogenoemde voorlichting²⁴. In die gevallen is het veel beter elders advies in te winnen.

²⁴ De Afdeling advisering van de Raad van State kan op verzoek van de regering, en de Eerste en Tweede Kamer zogenoemde voorlichting geven over algemene zaken die betrekking hebben op wetgeving en bestuur. Een bekend voorbeeld hiervan is de voorlichting over de toekomst van de euro.

Vereiste kenmerken van dienstverlening door advocaten aan de Staat

De dienstverlening door advocaten aan de Staat kenmerkt zich door enkele bijzondere vereisten. Voorop staat dat een voor de Staat optredende advocaat juridisch inhoudelijk sterk, nauwgezet en evenwichtig in optreden moet zijn. Maar die kenmerken zijn niet toereikend. Waaraan moeten advocaten en hun kantoren verder voldoen om door de (rijks) overheid als geschikte dienstverlener te kunnen optreden?

Deskundigheid en tijdigheid

Het spreekt voor zich dat voor de dienstverlening aan de Staat zeer hoge deskundigheidseisen gelden. Dit geldt zowel voor adviezen als voor bijstand in procedures, variërend van procedures in eerste aanleg tot cassatieprocedures. Vaak betreft de dienstverlening kwesties waarmee grote financiële, politieke of andere belangen gemoeid zijn. Kwalitatief onvoldoende dienstverlening kan bovendien de reputatie van de Staat aanzienlijk schaden. Diensten moeten voorts niet zelden met (grote) spoed worden geleverd. Zowel bij advisering als bij procesvertegenwoordiging is vaak onmiddellijke beschikbaarheid noodzakelijk. Een belemmerende factor daarvoor kan het risico zijn dat de advocaat direct of indirect betrokken is bij tegengestelde belangen. Het kost advocatenkantoren doorgaans enige tijd om het risico van tegengestelde belangen uit te kunnen sluiten. Bij externe advocaten kan een algemene afspraak van semi-exclusiviteit ten behoeve van de Staat de snelle beschikbaarheid van de gewenste dienstverlening dienen.

Stijl en politiek-bestuurlijke sensitiviteit

Ervaring, deskundigheid en kwaliteit dragen bij aan het gezag van een advocaat. Uiteraard mag er, zoals hiervoor al is betoogd, geen reden zijn om te twijfelen aan de deskundigheid van een advocaat die voor de Staat optreedt. Het ligt voor de hand dat de Staat er belang aan hecht om zich in juridische procedures inhoudelijk en qua stijl consistent te laten representeren, met respect voor burgers, ook wanneer die opponent zijn van de Staat. Om dat te bereiken, moet overigens in de eerste plaats het opdrachtgeverschap van de Staat daarvan doordrongen zijn. Het belang van een consistente en respectvolle stijl heeft met name de Nationale Ombudsman in zijn gesprek met de commissie benadrukt. Hij stelde dat de overheid te vaak niet weet hoe zij zich behoort te gedragen jegens burgers. Advocaten hebben een enigszins 'opvoedende' rol en kunnen de Staat als opdrachtgever stimuleren tot behoorlijk handelen, ook al ligt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de Staat zelf. Advocaten hebben volgens de Nationale Ombudsman mede tot taak om inconsistenties te signaleren in de wijze waarop de overheid burgers behandelt. De Staat dient te voorkomen dat advocatendiensten die worden ingehuurd, leiden tot schade in de eigen organisatie. Er wordt te vaak voorbijgegaan aan de vraag hoe de Staat zich correct kan opstellen in bepaalde situaties. De Nationale Ombudsman benadrukte in het gesprek met de commissie ook dat het van belang is na te gaan wat in een bepaalde zaak een rechtvaardige aanpak en oplossing is, los van instructies en beleid. Om de belangen van de Staat goed te kunnen waarderen en behartigen moet een advocaat politiek-bestuurlijk sensitief zijn. De advocaat moet diensten leveren met begrip voor de complexe belangen van de rijksoverheid. Dat begrip kan eerder verwacht worden bij een vaste relatie dan bij een incidentele opdrachtnemer. Institutioneel geheugen in de werkomgeving van de advocaat is bij het verlenen van diensten aan de Staat

dus een voordeel. Ook is het belangrijk dat een advocaat *sparringpartners* heeft die de overheid ook goed kennen.

Integriteit

Bij diensten die de Staat inkoopt, kan een specifieke integriteitstoets van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) gewenst of nodig zijn.²⁵ Op verzoek van een bestuursorgaan wordt dan een integriteitsscreening uitgevoerd aan de hand van de Wet Bibob. Bij de screening adviseert het LBB over, kort gezegd, het gevaar van misbruik van bijvoorbeeld een aanbesteding of subsidieverlening.²⁶ Hoewel bij de inkoop van advocatendiensten door de Staat geen Bibob-toets plaatsvindt en integriteit één van de kernwaarden van advocaten is (artikel 10a Advocatenwet), is een overeenkomstige beoordeling op zich wel denkbaar. Het past de Staat uiteraard niet om diensten van advocaten in te kopen die direct of in samenhang betrokken zijn bij het voordeel trekken uit of het begaan van strafbare feiten.

Databeveiliging

Gedragsregel 3 lid 2 van de gedragsregels voor de advocatuur bepaalt dat advocaten verplicht zijn passende maatregelen te nemen ter handhaving van de vertrouwelijkheid van communicatie met de cliënt en derden, in het bijzonder bij de keuze van communicatiemiddelen, dataverwerking en dataopslag en het beveiligingsniveau. Een geschikt referentiepunt voor databeveiliging binnen advocatenkantoren die voor de Staat optreden kan bijvoorbeeld het niveau zijn dat de Staat bepaalt voor eigen instellingen die gevoelige functies vervullen.

Vertrouwensfuncties

Het kan wenselijk zijn om een voor vertrouwensfuncties gebruikelijke screening toe te passen wanneer gerubriceerde informatie moet worden gedeeld met advocaten. Vanwege de staatsveiligheid en de politieke gevoeligheid van dossiers heeft dit voor de landspraktijk een extra dimensie.²⁷ Een aantal opdrachten raakt volgens de adviezen van Ottervanger en Hoogenboom aan het begrip nationale veiligheid zoals gedefinieerd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Beide deskundigen hebben daarom geadviseerd dat de Staat zou moeten bepalen of specifiek voor taken die de nationale veiligheid raken betrokken advocaten een veiligheidsonderzoek in de zin van de Wiv zouden moeten ondergaan. Daarnaast zou moeten worden bepaald of de maatregelen die binnen het kantoor van de landsadvocaat bestaan voor de (tijdelijke) opslag van informatie toereikend zijn. Daarop wordt bij de bespreking van de overeenkomst met de landsadvocaat verder ingegaan.

Volgens de systematiek van de Wiv kunnen functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden worden aangewezen als vertrouwensfuncties. In een gesprek met de commissie heeft het hoofd Juridische zaken van de AIVD benadrukt dat (ook) bij advocatenkantoren naïviteit op de loer kan liggen ten aanzien van de risico's die het werken

²⁵ Zie ook de Factsheet De gewijzigde Wet Bibob per 1 oktober 2022: www.justis.nl.

²⁶ Zie Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob van het Landelijk bureau Bibob. Te downloaden op www.justis.nl.

²⁷ *Kamerstukken I, 2021/22, 35 925-VI, K, p.4.*

met vertrouwelijke gegevens met zich brengt. Er bestaan normen die als *benchmark* kunnen gelden en de Beveiligingsautoriteit van de AIVD kan daar behulpzaam bij zijn. Het feit dat de functies van landsadvocaat en plaatsvervangend landsadvocaat vertrouwensfuncties (met zgn. A-screening) zijn, wil niet zeggen dat daarmee het beveiligingsvraagstuk voor advocatendiensten helemaal is opgelost, aldus de AIVD. Daarvoor moet naar de gehele informatieverwerking binnen het kantoor worden gekeken, ook naar houding en gedrag. Het aanwijzen door het ministerie van Justitie en Veiligheid van de functie van advocaat als vertrouwensfunctie (de AIVD voert het veiligheidsonderzoek alleen uit) kan bij advocaten tamelijk gevoelig liggen, gelet op de onafhankelijkheid die de advocatuur centraal stelt. Dat persoonsonderzoeken bovendien tijdrovend zijn, betekent dat het uit beveiligingsoogpunt voordelen heeft als gebruik gemaakt wordt van één of een beperkt aantal leveranciers van advocatendiensten aan de Staat.

Kosten

Advocatendiensten moeten kosteneffectief zijn en tegen een tarief worden aangeboden dat – alle omstandigheden in aanmerking nemend, waaronder niet alleen factoren als tijdsbeslag, expertise en de spoedeisendheid, maar ook het gegeven dat de diensten uit publieke middelen worden bekostigd – redelijk is. De voorzitter en het hoofd onderzoek van de Algemene Rekenkamer benadrukten in een gesprek met de commissie dat het van belang is om bij beoordeling van kosten voor extern juridisch advies in ogenschouw te nemen dat de prijs van een verkeerde beslissing de kosten van een kwalitatief goed advies ver kan overtreffen. De gesprekspartners van de Algemene Rekenkamer zijn niet verbaasd over de constatering van de commissie dat de bestedingen aan externe juridische dienstverlening periodiek en per departement nogal uiteenlopen en als geheel weinig doorzichtig zijn. Overigens zijn deze bestedingen voor de Algemene Rekenkamer nooit aanleiding geweest voor nader onderzoek, gelet op de relatief kleine omvang ervan.

Borging

Wanneer de Staat regelmatig diensten inkoopt bij eenzelfde (extern) kantoor is niet alleen aandacht voor de al genoemde aspecten van deskundigheid, integriteit, vertrouwelijkheid en kosten(effectiviteit) nodig, maar ook voor bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance*, (data)beveiliging in dat kantoor. De eisen die de Staat stelt, moeten contractueel worden geborgd. De genoemde kenmerken horen niet alleen voorafgaand aan de inkoop van diensten tegen het licht gehouden te worden, maar ook tijdens de dienstverlening en achteraf. Door systematische monitoring kan immers gestuurd worden op verbetering van processen bij zowel opdrachtgever als dienstverlener en daarmee van resultaten.

Samenvatting

De goede uitoefening van de juridische functie binnen de Staat dient de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Veel problemen kunnen daarmee worden voorkomen. Maar een beroep op externe advocatendiensten zal nodig blijven, met name vanwege verplichte procesvertegenwoordiging, weging van mogelijke processuele implicaties van beleidslijnen of concrete handelingen, behoefte aan *een second opinion*, advisering bij het ontbreken van specifieke juridische kennis, een gearticuleerde politieke wens daartoe, ten behoeve van een

feitenonderzoek of vanwege gegarandeerde vertrouwelijkheid. Leveranciers van externe advocatendiensten aan de Staat moeten uiteraard aan hoge eisen van deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid voldoen en ook de bijzondere positie van de Staat en relevante politiek-bestuurlijke aspecten begrijpen en integreren. Zij moeten hun diensten tegen een redelijk tarief leveren en kosteneffectief werken. De kwaliteit van de bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance*, (data)beveiliging moet verzekerd zijn bij kantoren die advocatendiensten aan de Staat verlenen en in voorkomende gevallen moet een kantoor *screening* voor vertrouwensfuncties toestaan. De advocaat moet als procesvertegenwoordiger van de Staat een waardige, behoorlijke en consistente opstelling innemen, waarvoor ook de opdrachtgever een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.

6. De landsadvocaat

De landsadvocaat, historische achtergrond

Levend woordenboek der Staten

De huidige rol van de landsadvocaat als juridisch adviseur en procesvertegenwoordiger van de Staat heeft een lange voorgeschiedenis. In het laatste kwart van de vijftiende eeuw kenden de Staten van Holland al de landsadvocaat als rechtskundig raadgever. De kern van de Staten van Holland bestond uit de landsadvocaat en de afgevaardigden van de adel en de zes grote steden. Van de landsadvocaat werd een onberispelijke loyaliteit verwacht aan de Staten. Loyaliteit aan de vorst en loyaliteit aan de onderdanen werden in de late Middeleeuwen niet als twee geheel gescheiden zaken gezien.²⁸ De eerste vier landsadvocaten waren tevens raadsheer voor, na, of zelfs tijdens hun ambtstermijn in dienst van de Staten. De vierde landsadvocaat, Albrecht van Loo, was de eerste die zijn ambt met dat van bezoldigd raadsheer voor lange tijd combineerde. Deze situatie ging lijnrecht in tegen de instructie voor het Hof van Holland van 1510, waarin was vastgelegd dat de ambtenaren geen functies in dienst van anderen mochten uitoefenen.²⁹ De landsadvocaat genoot aanzien:

Voornamelijk door zijn adviezen werd het advocaatschap een belangrijke post: zijne bekendheid met het oud-vaderlandsche recht, eensdeels steunende op oorkonden, anderdeels op antecedenten, welke laatste bij de beraadslagingen van groot gewicht waren; het telkens wisselen der afgevaardigden, die daarvan uit den aard der zaak niet zoo op de hoogte waren, maakten den advocaat tot het „levende woordenboek der Staten”.³⁰

Scheiding van juridische en politieke functie

In de loop van de zestiende eeuw werd de positie van de landsadvocaat (advocaat van den lande) vereenzelvigd met en vervangen door die van de raadspensionaris (vgl. Van Oldenbarnevelt, 1586-1619). De aanduiding van landsadvocaat komt daarna terug in een andere hoedanigheid, zonder de vermenging van juridische en politieke invloed die kenmerkend was voor de landsadvocaat/raadspensionaris. De scheiding van de juridische en politieke functie is van grote betekenis.³¹ Ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden lieten zowel de Staten-Generaal als de Raad van State zich in juridische aangelegenheden bijstaan door landsadvocaten die "opinieerden en adviseerden".³² In de Franse tijd ging de landsadvocatuur geleidelijk teniet. In het jaar 1809 werd er in een bestaande vacature niet meer voorzien. In 1814 herstelde Koning Willem I de

²⁸ Serge ter Braake, *Met Recht en Rekenschap. De ambtenaren bij het Hof van Holland en de Haagse Rekenkamer in de Habsburgse Tijd (1483-1558)*. Dissertatie Leiden 2007, p. 165-166. Bartout van Assendelft (1480) wordt door hem de eerste Landsadvocaat genoemd. Zo ook door J.L. de Wijkerslooth, 'Meesterscolumn. De landsadvocaat, enige notities', in: AA 40 (1991) 3, p. 234.

²⁹ Ter Braake, idem p. 167.

³⁰ W. Antheunissen, *Historische opstellen II. De raadspensionaris van Holland*. Zutphen 1927, p. 2.

³¹ In de Britse context leeft de vermenging van de juridische en politieke invloed nog voort in de figuur van de *Attorney-General*. Zie: *The Government of Britain: A Consultation on the Role of the Attorney-General* (The Stationary Office Limited, 2007); en *The Government of Britain: Constitutional Renewal* (Ministry of Justice, March 2008).

³² R.C Bakhuizen van den Brink, 'Geschiedkundige mededeelingen over de instelling der landsadvocaten in Nederland.', in: *Themis*, jrg. 1864, p.292 e.v., aangehaald in het Nationaal Archief, toegangsnummer 2.08.32.

landsadvocatuur.³³ Twee landsadvocaten zouden in het bijzonder de Secretaris van Staat voor de Financiën moeten adviseren en assisteren; hun salaris werd ten laste gebracht van het Amortisatiesyndicaat, in het leven geroepen ter regeling van de Staatsschuld. In 1837 werd bepaald dat er slechts één landsadvocaat voor alle departementen werkzaam zou zijn.³⁴ In 1863 kwamen er wederom twee landsadvocaten en werd tevens uitdrukkelijk bepaald dat zij met het voeren van processen voor de Staat konden worden belast.³⁵

Verwarring omtrent ambtelijke status landsadvocaat

In 1879 kwam een regeling tot stand die tot 1965 van kracht is gebleven.³⁶ Blijkens art. 2 van het KB van 1879 dient de landsadvocaat de Hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur van advies over alle onderwerpen waarover hij geraadpleegd wordt. Hem kan de behandeling worden opgedragen van rechtsgedingen waarin de Staat betrokken is, voor de Hoge Raad en andere rechtscolleges. Door hem uitgebrachte adviezen kunnen er ook toe leiden dat hem verzocht wordt met de tegenpartij tot minnelijke schikking c.q. dading te komen (veel van de dossiers zijn *onvolledig*). De landsadvocaat houdt zich in het bijzonder bezig met de vraag welk oordeel van de rechter in een - eventueel - te voeren geding moet worden verwacht en welke processuele houding (voor de Staat) de meest geschikte is. Het advies van de landsadvocaat luidt derhalve vaak: niet procederen c.q. niet vervolgen. In de circulaire van 1951 van het Ministerie van Financiën betreffende het invoeren van advies van de landsadvocaat wordt uitdrukkelijk gesteld dat in zaken betreffende één ministerie in eerste instantie door de juridische afdeling der onderscheiden ministeries zélf wordt geadviseerd.³⁷

De bepalingen van het KB van 1879 - die vrijwel alle van privaatrechtelijke aard waren - hebben in de dertiger en vijftiger jaren van de vorige eeuw aanleiding gegeven tot verwarring omtrent de status (was hij ambtenaar of niet?) van de landsadvocaat. Dat speelde in het bijzonder ten tijde van de landsadvocaat jhr. mr. G.W. van der Does. Hij was landsadvocaat van 1936 tot in 1964.³⁸

³³ Souverein Besluit 28 april 1814, no. 3. Zie ook de aantekeningen van de archiefvormer in het Nationaal Archief, toegangsnummer 2.08.32.

³⁴ K.B. 15 juli 1837, no. 90.

³⁵ K.B. 27 december 1863, nos. 1 en 2.

³⁶ K.B. 1 augustus 1879, no.26, nadien gewijzigd bij K.B. van 16 december 1882, no. 20.

³⁷ Circulaire Generale Thesaurie. Dienst der Rijksbegroting no.199, dd. 12 maart 1951. Financiën: dossiers Domeinen, Periode: 1869 – 1944. Specificatie Aanwijzingen voor gebruik van diensten van landsadvocaat, Inventarisnummers 4865: 2.08.71, inventarisnummer: 4865, (5451).

³⁸ Opmerkelijk is dat een lange periode van werkzaamheden van deze Landsadvocaat moeilijk traceerbaar is. In het Nationaal Archief staat onder toegangsnummer 2.08.32 Inventaris van het archief van de Landsadvocaat (...) kortweg vermeld: "De dossiers uit de periode 1937-1959 zijn verloren gegaan."

Moeizame weg naar een nieuwe regeling

Dat er een nieuwe regeling voor de landsadvocaat moest komen, was aan het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw al door de regering voorgenomen. Verduidelijking werd beproefd van de normering rond inschakeling van de landsadvocaat, maar tegelijkertijd bleek al dat een ingrijpender wijziging wenselijk was.³⁹

Heeft een ambtenaar-advocaat voldoende 'poids' bij de rechter?

In ambtelijke stukken uit deze periode komt de vraag naar voren of periodiek uitgezien zou moeten kunnen worden naar andere leveranciers van juridische dienstverlening, waarbij concurrentie als argument naar voren wordt gebracht. Maar er bestaat twijfel over de vraag of andere eersteklas advocatenkantoren wel belangstelling zouden hebben voor een vijfjarig contract, waarvoor ingrijpende organisatorische en personele aanpassingen in de kantoren nodig zouden zijn. Ook is de suggestie onder ogen gezien of de landsadvocatuur niet beter door overheidsadvocaten zou kunnen worden ingevuld. Daartegen wordt twijfel ingebracht over aanvaardbaarheid door de balie van toelating van ambtenaren als procureur. Verder wordt opgeworpen dat het de vraag is of de ambtenaar-advocaat wel voldoende *poids* bij de rechter zou bezitten: *het komt mij voor dat hij 'erop aangekeken wordt' en een advocaat-niet ambtenaar kan (theoretisch) meer afstand bewaren*. Ook wordt intern ambtelijk de uitoefening van de advocatuur door ambtenaren vanwege de hiërarchische structuur in het bestuur bezwaarlijk geacht.⁴⁰ In de hiervoor aangehaalde notitie wordt ook opgemerkt dat de keuze voor een regeling van de landsadvocatuur bij het KB van 1879 merkwaardig is, omdat het besluit slechts zou strekken tot het aangaan van een overeenkomst tot het verrichten van enige diensten. Rechtspositionele aspecten die in het KB waren neergelegd, hebben voor de nodige problemen gezorgd. De vraag of de titularis landsadvocaat 'ambtenaar' was in formele zin, bemoeilijkte in de vijftiger jaren van de vorige eeuw een tussentijdse wijziging. Vóór de invoering van het ambtenarenrecht was de vraag naar de ambtelijke status van de landsadvocaat niet interessant, daarna wel. Van der Does zelf daarover: *Toen men zich echter in deze eeuw die vraag wel ging stellen, was er alle aanleiding haar (al was de praktijk anders) bevestigend te beantwoorden. Immers er was een 'benoeming' bij KB, een vaste wedde voor de adviezen, een Instructie en zelfs een indeling in één der klassen van het Reisbesluit*.⁴¹ De ambtelijke status van de landsadvocaat werd niet in overeenstemming geacht met de wijze waarop de functie van de landsadvocaat werd vervuld. De landsadvocaat moest worden gezien als deel uitmakend van de gewone advocatuur.

³⁹ Zie voor de stukken over de regeling van de landsadvocatuur, het Nationaal Archief, toegangsnummer 2.08.53, nr. 586. In een notitie van 12 maart 1951 van de minister van Financiën gericht aan de Heren Ministers, Hoofden van der Departementen van Algemeen Bestuur, nr. 199 staat: "Ik moge nog opmerken, dat ambtenaren niet op eigen gezag adviezen van de Landsadvocaat mogen inwinnen. Aanvragen daartoe dienen door – of namens de Minister te worden getekend, en in uitzonderingsgevallen mondeling namens de Minister te worden gedaan."

⁴⁰ Zie notitie van de Chef der Afdeling Juridische zaken en Wetgeving aan de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dr. Prinsen, 12 februari 1953. Idem.

⁴¹ G.W. van der Does, 'Onze voorouders. Van raadspensionarissen en landsadvocaten', in: *Vijftig jaar Advocatenblad*, 1918-15 januari 1968, p.29-35. Een navrant voorbeeld waarin ervan wordt uitgegaan dat de Landsadvocaat *niet* als ambtenaar wordt beschouwd komt naar voren op 18 oktober 1940 bij de bespreking in het College van Secretarissen-generaal van de Circulaire van Frederiks met richtlijnen betreffende het afgeven van de in de 'Jodencirculaire' bedoelde verklaring door verenigingen. Tekening van de verklaring ook door notarissen werd aangewezen geacht, niet door de landsadvocaat, daar deze niet als ambtenaar beschouwd wordt. Bron Nationaal Archief: Trefwoord Joden maatregelen, Does, jhr mr G.W. van der. Stuk notulen, 18 oktober 1940, toegangsnummer: 2.03.06, inventarisnummer: 60, (63e vergadering van het jaar 1940, agendapunt 7 en agendapunt 8).

Kabinet aanvaardt in 1953 ontwerpbesluit nieuwe regeling

Op 30 maart 1953 werd een ontwerpbesluit over de regeling van de landsadvocatuur door de ministerraad aanvaard.⁴² Na een kritisch advies van de Raad van State is vervolgens nagegaan of verwarring omtrent het al of niet zijn van ambtenaar van de landsadvocaat daarmee wel ten einde zou komen. Dat bleek naar verwachting niet het geval.⁴³ De conclusie is daarop getrokken dat gewacht moest worden totdat de zittende landsadvocaat zou vertrekken. Dat was in 1964 het geval. Toen in 1965 een nieuwe landsadvocaat moest worden aangewezen, is de gehele positie van de landsadvocaat bij AMvB opnieuw geregeld.⁴⁴

Het KB van 1965

Verlening van de titel landsadvocaat

Het KB van 2 april 1965 houdende de regeling van de landsadvocatuur bevat vier artikelen. De kern ligt in artikel 2, waarin is bepaald dat aan de advocaat die geregeld voor de Staat als zodanig optreedt de titel van landsadvocaat kan worden verleend. Van een adviserende rol buiten de rol van procesvertegenwoordiger wordt in het KB niet afzonderlijk gerept, maar uit de Nota van Toelichting kan niet worden afgeleid dat advisering geen onderdeel uitmaakt van de taken die aan de landsadvocaat kunnen worden opgedragen.⁴⁵ In het KB is vastgelegd dat de verlening van deze titel te allen tijde kan worden ingetrokken. In artikel 3 is geregeld dat de minister, na overleg met de landsadvocaat, aan andere advocaten de titel van plaatsvervangend landsadvocaat kan verlenen. Ook die titel kan, na overleg met de landsadvocaat, worden ingetrokken. In de Nota van Toelichting behorend bij het KB staat: ⁴⁶

Naar de mening van de ondergetekenden is de landsadvocaat niets anders dan een gewone advocaat, die de titel van landsadvocaat mag voeren omdat hij de vaste advocaat van de Staat is. Uit dit laatste volgt uiteraard wel dat hij in de uitoefening van de advocatuur beperkt is in dien zin, dat hij geen zaken kan behartigen waarbij tegenstrijdige belangen van de Staat zijn betrokken. De ondergetekenden stellen er prijs op de aloude titel te bestendigen. Dit is echter het enige dat voor regeling bij Koninklijk Besluit in aanmerking komt. De overige bepalingen van het KB van 1879 zijn vrijwel alle van privaatrechtelijke aard en lenen zich, voor zover regeling ervan thans nog nodig is, er beter toe bij gewone overeenkomst te worden geregeld.

⁴² Blijkens de notulen (Ministerraad 30 Maart 1953) vraagt de Minister-President zich nog wel af of het wenselijk is maar één landsadvocaat te hebben omdat er voor de regering aanleiding kan zijn méér vrijheid te hebben bij de keuze van advocaten.

⁴³ Brief aan de minister van Financiën van de minister van Binnenlandse Zaken, no. 17283, 21 september 1953, Nationaal Archief, toegangsnummer 2.08.53, nr. 586.

⁴⁴ *Stb.* 1965, 131.

⁴⁵ De overeenkomst tussen de minister van Justitie en de eerste landsadvocaat na het in werking treden van het KB van 1965 was niet openbaar.

⁴⁶ Nationaal Archief, toegangsnummer: 2.03.01, Inventarisnummer: 1418. Stukken betreffende wijzigingen van de regeling voor de landsadvocatuur.

De Wijkerslooth, zelf landsadvocaat (1987-1999), memoreert dat een van de vorige landsadvocaten — mr. E. Droogleever Fortuijn — ‘met de bescheidenheid hem eigen’, dit KB placht te beschrijven als het kleinste van alle kleine KB's die hij kende.⁴⁷

De onder het vigerende KB van 1965 benoemde landsadvocaten zijn:⁴⁸

- E. Droogleever Fortuijn, 7 mei 1965 - 4 september 1981
- E. Korthals Altes, 4 september 1981-1987
- J. L. de Wijkerslooth de Weerdesteyn, 1987-1999
- G.H.J. Houtzagers, 1999 - 1 september 2018
- R. W. Veldhuis, 2018 - heden

In aansluiting op diens benoeming tot landsadvocaat op 27 juni 2018 heeft De Staat met Veldhuis op 29 augustus 2018 een overeenkomst gesloten, het zogenoemd landscontract. De met die overeenkomst gemaakte afspraken zijn aangevuld, waartoe met ingang van 1 juni 2022 een nieuwe overeenkomst is gesloten.

De overeenkomst met de landsadvocaat

In de vanaf 1 juni 2022 geldende overeenkomst van de Staat met de landsadvocaat Veldhuis verklaart laatstgenoemde zich bereid om voor de Staat als advocaat op te treden, zowel in als buiten rechte, adviezen te geven en anderszins diensten te verrichten in alle zaken waarin de Staat hem daarom verzoekt, behoudens de verplichtingen die voor Veldhuis voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet. De geheimhouding met betrekking tot zaken die hij voor de Staat behandelt vloeit voort uit artikel 11a van de Advocatenwet. De beknopte overeenkomst regelt enkele hierna genoemde onderwerpen, die behalve de landsadvocaat zelf ook het kantoor van de landsadvocaat betreffen.

Governance, compliance, data-zekerheid

De landsadvocaat verplicht zich zijn kantoor zodanig in te richten dat de zaken van de Staat door hem of zijn kantoorgenoten naar behoren kunnen worden behandeld. Daartoe verbindt hij zich in ieder geval ertoe:

- a. zijn kantoor zodanig in te richten dat het een *governancestructuur* hanteert waarin een continu proces van risicoanalyse, beheersing, evaluatie en verbetering van processen, procedures en maatregelen (zgn. PDCA-cyclus) is geborgd. Onderdeel van deze structuur vormen een voldoende onafhankelijk gepositioneerde ‘*Risk & Compliance Officer*’, ‘*Security Officer*’, ‘*Financial Officer*’ en Functionaris voor de

⁴⁷ J.L. de Wijkerslooth, ‘Meesterscolumn. De Landsadvocaat, enige notities’, in: AA 40 (1991) 3, p. 235.

⁴⁸ In de periode van 1814 tot 1965 zijn landsadvocaat:

1814-1837 J.F. van der Meersch, P.F. de Fremery

1837-1863 J.C. Faber van Riemsdijk

1864-1888 G.M. van der Linden en A. de Pinto (overleden 1878)

1888-1917 W. Thorbecke

1917-1936 J.H. Telders

1936-1964 G.W. van der Does.

Gegevensbescherming als bedoeld in artikel 37 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze functies mogen worden gecombineerd, voor zover er geen sprake is van een tegenstrijdig belang;

- b. de vertrouwelijkheid van informatie en data die wordt verwerkt in het kader van de uitoefening van werkzaamheden als bedoeld in deze overeenkomst, te verzekeren in overeenstemming met geldende normen en standaarden voor informatiebeveiliging. Veldhuis draagt er in dat kader zorg voor dat zijn kantoor beschikt over een ISO 27001 en 27002-certificering of gelijkwaardig en dat de systemen periodiek worden onderzocht op kwetsbaarheden. Het is Veldhuis niet toegestaan informatie verkregen of opgesteld in verband met werkzaamheden op grond van onderhavige overeenkomst fysiek op te slaan in een land buiten de Europees Economische Ruimte of op de *cloud*-oplossingen waarvan de servers in een land buiten de Europees Economische Ruimte staan; en
- c. zijn kantoor zodanig in te richten dat het ter bevordering van een veilige werkomgeving beschikt over een functie vertrouwenspersoon, klokkenluidersregeling en klachtenregeling.

Conflictregel

De landsadvocaat verbindt zich in Den Haag kantoor te houden. Hij zal geen zaken aannemen of behandelen van, adviezen geven aan of anderszins diensten verrichten voor derden waarbij:

- a. een procedure tegen (organen van) de Staat moet worden voorbereid of gevoerd dan wel het voorbereiden of voeren van een dergelijke procedure tot de reële mogelijkheden behoort;
- b. in het kader van de behartiging van de belangen van deze derden de belangen van de Staat, van welke aard dan ook, geschaad zouden kunnen worden;
- c. het gevaar bestaat dat niet-openbare beleidsmatige of niet-openbare feitelijke informatie die bij de behartiging van zaken van de Staat is verkregen, zou kunnen worden aangewend ten behoeve van deze derden.

Wanneer een advocatenkantoor zich verbindt om de Staat op regelmatige basis in uiteenlopende procedures bij te staan, is de keerzijde daarvan dat de advocaten van dat kantoor niet tegen de Staat mogen procederen. Ook buiten procedures waarin de Staat betrokken is, wordt van een vaste advocaat van de Staat verwacht zich niet op enigerlei wijze te keren tegen de belangen van de Staat. In het contract met de landsadvocaat komt dat tot uiting in het semi-exclusiviteitsbeding. De hierbij gehanteerde regels en uitgangspunten zijn uiterst strikt. In verschillende formuleringen bestaat een dergelijk beding al lange tijd. Volgens voormalig landsadvocaat De Wijkerslooth is het verschil met de overige advocatuur niet wezenlijk, conform de hiervoor aangehaalde Nota van Toelichting bij het KB van 1965, want in het algemeen gesproken is elke advocaat voor wat betreft zijn vaste cliënten aan dit uitgangspunt gebonden. Stellig heeft de landsadvocatuur heel eigen kenmerken en problemen. Deze hangen samen met de bijzondere positie die de rijksoverheid inneemt. In tal van opzichten dwingt deze tot een grotere terughoudendheid en voorzichtigheid dan men als advocaat soms voor niet-overheidscliënten in acht hoeft te nemen. Zij liggen verder in de

niet te onderschatten complexiteit van de juridische vragen die naar aanleiding van overheidshandelen kunnen rijzen.⁴⁹

Kennisdeling

De landsadvocaat zorgt voor:

- a. een helpdeskfunctie waar eenvoudige vragen van de Staat van niet bewerkelijke aard beantwoord kunnen worden. Uitgangspunt is dat deze vragen mondeling worden beantwoord;
- b. het regelmatig organiseren van 'Inzicht-bijeenkomsten' en/of andere voorlichtings-bijeenkomsten/workshops over actuele onderwerpen in de relevante praktijkgebieden. Deze bijeenkomsten zijn voor juristen in dienst van de ministeries vrij toegankelijk;
- c. het openstellen van het interne opleidingsprogramma voor juristen in dienst van de ministeries.

Dit programma is voor hen vrij toegankelijk.

Voor deze werkzaamheden (kennisdeling) wordt een vast bedrag per jaar vastgesteld. Voor het jaar 2022 is dat € 64.370,00 (jaarlijks geïndexeerd, uitbetaling per kwartaal).

Tarieven en facturering

De door of namens de landsadvocaat behandelde zaken, gegeven adviezen of verrichte diensten, anders dan de hiervoor bedoelde kennisdeling, worden gedeclareerd op grondslag van het aantal bestede uren vermenigvuldigd met standaarduurtarieven vermeerderd met de gebruikelijke verschotten (zoals kantoorkosten ter hoogte van 4,9% van het in rekening gebrachte honorarium en btw). Aan de Tweede Kamer is, in antwoord op vragen van de leden Van Nispen en Beckerman, door de minister van Rechtsbescherming meegedeeld dat in 2021 het laagste standaarduurtarief, voor advocaat-stagiars (tarief II), € 174 was en het hoogste uurtarief € 405 (partners).⁵⁰ Partijen kunnen voor een specifieke zaak schriftelijk afwijken van de genoemde tarieven. De declaraties worden ingediend bij de minister door of namens wie de opdracht werd verstrekt. Bij elke declaratie wordt een specificatie gegeven met een overzicht van de bestede uren, de vermelding van de aard van de werkzaamheden en de personen die de werkzaamheden hebben verricht.

De accountant van het kantoor van de landsadvocaat verklaart in het kader van de controle over een boekjaar dat over dat boekjaar:

- a. de urenadministratie deugdelijk was ingericht;
- b. het uitgangspunt van tarieven en facturering is aangehouden.

Aan de Staat wordt een afschrift van de accountantsverklaring verstrekt.

De voor de Staat gehanteerde tariefgroepen en standaarduurtarieven staan beschreven in een bijlage. De standaarduurtarieven worden telkens met ingang van 1 januari, voor het eerst op

⁴⁹ J.L. de Wijkerslooth, Meesterscolumn. De landsadvocaat, enige notities, in: AA 40 (1991) 3, p. 237. In S. Kapteijn, *Het semi-exclusiviteitsbeding in het contract met de landsadvocaat Van meerwaarde voor de Staat?* (Eindopdracht Academie voor Overheidsjuristen juni 2022), staat op p. 14: "De praktijk is voortgebouwd op het verleden en wijkt naar weten van de landsadvocaat en plaatsvervangend landsadvocaat niet af van de praktijk van voor 1999."

⁵⁰ *Aanhangsel Handelingen II 2021/22*, nr. 1061, p.2 (antwoord op vraag 3).

1 januari 2023, aangepast overeenkomstig de consumentenprijsindex alle huishoudens over de daaraan voorafgaande periode september/september. Voor het eind van een kalenderjaar wordt aan de Staat een overzicht verstrekt van de geldende standaarduurtarieven per 1 januari daaropvolgend. Wijziging van de standaarduurtarieven anders dan door indexering vereist de instemming van partijen.

Beroepsaansprakelijkheid

De landsadvocaat staat ervoor in dat de op hem rustende verplichtingen onverkort ook gelden voor zijn kantoorgenoten. Voor het risico van beroepsaansprakelijkheid moeten de landsadvocaat en zijn kantoorgenoten adequaat zijn verzekerd. De landsadvocaat verstrekt in het laatste kwartaal van ieder jaar een beknopt dekkingsoverzicht beroepsaansprakelijkheid en houdt de Staat terstond schriftelijk op de hoogte van tussentijdse wijzigingen. Iedere aansprakelijkheid voor beroepsfouten van de landsadvocaat en zijn kantoorgenoten is (in beginsel) beperkt tot het bedrag waarop in het desbetreffende geval de gesloten verzekering(en) voor beroepsaansprakelijkheid aanspraak geeft (geven), te vermeerderen met het eigen risico.

Totaaloverzicht

Jaarlijks wordt door de landsadvocaat aan zijn contactpersoon bij de Staat, de directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid, een overzicht aangeleverd van het totaalbedrag dat de Staat in verband met de advocatendienstverlening aan zijn kantoor heeft voldaan. Het overzicht moet een uitsplitsing bevatten van de kosten per ministerie. De Staat spant zich ervoor in de landsadvocaat binnen drie weken te laten weten of hij zich met het verstrekte overzicht kan verenigen. Partijen streven ernaar jaarlijks het overzicht te publiceren op Rijksoverheid.nl en op de website van het kantoor van de landsadvocaat.

Veiligheidsonderzoek

De landsadvocaat verleent alle medewerking teneinde een verklaring van geen bezwaar in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken te bezitten en hij spant zich ervoor in dat zijn plaatsvervanger(s) hier ook aan meewerken. Deze functies zijn aangewezen als vertrouwensfuncties op grond van artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken. De Staat kan met het oog op een specifieke zaak of categorie zaken verlangen dat ten aanzien van een of meer andere advocaten een veiligheidsonderzoek plaatsvindt. De landsadvocaat spant zich er ook voor in dat een dergelijk onderzoek kan plaatsvinden.

Bijzondere omstandigheden

De landsadvocaat zorgt ervoor dat zijn contactpersoon bij de Staat onverwijld op de hoogte wordt gebracht van omstandigheden die uitvoering van de overeenkomst of de continuïteit van de bedrijfsvoering van het kantoor van de landsadvocaat in gevaar zouden kunnen brengen of die de Staat zouden kunnen raken.

Overleg

De landsadvocaat en de Staat voeren ieder half jaar bestuurlijk overleg, waarbij van de zijde van het kantoor van de landsadvocaat in ieder geval aanwezig zijn de landsadvocaat en/of de plaatsvervangend landsadvocaat, de voorzitter van het Bestuur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen. De agenda voor het overleg wordt gezamenlijk bepaald, waarbij in ieder geval wordt geagendeerd:

- a. de uitkomsten van eventuele audits en onderzoeken in verband met deze;
- b. eventuele dilemma's die zich hebben voorgedaan in de uitvoering van opdrachten of bij cliënt- en zaakacceptatie;
- c. wensen ten aanzien van uit te voeren (externe) audits.

Rapportage en audits

De landsadvocaat rapporteert op verzoek van de Staat over de nakoming van de op grond van deze overeenkomst op hem rustende verplichtingen, tenzij en voor zover dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd.

In aanvulling op audits die periodiek in opdracht van het kantoor van de landsadvocaat worden uitgevoerd, kan de Staat de landsadvocaat verzoeken een audit uit te (laten) voeren op (onderdelen van) de bedrijfsvoering van zijn kantoor als concrete omstandigheden daartoe aanleiding geven. De landsadvocaat verleent alle medewerking aan bedoelde audit, tenzij en voor zover dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd, bijvoorbeeld vanwege op hem of zijn kantoorgenoten rustende geheimhoudingsplicht.

De landsadvocaat of zijn kantoor draagt de kosten van uitgevoerde audits en verstrekte rapportages. De Staat zal evenwel de kosten van door de landsadvocaat ingeschakelde derden, gemoeid met de aanvulling op de audits, aan hem of zijn kantoor vergoeden. De Staat is steeds bevoegd om, naar aanleiding van verkregen informatie, maatregelen voor te stellen. Partijen treden daarover vervolgens in overleg. De Staat zal vertrouwelijk omgaan met informatie verkregen uit overleg, rapportages en audits. Deze informatie wordt niet met derden gedeeld of openbaar gemaakt, tenzij na overleg en indien met de openbaarmaking de belangen van het kantoor van de landsadvocaat niet onevenredig worden geschaad.

De overeenkomst is in werking getreden met ingang van 1 juni 2022 en kan door ieder van partijen met inachtneming van een opzegtermijn van twaalf maanden worden beëindigd. De overeenkomst eindigt van rechtswege zodra de landsadvocaat niet meer de advocatuur in Den Haag uitoefent. De Staat is voorts bevoegd de overeenkomst met inachtneming van een termijn van één maand op te zeggen, nadat de landsadvocaat de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt, of door ziekte of anderszins niet meer in staat is de verplichtingen die voor hem uit deze overeenkomst voortvloeien, naar behoren te vervullen.

Pels Rijcken en de landsadvocatuur

Het kantoor Pels Rijcken legt zich toe op het adviseren en bijstaan van overheden en is het kantoor van de landsadvocaat, maar verleent als gewoon advocatenkantoor ook diensten aan de private sector voor zover geen sprake is van een (mogelijk) tegenstrijdig belang met dat van de Staat.⁵¹ Het bestuur bestaat uit drie advocaatpartners van het kantoor en een externe

⁵¹ Als Bijlage 1 bij dit rapport is een profielschets van het kantoor Pels Rijcken opgenomen.

bestuurder. Sinds kort heeft het kantoor een Raad van Commissarissen. Pels Rijcken is in expertise, *governance* en capaciteit in belangrijke mate gevormd naar de behoefte van de Staat. Ruim driekwart van de omzet wordt behaald in de publieke sector, de Staat is veruit de grootste klant. Het kantoor kan, ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is, geen standpunten innemen die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat. Hierdoor kan Pels Rijcken op voor de Staat essentiële rechtsgebieden (groepen van) potentiële cliënten niet bedienen. Het kantoor van de landsadvocaat staat permanent ('24/7') ter beschikking voor de Staat. De landspraktijk bij Pels Rijcken bestaat uit een civielrechtelijke en bestuursrechtelijke proces- en adviespraktijk en beslaat vrijwel alle relevante rechtsgebieden. Naast de Staat wordt een groot aantal gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, toezichthouders en (andere) zelfstandige bestuursorganen door Pels Rijcken geadviseerd. Het kantoor van de landsadvocaat is ingericht in tien secties, elk naar een afzonderlijk rechtsgebied. Het kantoor beschikt over een cassatieafdeling. Door de vele rechtsgebieden die in de dienstverlening aan de Staat worden bestreken kunnen dwarsverbanden tussen verschillende zaken worden herkend. Bij onderkenning van knelpunten in wet- en regelgeving vindt terugkoppeling plaats naar contactpersonen in de ministeries. Kwaliteitsbeleid van het kantoor is vastgelegd in procedures voor dossiervorming, kennisborging, opleiding, kwaliteitsborging, datalekken en administratieve verplichtingen. Het proces derdengelden advocatuur is positief getoetst op conformiteit aan wet- en regelgeving. Pels Rijcken beschikt over een gedragscode voor de bevordering van een goede bedrijfscultuur. De *governance* van het kantoor is ingericht volgens het *3 Lines Model*, gericht op effectieve risicobeheersing. Het informatieveiligheidsbeheer is ingericht volgens een cyclisch model (*Plan-Do-Check-Act-Cyclus*).

Kanttekening bij de overeenkomst van de Staat met de landsadvocaat

Het doel van de gewijzigde overeenkomst is in de kern het optimaal doen vervullen van de landsadvocatuur door de landsadvocaat en zijn kantoor. Dat wordt in de overeenkomst nagestreefd door, kort gezegd, afspraken over de *governance*, *compliance* en datazekerheid in het kantoor, een veilige kantoorcultuur, het respecteren van de conflictregel, kennisdeling, heldere tarifierings- en factureringsafspraken, een communicatieverplichting ten opzichte van de Staat van bijzondere omstandigheden die de uitvoering van de overeenkomst of de continuïteit van de bedrijfsvoering van het kantoor kunnen betreffen, beroepsaansprakelijkheid en een opzegtermijn van de overeenkomst. Het is goed mogelijk dat het doel van de overeenkomst wordt bereikt, omdat de intenties die eraan ten grondslag liggen, niet alleen door de landsadvocaat maar ook door zijn kantoorgenoten en in het bijzonder door het bestuur van Pels Rijcken worden gedeeld. Omdat de Staat belang heeft bij naleving van voorwaarden door het kantoor Pels Rijcken, waaraan de landsadvocaat verbonden is, rijst bij de commissie de vraag waarom niet een contract is gesloten met het kantoor. Verder is het bijzonder dat een opzegtermijn in de overeenkomst is opgenomen van twaalf maanden, terwijl de verlening van de titel van landsadvocaat volgens artikel 2 van het KB uit 1965 'te allen tijde' kan worden ingetrokken.

Samenvatting

De landsadvocaat, als vaste verlener van advocatendiensten aan de Staat, kent in Nederland een lange voorgeschiedenis. Een belangrijk moment daarin is de scheiding van de juridische en politieke functie van deze raadgever en procesvertegenwoordiger. Nadat de landsadvocaat na 1879 ten minste voor een deel van die periode, werd gezien als ambtenaar, is in 1965 nadrukkelijk gekozen voor een externe positionering. De landsadvocaat is een gewone advocaat met een bijzondere band met de Staat. De huidige landsadvocaat houdt kantoor bij Pels Rijcken. Door een ernstige fraude, gepleegd door een notaris van het kantoor van Pels Rijcken die tevens bestuursvoorzitter was, is de vraag opgekomen of de inkoop van advocatendiensten door de Staat op dezelfde of aangepaste voet kan voortgaan of dat een alternatief de voorkeur verdient. De overeenkomst met de landsadvocaat is, nadat de fraude aan het licht kwam, aangepast om de *governance, compliance* en data-veiligheid te borgen. Het notariaat heeft nooit deel uitgemaakt van het landscontract.

7. Inschakeling van advocaten door instellingen van of nabij de Staat

De titel van landsadvocaat en de overeenkomst met de landsadvocaat, zoals deze per 1 juni 2022 gewijzigd is voortgezet, heeft formeel betrekking op de dienstverlening aan de Staat der Nederlanden. Niet alle overheidsinstellingen die op nationaal niveau werkzaam zijn behoren tot de rechtspersoon *Staat der Nederlanden* (niet bijvoorbeeld de politie, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten), maar zij betrekken wel advocatendiensten van het kantoor van Pels Rijcken, dat alleen in relatie tot de Staat geldt als ‘het kantoor van de landsadvocaat’.

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie haar bevindingen met betrekking tot de inschakeling van advocaten door de Staat, maar ook door de andere overheidsinstellingen op nationaal niveau. De commissie besteedt aandacht aan kerndepartementen, uitvoeringsorganisaties en instellingen voor toezicht, handhaving en veiligheid. Voor al de bovengenoemde overheidsinstellingen geldt dat zij dagelijks talloze juridische besluiten nemen, waarvan het mogelijk is dat burgers, bedrijven of organisaties het er niet mee eens zijn. Dat kan leiden tot bezwaar-, beroeps- of civiele procedures. Het merendeel van de besluiten die de overheid neemt, is bestuursrechtelijk van aard. Bij bestuursrechtelijke geschillen is het niet verplicht om een advocaat in te zetten bij de gang naar de rechter. In het grootste deel van de bestuursrechtelijke geschillen zet de overheid eigen juristen in voor de behandeling bij de rechter. Dat zijn juristen die daar specifiek voor zijn opgeleid en de betreffende regeling goed kennen, maar die doorgaans geen advocaat zijn. Alleen in civielrechtelijke geschillen is ook de overheid verplicht om een advocaat in te schakelen. Een groot deel van de rechtsgeschillen waar de overheid bij is betrokken kan zonder inschakeling van een advocaat worden behandeld. Maar in veel gevallen kan de ervaring en deskundigheid van een advocaat een belangrijke bijdrage leveren aan de juridische kwaliteit van de overheidsbesluitvorming.

Inschakeling van advocaten door kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties

Procedure voor inzet, kwaliteitsborging

Alhoewel de juridische werkzaamheden binnen de kerndepartementen verschillend georganiseerd kunnen zijn, heeft ieder departement een directie Wetgeving en Juridische Zaken (directie WJZ); zie voor hun taak en rol de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk.⁵²

Deze directies WJZ hebben in ieder geval de volgende taken⁵³:

- het opstellen van wet- en regelgeving en aanverwante documenten;
- het verzoeken om en het opstellen van reacties op adviezen en voorlichtingen van de Afdeling advisering van de Raad van State;
- juridische advisering en toetsing;

⁵² Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 24 maart 2021 nr. 4196055, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk.

⁵³ Deze taken kunnen ook gedeeltelijk elders binnen het departement belegd zijn.

- het vertegenwoordigen van een bewindspersoon, al dan niet namens de Staat, in gerechtelijke procedures;
- het adviseren over of afhandelen van beroepschriften, bezwaarschriften en klachten;
- het inschakelen van de landsadvocaat en andere extern juridische adviseurs;
- de juridische kwaliteitszorg voor het departement.

De directies WJZ hebben daarmee een overkoepelende en coördinerende verantwoordelijkheid voor wetgeving en juridische aangelegenheden binnen een ministerie. Bij deze verantwoordelijkheid hoort volgens de eerdergenoemde Aanwijzing ook het inschakelen van de landsadvocaat of van andere externe juridische adviseurs.

Beleidskader inschakeling landsadvocaat

In maart 2000 heeft de ministerraad beleid vastgesteld voor het inwinnen van advies bij de landsadvocaat. Dit beleid is herbevestigd bij een bespreking in de ministerraad in februari 2006. Kern van dat beleid is dat er bij het vragen van advies aan de landsadvocaat terughoudendheid wordt betracht. De landsadvocaat heeft als belangrijkste taak de vertegenwoordiging van de Staat in civiele gedingen waarin de Staat betrokken is. Daarbij hoort ook advisering over procesrisico's, schikkingen, processtrategie en inhoudelijke inbreng in het geding. Betrokkenheid van de landsadvocaat kan ook ingeroepen worden voordat een procedure aanhangig is, maar daarmee wel rekening moet worden gehouden. Voor bestuursrechtelijke geschillen worden de ministeries in het algemeen door de eigen juristen vertegenwoordigd, maar kan de landsadvocaat ook worden ingeschakeld op grond van specifieke deskundigheid, grote beleidsmatige, financiële of politieke belangen of bij een tijdelijke behoefte aan extra juridische capaciteit. Het vastgestelde beleidskader gaat ervan uit dat de juridische advisering over beleid en uitvoering in de regel de taak is van de departementale juristen en de verschillende juridische eenheden. In uitzonderingsgevallen kan de landsadvocaat om advies worden gevraagd. Het gaat dan om zaken met een groot beleidsmatig, financieel of politiek belang waarin juridische argumenten een belangrijke rol spelen. Ook 'rechtsgeleerd advies' kan volgens het beleidskader in uitzonderlijke gevallen aan de landsadvocaat worden gevraagd.

Het beleidskader bevestigt de al gebruikelijke handelwijze dat de ministeries voorzien in een toetsing vooraf van de noodzaak of wenselijkheid van inschakeling van de landsadvocaat door een per departement aangewezen centraal geplaatste juridische functionaris.

Beleidslijn ministeries voor inzet van advocatendiensten

De commissie heeft van alle ministeries informatie gekregen over de dagelijkse praktijk bij de inzet van advocatendiensten en het daarvoor gevoerde beleid. Bij alle ministeries is sprake van een centrale toetsing van de inzet van de landsadvocaat of andere advocaten door onderdelen van het kerndepartement. Bij het merendeel van de ministeries is de directeur van de centrale juridische directie (in het algemeen de directie WJZ) verantwoordelijk. In sommige gevallen is een afdelingshoofd binnen de directie WJZ verantwoordelijk. Bij het ministerie van Algemene Zaken is een lid van de bestuursraad verantwoordelijk. Voor inschakeling van advocaten door uitvoeringsorganisaties wordt de toetsing verricht door de hoofden van de juridische eenheden binnen die uitvoeringsorganisaties. De procedures voor inschakeling zijn op verschillende manieren vastgelegd. Het kan gaan om protocollen,

organisatie- en mandaatbesluiten en procesbeschrijvingen. Het beeld uit de antwoorden en de gevoerde gesprekken is dat de procedures voor juridische en voor niet-juridische medewerkers bij de ministeries voldoende vindbaar en bekend zijn en ook worden nageleefd, in lijn met het vastgestelde beleidskader

In de toetsingscriteria die de ministeries noemen is de terughoudendheid overal herkenbaar. Met uitzondering van zaken waar verplichte procesvertegenwoordiging aan de orde is, wordt getoetst of de juridische deskundigheid niet in de eigen organisatie beschikbaar is. Ook het criterium van grote beleidsmatige, financiële of politieke belangen wordt van belang geacht.

Kwaliteitsborging advisering advocaten

Door de toetsing van de inzet van advocatendiensten op centraal niveau is meestal een uitgewerkte opdrachtformulering aanwezig. Daarin wordt een raming van het benodigde aantal uren gemaakt. De gebruikelijke afspraak met het kantoor van de landsadvocaat is dat bij een verbruik van 80% van het aantal geraamde uren contact gelegd wordt met de opdrachtgever. Bij de behandeling van een procedure of advies is in de regel een jurist van de directie WJZ betrokken. Deze kan signaleren als de behandeling niet conform afspraak verloopt en rapporteert aan de voor de toetsing verantwoordelijke functionaris. De hiervoor genoemde voor toetsing verantwoordelijke functionarissen hebben allen een regelmatig overleg met de accounthouder voor het ministerie bij het kantoor van de landsadvocaat. Daarin wordt de voortgang van zaken besproken. Indien noodzakelijk worden daarin ook vragen over declaraties en inzet van advocaten besproken. Ook algemene kwaliteitsaspecten van de advisering en ontwikkelingen daarin komen aan de orde.

Samenwerking bij inschakelen en kwaliteitsbewaking van advocatendiensten

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van de landsadvocaat en voor het sluiten van de overeenkomst met de landsadvocaat. Op basis van deze overeenkomst worden ook de tariefgroepen en standaardtarieven vastgesteld. Tot op heden kent de overeenkomst een vaste jaarlijkse indexering van de tarieven. De andere departementen worden over de voorbereidingen van nieuwe overeenkomsten en over andere ontwikkelingen geconsulteerd via het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ).

Het onderwerp 'landsadvocaat' is sinds enige tijd een vast punt van bespreking in het IHJZ. In dat kader worden door de departementen ervaringen uitgewisseld. De commissie heeft niet kunnen vaststellen hoe gestructureerd deze uitwisseling is, maar acht dit wel een goed aanknopingspunt voor een meer gestructureerde interdepartementale samenwerking bij de inhuur en kwaliteitsborging van de advocatendiensten voor de Staat. De hoofden juridische zaken zijn functionarissen binnen de directies WJZ van de ministeries. De directeuren WJZ hebben de leiding over deze directies. De eerdergenoemde Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk beschrijven de rol en taak van deze directeuren. Volgens artikel 4.4 nemen deze directeuren deel aan het interdepartementale overleg wetgeving en juridische zaken (IOWJZ). Het komt de commissie voor dat het aanbeveling verdient om de strategische aansturing van de samenwerking bij de inhuur en kwaliteitsborging van de advocatendiensten aan de Staat als een expliciete opdracht vast te leggen.

Inschakeling andere kantoren

De overeenkomst met de landsadvocaat bevat een exclusiviteitsbepaling die de landsadvocaat verplicht geen zaken aan te nemen van partijen waarmee de Staat een conflict heeft of zou kunnen krijgen. De bepaling is niet wederkerig, het staat de Staat vrij om andere advocaten in te zetten. Het merendeel van de advocatendiensten aan de Staat wordt geleverd door de landsadvocaat. Andere advocaten worden ingeschakeld op grond van specifiek benodigde kennis of ervaring waar de landsadvocaat niet over beschikt of in zaken waarin het kantoor landsadvocaat toch 'geconflicteerd' zou zijn. Bij veel ministeries is de algemene regel dat de landsadvocaat wordt ingeschakeld tenzij de noodzakelijke deskundigheid daar niet geleverd kan worden. Enkele ministeries maken een meer open afweging tussen het kantoor van de landsadvocaat en andere advocatenkantoren.

De kerndepartementen rapporteren de volgende (rechts)gebieden waarop andere advocaten dan de landsadvocaat zijn ingeschakeld:

- buitenlands privaatrecht⁵⁴;
- aansprakelijkheidsrecht;
- vennootschapsrecht/ondernemingsrecht;
- civiel recht;
- mededinging/staatssteun;
- financieel recht;
- gaswinning;
- arbitrages;
- fusies en overnames.

Er zijn drie ministeries (Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken Koninkrijkrelaties, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) die door middel van raamovereenkomsten ook met andere kantoren een vaste relatie hebben. In het algemeen wordt bij ministeries die regelmatig andere kantoren inschakelen, gestreefd naar een bestendige relatie met een selecte groep advocatenkantoren.

Het ministerie van Financiën heeft met vijf andere kantoren een raamovereenkomst gesloten; intern afgekort als 'ROK' en hierna ook 'ROK-kantoren' genoemd. In uitzonderlijke gevallen worden daar behalve het kantoor van de landsadvocaat ook andere kantoren dan de ROK-kantoren benaderd voor advocatendiensten. Bijvoorbeeld als de ROK-kantoren geconflicteerd zijn (en, in een uitzonderlijk geval, onverhoopt ook de landsadvocaat) of specifieke expertise nodig is die bij een ander kantoor meer aanwezig is. Hoewel er geen generieke toebedelingscriteria zijn, worden bij het ministerie van Financiën in de praktijk grofweg de ROK-kantoren veelal voor vennootschapsrecht en ondernemingsrecht (waaronder mededinging en staatssteun) ingeschakeld, en de landsadvocaat voor met name staats- en bestuursrecht en aansprakelijkheidsrecht. Bij politiek bestuurlijk gevoelige of complexe kwesties wordt primair de landsadvocaat ingeschakeld, soms naast een ROK-kantoor. De ROK-kantoren met wie het ministerie van Financiën een raamovereenkomst heeft gesloten (looptijd tot eind 2024) zijn: NautaDutilh, De Brauw, Allen&Overy, Simmons&Simmons en Linklaters. Overige kantoren worden in incidentele gevallen gevraagd; o.a. Stibbe, AKD, Lemstra van der Korst en BarentsKrans. Dat bestrijkt alle denkbare rechtsgebieden. Meer

⁵⁴ Een concreet voorbeeld betrof Belgisch privaatrecht.

specifiek bij het ministerie van Financiën worden advocatendiensten ook gevraagd op gebieden als financieel recht, ondernemingsrecht en M&A.

EZK heeft met Stibbe, De Brauw en Houthoff in 2020 raamovereenkomsten gesloten voor complexe vraagstukken op het gebied van vennootschapsrecht/civiel recht. Daarnaast is in 2020 met Houthoff een raamovereenkomst overeengekomen ten aanzien van het dossier Gaswinning Groningenveld. Aan De Brauw respectievelijk Stibbe zijn daarnaast andere opdrachten verstrekt (procesvertegenwoordiging in twee arbitrageprocedures respectievelijk in verband met de aanwijzing van een stille curator). In het kader van de door De Brauw gevoerde arbitrageprocedures is ook een Duits advocatenkantoor NOERR ingeschakeld om als onderaannemer procedures voor de Duitse rechter te voeren. Een paar jaar geleden zijn ook Allen & Overy en Nicolai ingeschakeld voor juridische dienstverlening in een aantal complexe dossiers. LNV heeft met Stibbe, De Brauw en Houthoff in 2020 raamovereenkomsten gesloten voor complexe vraagstukken op het gebied van vennootschapsrecht/civiel recht.

Kosten advocatendiensten

De twaalf ministeries hebben in 2021 € 34 mln. uitgegeven aan advocatendiensten van de landsadvocaat.⁵⁵ Het is een duidelijke verbetering dat deze uitgaven voortaan jaarlijks worden gepubliceerd. Het inzicht in de financiële informatie inzake het aandeel van de externe inhuur/inkoop van andere advocatendiensten is nog altijd beperkt, doordat de gegevens op verschillende manieren worden verwerkt en het niet duidelijk is wat precies in de gegevens van de Bedrijfsvoering Rijk onder de *externe inhuur juridische dienstverlening* is opgenomen en wat niet. Over de relatieve ondoorzichtigheid van rijksuitgaven aan andere externe advocaten heeft de commissie van gedachten gewisseld met de president van de Algemene Rekenkamer.

De Algemene Rekenkamer zorgt voor het toezicht op de uitgaven van de rijksoverheid en controleert of deze rechtmatig en doelmatig zijn. Gevraagd en ongevraagd brengt de Algemene Rekenkamer daarover verslag uit aan de Tweede Kamer. Kritiek van de Algemene Rekenkamer kan voor de Tweede Kamer aanleiding zijn om ministers ter verantwoording te roepen. De president van de Algemene Rekenkamer geeft aan dat de relatieve ondoorzichtigheid van bestedingen een algemeen probleem is binnen de Rijksoverheid, dat regelmatig is aangekaart door de AR. Helaas is volgens de president herkenbaar als dit, zoals de commissie constateert, ook bij inhuur van juridische diensten het geval is. De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek verricht naar bestedingen in verband met juridische dienstverlening. Bedacht moet worden dat de bedragen hiervoor binnen het geheel van de Rijksbegroting maar een klein onderdeel vormen. De inhuur van advocatendiensten is nooit boven komen drijven als een risico en om die reden ook geen aanleiding geweest voor nader onderzoek.

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan is aan advocatendiensten van andere advocatenkantoren door de *kerndepartementen* in 2021 (vermoedelijk) meer dan € 5 mln. uitgegeven (bron: eigen opgave ministeries), maar het totaal van de uitgaven van de

⁵⁵ Bron: brief minister van Justitie en Veiligheid, 28 september 2022, in: *Kamerstukken I 2022/23*, 35 925 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022.

ministeries ligt in ieder geval aanzienlijk hoger.⁵⁶ In totaal is in 2021 volgens de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk € 69.380.000 besteed aan externe inhuur juridisch advies, waarin de advocatendiensten van de landsadvocaat slechts gedeeltelijk zijn inbegrepen.⁵⁷ Het gaat bij deze post niet alleen om advocatendiensten maar ook om andere vormen van juridische dienstverlening.

Uitvoeringsorganisaties en dienstverlening door advocaten

De commissie heeft ook, zij het in beperkte mate, onderzocht op welke wijze enkele uitvoeringsorganisaties, namelijk Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf, diensten van advocaten verkrijgen.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) heeft vier advocaten in dienstbetrekking (4 fte). Dat is meer dan tien procent van het totaal bij de rijksoverheid aangestelde advocaten. De redenen voor de aanstelling van overheidsadvocaten bij RWS zijn helder. Kernachtig geformuleerd: vanwege korte lijnen en relatief lage kosten. Rechtsgebieden voor RWS zijn vooral het aanbestedingsrecht, bouwrecht, overeenkomstenrecht, aansprakelijkheid, omgevingsrecht en bestuursrecht. De kantoornaam waaronder de advocaten in dienstbetrekking werken is RWS Advocaten. Daarnaast zijn er vier advocaten, niet zijnde advocaten in dienstbetrekking, die als flexibele schil ingehuurd worden (tezamen voor 1,4 fte) om werkzaamheden voor RWS Advocaten te verrichten. Het invullen van 1,4 fte flexibele schil van RWS Advocaten is uitbesteed aan twee kantoren. Daarnaast worden er losse opdrachten extern uitbesteed aan primair het kantoor van de landsadvocaat en daarnaast enkele wisselende kantoren. Uitgangspunt is dat RWS Advocaten alle zaken zelf doet. Indien het bij RWS aan capaciteit of expertise ontbreekt, of om politiek/bestuurlijke redenen de inzet van 'de landsadvocaat' gewenst is, vindt uitbesteding plaats. De afdeling bestuurlijk-juridische expertise en RWS Advocaten fungeren als 'poortwachter' voor de externe inhuur ('nee, tenzij'), waarbij de coördinator voor RWS Advocaten een centrale rol vervult. Daarnaast heeft RWS ook juristen (niet-advocaten) in dienst (ca. 170 fte) die zelf procederen in bestuursrechtelijke zaken waarvoor geen bijstand van een advocaat verplicht is. Uitbesteding van zaken aan de landsadvocaat wordt gedaan als bijzondere expertise op een bepaald rechtsgebied is vereist, als er een tekort aan capaciteit bij RWS Advocaten is en ook wel om bijzondere, politiek-bestuurlijke redenen. Bijstand van de landsadvocaat wordt door RWS met name gevraagd in complexe dossiers rondom de (voorbereiding van) de aanbesteding van grote infrastructurele werken zoals bijvoorbeeld de Afsluitdijk, de Ring Groningen en Schiphol-Amsterdam-Almere en in die gevallen ook bij geschillen die tussen RWS en de aannemers van dergelijke projecten kunnen ontstaan. RWS meent aldus dat (het kantoor van de) landsadvocaat een onmisbare schakel is in de juridische werkzaamheden van RWS.

De kosten gemoeid met de inschakeling van Pels Rijcken variëren tussen € 800.000 en € 1.500.000 per jaar afhankelijk van het aantal en de aard van de gerechtelijke procedures, terwijl deze met betrekking tot de inzet van Van Doorne liggen tussen €120.000 en €180.000

⁵⁶ Hierin is niet inbegrepen de kosten van advocatendiensten die ten laste zijn gebracht van uitvoeringsdiensten en andere onderdelen FIN (DGBD, DGT, DGD, DRZ) dan het kerndepartement.

⁵⁷ Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2021, p. 116. Mede gezien *Aanhangsel Kamerstukken II 2019/20, nr. 220, p. 2*, waarin een overzicht van eerdere jaren met toelichting is gegeven.

per jaar afhankelijk van het aantal en de aard van de gerechtelijke procedures en de juridische advieswerkzaamheden.

Rijksvastgoedbedrijf

Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft het organisatieonderdeel dat de landsadvocaat wil inschakelen doorgaans toestemming nodig van de Juridisch Adviseur die is verbonden aan de centrale directie Constitutionele Zaken en Wetgeving.⁵⁸ Maar het Rijksvastgoedbedrijf schakelt zelfstandig advocaten in.⁵⁹ Dat geldt ook voor enkele andere organisaties die onder BZK ressorteren, zoals de AIVD. Zbo's die hun taak in onafhankelijkheid moeten kunnen uitvoeren, zoals het Huis voor Klokkenluiders, hebben uiteraard ook geen voorafgaande toestemming nodig. Er zijn twee advocaten in loondienst die zaken van het Rijksvastgoedbedrijf behandelen. Gekozen is voor plaatsing van de advocaten in loondienst bij de centrale juridische directie om de onafhankelijkheid van de advisering en het procederen te versterken. Bij procedures voor het Rijksvastgoedbedrijf, wordt steeds de afweging gemaakt:

1. kunnen de advocaten in loondienst dit dossier behandelen;
2. is inzet van een gespecialiseerd kantoor vanuit kosten-efficiency wenselijk;
3. inzet landsadvocaat in alle andere gevallen.

De landsadvocaat wordt ingeschakeld voor zowel privaatrechtelijke als bestuursrechtelijke vraagstukken. Het gaat voornamelijk om vraagstukken op het gebied van aanbestedingsrecht, bouwrecht, staatssteunrecht, omgevingsrecht en of milieurecht die voortvloeien uit het ontwerpen, realiseren en onderhouden van kantoorpanden, penitentiaire inrichtingen, rechtbanken respectievelijk gerechtshoven en Hoge Raad, alsmede defensievastgoed waartoe ook behoren landingsbanen, haven, schietbanen en dergelijke. Daarnaast wordt de landsadvocaat ingeschakeld bij (financieel omvangrijke) geschillen met consortia ter zake van zogenoemde PPS-contracten (publiek-private samenwerking) voor zowel de procedure waarin eerst een commissie van deskundigen advies geeft en vervolgens -zo nodig- in een gerechtelijke procedure. De dienstverlening omvat zowel procedures als advieswerkzaamheden. De advieswerkzaamheden houden vrijwel altijd verband met kwesties die tot een procedure (kunnen) leiden.

Ervaringen met advocatendiensten en opinies over mogelijkheden van een instituut voor advocatendiensten

De commissie heeft met zeven directeuren of plaatsvervangers van de directies WJZ gesprekken gevoerd over de specifieke eisen die aan advocaten die werken voor de Staat gesteld worden, naast de eisen die voortvloeien uit de Advocatenwet en het rechtsgebied waar de advocaten worden ingezet. Ook is gesproken over de tevredenheid over de bestaande dienstverlening. In deze gesprekken is naar voren gekomen dat vier aspecten van groot belang zijn voor een goede dienstverlening van advocaten aan de Staat (de volgorde geeft geen rang van prioriteit aan):

⁵⁸ Die procedure is geformaliseerd in het 'Opdrachtformulier inschakeling Landsadvocaat' waarop het aanvragende organisatieonderdeel vermeldt wie de zaak behandelt en wat de aard van de zaak is, waarna de Juridisch Adviseur (al dan niet) toestemming verleent. Ook uitvoeringsorganisaties bij BZK behoeven de voorafgaande toestemming van de Juridisch Adviseur voor de inschakeling van de Landsadvocaat.

⁵⁹ Zie artikel 5 van het Mandaatbesluit Rijksvastgoedbedrijf 2020, *Stcrt.* 3 maart 2020, nr. 8491.

- een respectvolle bejegening van de tegenpartij van de Staat met begrip voor de vaak ongelijke verhouding tussen burgers en kleinere organisaties enerzijds en de Staat anderzijds;
- een grote mate van politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
- een gedegen inzicht in de veelheid van belangen die de Staat moet dienen en het kunnen signaleren van de mogelijke spanningen die daar tussen kunnen bestaan;
- parate, historische kennis van juridisch relevant handelen van en door de Staat.

In de gesprekken was het algemene beeld dat het kantoor van de landsadvocaat zeker aan deze eisen voldoet en in zijn wervings- en opleidingsbeleid ook voldoende aandacht aan deze aspecten besteedt. De landsadvocaat wordt gezien als een bron van adviezen die zijn gebaseerd op een jarenlange opbouw van expertise. Er zijn veel goede ervaringen, gekenmerkt door hoogwaardige advisering en effectief optreden. Zeer incidenteel zijn ook minder goede ervaringen gerapporteerd, die hebben geleid tot de keuze van de opdrachtgever een (andere) advocaat van voorkeur aan te geven in hetzelfde kantoor. Tegelijkertijd is geconstateerd dat ook andere advocatenkantoren die de Staat inschakelt voor de relevante rechtsgebieden aan de voormelde eisen voldoen of daaraan zouden kunnen voldoen als zij in voldoende mate ervaring opdoen in het werken voor de Staat.

Bij de uitvoeringsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf, heeft men goede ervaringen met de dienstverlening van de landsadvocaat. Deze wordt ook altijd aanvullend op de eigen juridische kennis en expertise ingezet. Complexe dossiers, zoals aanbesteding van grote infrastructurele werken en de afwikkeling van grote maritieme incidenten vragen bijvoorbeeld op korte termijn veel inzet van een complementair team op meerdere rechtsgebieden. Rijkswaterstaat en ook andere uitvoeringsorganisaties zijn tevreden over de kwaliteit van dienstverlening en bereikbaarheid van het kantoor van de landsadvocaat. Het kantoor wordt gezien als een onmisbare schakel in de juridische werkzaamheden van Rijkswaterstaat.

In alle gesprekken is de vraag aan de orde gesteld of de fraude bij de voormalige notarisafdeling van Pels Rijcken van invloed is geweest op de inschakeling van dat kantoor voor advocatendiensten. De algemene conclusie was dat bij alle gesprekspartners de vraag wel aan de orde is geweest, maar er geen problemen in de continuïteit van advocatendiensten zijn geconstateerd en dat vertrouwen is blijven bestaan in de (kwaliteit van) de dienstverlening van de landsadvocaat. In meerdere gesprekken met de commissie is aangegeven dat grote waardering bestond en bestaat voor de manier waarop de dienstverlening na de fraude is gecontinueerd alsmede voor de wijze waarop opdrachtgevers op de hoogte zijn gehouden van ontwikkelingen.

(Semi)exclusiviteitsbeding en inschakeling andere advocaten dan de landsadvocaat

De overeenkomst met de landsadvocaat bevat een exclusiviteitsbepaling die de landsadvocaat verplicht geen zaken aan te nemen van partijen waarmee de Staat een conflict heeft of zou kunnen krijgen. De bepaling is niet wederkerig; het staat de Staat vrij om andere advocaten in te zetten. Het merendeel van de advocatendiensten aan de Staat wordt geleverd door de landsadvocaat. Andere advocaten worden ingeschakeld op grond van specifiek vereiste kennis of ervaring waar de landsadvocaat niet over beschikt of in zaken waarin het kantoor van de landsadvocaat toch 'geconflicteerd' zou zijn. De inschakeling van andere advocaten dan de

landsadvocaat is per ministerie verschillend geregeld. Dit heeft vaak te maken met de aard van de dienstverlening die bij een ministerie regelmatig noodzakelijk is.

Observaties over de mogelijkheden om de advocatendiensten te organiseren in een Instituut

Aan alle ministeries is gevraagd of versterking van de ambtelijke staf met juristen binnen het departement de vraag naar externe juridische dienstverlening zou kunnen verminderen.

In het algemeen is het oordeel dat dit slechts in beperkte mate het geval zou kunnen zijn. Er moet immers rekening gehouden worden met beperktere mogelijkheden om in alle noodzakelijke specialisaties te voorzien, met inbegrip van een toereikende voorziening voor piekbelasting en bij kortgedingen. Ook de behoefte die regelmatig bestaat aan een *second opinion* van buiten de eigen (overheids)organisatie vraagt om de beschikbaarheid van een extern advocaat. Er is bij de ministeries de overtuiging dat er altijd behoefte zal blijven bestaan aan externe advocatendiensten. Dat betekent dat er in de markt ook voldoende 'massa' zal moeten zijn voor advocatendiensten aan de Staat; advocatenkantoren moeten immers voldoende specifieke deskundigheid en ervaring kunnen opbouwen. Bij een grote verschuiving van de vraag naar advocatendiensten naar *inbesteding* door de Staat zal een zorgvuldig transitietraject moeten worden bewandeld om continuïteit van de dienstverlening te borgen.

Advocatendiensten aan instellingen voor toezicht, handhaving en veiligheid

Toezichthouders als De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten en de Autoriteit Consument en Markt moeten regelmatig een beroep doen op advocatendiensten. Dat geldt eveneens voor de politie, het Openbaar Ministerie, de inspecties, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en voor de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De commissie heeft daarover bij deze instellingen informatie ingewonnen en heeft in aanvulling daarop met juridisch leidinggevend gesprekken gevoerd. De advocatendiensten voor de genoemde instellingen worden voor een belangrijk deel door het kantoor Pels Rijcken verzorgd, maar vanzelfsprekend slechts in de hoedanigheid van landsadvocaat wanneer de instelling deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat. In de praktijk lijkt dat onderscheid bij het inkopen van advocatendiensten niet groot.

De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank (DNB) is onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) en het Eurosysteem. DNB houdt zich onder meer bezig met monetair beleid, financiële stabiliteit en een goed werkend betalingsverkeer en voorts is DNB de prudentiële toezichthouder op financiële instellingen. DNB is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) voor de nationale taken: toezicht, resolutie en depositogarantiestelsel.

Op verschillende rechtsgebieden koopt DNB benodigde advocatendiensten in. DNB heeft de inkoop aanbesteed in diverse meervoudige onderhandse aanbestedingen:

DNB	Aantal raamcontractanten	Waaronder Pels Rijcken?
Rechtsgebieden ingekochte dienstverlening advocaten		
civiel recht	3 raamcontractanten	ja
resolutie ⁶⁰	1 raamcontractant	nee
bestuursrechtelijke procedures	2 raamcontractanten	ja
advisering toezicht	2 raamcontractanten	ja
aanbestedingsrecht	1 raamcontractant	nee
arbeidsrecht	1 raamcontractant	nee

De advocatendiensten betreffen zowel bijstand in procedures als advieswerkzaamheden. De gefactureerde bedragen zijn aanzienlijk, met name voor het rechtsgebied bestuursrechtelijke procedures en advisering toezicht.

DNB begrijpt dat de Staat voordelen ziet in het hebben van een vast (exclusief) advocatenkantoor. Een vast kantoor bouwt veel relevante expertise op en zal sneller geneigd zijn zich vrij te houden voor opdrachten van de Staat. In de loop der jaren heeft DNB gemerkt dat het vinden van een geschikt kantoor uitdagend kan zijn vanwege belangenconflicten. Aangezien de uitgaven voor advocatendiensten bij DNB aanzienlijk kunnen zijn en DNB de concurrentie wil bevorderen, organiseert DNB al geruime tijd iedere vier jaar meervoudige

⁶⁰Als een bank of verzekeraar omvalt, dan moet dat op een gecontroleerde manier gebeuren, zodat klanten toegang houden tot hun betaal- en spaarrekening of verzekerd blijven en de problemen niet overslaan op andere financiële instellingen of de rest van de economie. Het is een taak van De Nederlandsche Bank om hiervoor te zorgen. Deze taak wordt aangeduid als 'resolutie'.

onderhandse aanbestedingsprocedures voor advocatendiensten (voor de hierboven genoemde rechtsgebieden). DNB heeft er daarbij voor gekozen om diverse advocatenkantoren te contracteren omdat DNB bij voorkeur niet afhankelijk wil zijn van één kantoor.

Het is voor sommige rechtsgebieden die gerelateerd zijn aan toezicht (rechtsgebied-specifieke advisering, bestuursrechtelijke procedures en in mindere mate voor resolutie), steeds een uitdaging om meerdere kantoren te contracteren vanwege belangenconflicten en de wens van veel advocatenkantoren om ook financiële instellingen bij te (kunnen) staan. Dit heeft ertoe geleid dat in de loop der jaren is gebleken dat diverse voor DNB interessante advocatenkantoren DNB niet kunnen of willen bijstaan in kwesties betreffende toezicht. Het is vanuit dat perspectief voor DNB van belang dat voor toezicht in ieder geval altijd een beroep kan worden gedaan op Pels Rijcken, die DNB al jaren naar tevredenheid bedient en waarop DNB altijd kan rekenen. Daarnaast is het steeds gelukt voor de rechtsgebieden advisering toezicht en bestuursrechtelijke procedures nog één ander kantoor te contracteren. DNB had de wens voor deze rechtsgebieden drie kantoren te contracteren, maar dat is niet gelukt vanwege de beperkte belangstelling. De belangstelling is beperkt als gevolg van (potentiële) belangenconflicten maar ook omdat sommige kantoren moeite lijken te hebben met de informatiebeveiligingseisen van die DNB stelt.

Voor de overige rechtsgebieden (aangebodingsrecht, arbeidsrecht en civielrecht) speelt de kwestie van belangenconflicten minder. Omdat het veelal rechtsgebieden betreft met een relatief beperkte omvang van uitgaven, heeft DNB er in die gevallen voor gekozen om na het doorlopen van meervoudige onderhandse procedures, één partij per rechtsgebied te contracteren.

Autoriteit Financiële Markten

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op de financiële markten: op sparen, beleggen, verzekeren, lenen, pensioenen, kapitaalmarkten, assetmanagement en accountantsorganisaties en verslaggeving. De AFM is een stichting (rechtspersoon) met een bestuur en een raad van toezicht. De raad van toezicht ziet toe op de wijze waarop het bestuur van de AFM zijn taken verricht. De minister van Financiën benoemt het bestuur en de leden van de raad van toezicht. De raad van toezicht kan voor deze benoemingen een niet-bindende voordracht doen. De AFM is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met wettelijke bevoegdheden voor het gedragstoezicht op de financiële markten. De AFM schakelt Pels Rijcken in voor zaken waarbij een partij in (hoger) beroep gaat bij de bestuurs- of civiele rechter met betrekking tot een door de AFM genomen besluit. Behalve als gedaagde kan de AFM in rechtszaken ook als eiser optreden en daarvoor Pels Rijcken inschakelen. Het betreft de volgende rechtsgebieden: financieel toezichtrecht, bestuursrecht, bekostiging financieel toezicht en civiel recht zoals aanbestedingsrecht en aansprakelijkheidsrecht.

De werkzaamheden van Pels Rijcken betreffen grotendeels de vertegenwoordiging in een gerechtelijke procedure en het juridische advies dat betrekking heeft op de voorbereiding van een dergelijke procedure of waarbij aannemelijk is dat een procedure kan volgen. Slechts een beperkt deel heeft betrekking op enkel juridische advieswerkzaamheden. Het advies heeft dan betrekking op een kennisgebied waar de AFM minder expertise heeft of er wordt advies gevraagd in aanvulling op en ter verrijking van een bestaande analyse in geval van een

impactvolle zaak. Alsdan wordt vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid extra juridisch perspectief gevraagd.

De AFM maakt ook gebruik van de juridische dienstverlening van Van Doorne. Het betreft de rechtsgebieden pensioenrecht en arbeidsrecht. De AFM schakelt Van Doorne in voor procesbijstand en voor juridische advisering op algemene onderwerpen binnen deze rechtsgebieden, bijvoorbeeld de Werkkostenregeling, de Wet normering topinkomens of wetgeving op het gebied van waarderen en belonen.

Autoriteit Consument & Markt

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor goede marktwerking voor mensen en bedrijven. De ACM is een zogenaamd klein zbo. Het bestuur van de ACM vormt het zbo. Het personeel en de benodigde middelen worden ter beschikking gesteld van het bestuur door het ministerie. Als markttoezichthouder is de ACM betrokken in veel bestuursrechtelijke procedures. Veel van de besluiten die de ACM neemt, worden door marktpartijen aangevochten. Na een bezwaarprocedure volgt in veel gevallen een procedure voor de (exclusief bevoegde) bestuursrechter van de rechtbank Rotterdam en daarna hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het komt ook voor dat een partij zich verzet tegen optreden van de ACM dat niet voortvloeit uit een besluit maar bijvoorbeeld uit feitelijk handelen bij de inzet van inspectiebevoegdheden. In dergelijke gevallen kan een civiele procedure volgen. Ook komt het voor dat de ACM civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld. Formeel betreft het in civiele zaken een procedure tegen de Staat der Nederlanden.

Bij haar oprichting in 2013 heeft de ACM als uitgangspunt genomen dat zij, evenals haar rechtsvoorgangers, beroepsprocedures tegen haar besluiten zelf voert. Medewerkers van de Directie Juridische Zaken zijn aangewezen als procesvertegenwoordigers van de ACM. Hiervoor zijn verschillende argumenten, zoals de reeds intensieve betrokkenheid van Juridische Zaken in de voorfase van een beroepsgang en het belang van een directe vertaling van het verloop van gerechtelijke procedures en uitspraken voor andere lopende en nieuwe ACM-zaken. Door de beroepsprocedures zelf te voeren worden *'lessons learned'* gesignaleerd en direct vertaald voor de bestaande praktijk en groeit de expertise in huis. Het zelf procederen heeft ook een positief effect op de aantrekkingskracht van de ACM als werkgever.

Bij deze keuze werd destijds ook meteen aangetekend dat er redenen kunnen zijn om een beroepsprocedure uit te besteden aan de landsadvocaat, waarmee de rechtsvoorgangers van de ACM goede ervaringen hadden opgedaan. Uitbesteding is aan de orde wanneer het gaat om civielrechtelijke procedures (de ACM heeft geen advocaten in dienstbetrekking). Deze zaken betreffen veelal de inzet van bevoegdheden door de ACM, waarvoor dan nog geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, of aansprakelijkheidszaken. Het gaat daarbij om een klein aantal van de procedures. Ook wordt de landsadvocaat ingeschakeld wanneer de ACM niet de benodigde capaciteit beschikbaar heeft. Dat betreft dan in de regel complexere reguleringszaken, die een groot beslag op de capaciteit leggen, waarin de landsadvocaat in de loop der tijd waardevolle expertise heeft opgebouwd, en procedures tegen fusiebesluiten, die vaak op korte termijn een forse inzet van capaciteit vergen en minder betrokkenheid van juristen in het voortraject. Verder kan gekozen worden voor uitbesteding in verband met benodigde bijzondere expertise die niet op het terrein van de ACM ligt (bijvoorbeeld IE-recht,

faillissementsrecht, bestuurdersaansprakelijkheid, internationaal privaatrecht), politiek-bestuurlijke gevoeligheid van een zaak of een (tijdelijke) capaciteitsklem binnen Juridische Zaken van de ACM.

De ACM maakt zeer beperkt gebruik van andere kantoren of juridische experts. Wat het toezichtwerk betreft geeft de ACM de voorkeur aan de landsadvocaat omdat juridische bijstand vaak een verder 'kijkje in de keuken' van de toezichthouder vraagt en andere kantoren veelal onder toezicht gestelde marktpartijen bijstaan. In de periode 2019-2021 werd door de landsadvocaat iets meer dan € 1.000.000 (gecumuleerd voor drie jaar) aan de ACM in rekening gebracht.

Inspecties

Nederland kent elf rijksinspecties. De rijksinspecties werken samen op tal van werkvelden: onderwijs en zorg, maar ook gaswinning, vuurwerk, IT- en communicatienetwerken, voedselveiligheid, slachterijen en uitzendbureaus. De rijksinspecties zijn onderdeel van de departementen en vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd zijn ze onafhankelijk in de uitvoering van hun toezicht. Op een enkele inspectie na zijn er geen advocaten in dienstbetrekking. De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspecties, met daarin een belangrijke rol voor de inspecteurs-generaal. De commissie heeft gesproken met een vertegenwoordiger van de Inspectieraad en met het Hoofd Juridische zaken van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

De onafhankelijke rol van de inspectie binnen het departement kan anderzijds ook leiden tot risico's of conflicten. Een aantal inspecties houdt toezicht op de eigen diensten binnen het departement, o.a. de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Veiligheid Defensie. De Arbeidsinspectie houdt ook toezicht op arbeidsomstandigheden binnen de overheid. Inspecties schrijven kritische rapporten, soms over onderdelen van een eigen departement. Een conflict daarover zal aanleiding geven tot de vraag wie de landsadvocaat kan inschakelen, de inspectie of het departement zelf.

Meer marktwerking wordt door de inspectie niet direct als zinvol gezien. Het onderbrengen van advocatendiensten in een rijksinstituut is geen breed levende gedachte binnen de inspecties. Op bepaalde terreinen zijn advocaten in de markt beter in staat om specialistische vragen op te pakken. De praktijk laat echter wel zien dat de overheid niet altijd in staat is de inkoop goed en slim te organiseren bijvoorbeeld boven departementaal niveau. Daarnaast heeft de overheid waarschijnlijk meer moeite om gespecialiseerde advocatenvakspecialisten te werven in concurrentie met grote kantoren. Bij een groot deel van de inspecties, zoals bijvoorbeeld de NVWA, wordt de behandeling van bestuursrechtelijke procedures inclusief procesvertegenwoordiging door de juridische afdelingen van de inspecties zelf gedaan. Aldus wordt in een groot deel van de gevallen de procesvertegenwoordiging zelf gedaan, alleen niet in civiele zaken als een advocaat verplicht is. In civiele zaken verleent doorgaans de landsadvocaat procesbijstand. Een enkele keer wordt gebruik gemaakt van andere kantoren voor juridische bijstand. De landsadvocaat heeft vrijwel al de specialisaties in huis die de inspecties nodig hebben.

Politie

Het landelijke politiekorps (de politie) maakt geen onderdeel uit van de Staat als rechtspersoon, waardoor de politie niet valt onder het contract van de Staat met de landsadvocaat. De politie bepaalt zelf of Pels Rijcken dan wel andere advocatenkantoren worden ingeschakeld. De politie is een rechtspersoon met een wettelijke taak, te weten het leveren van bijdrage aan een veilige samenleving. Bij de politie worden advocatenkantoren ingehuurd voor dienstverlening aan de rechtspersoon c.q. het bestuursorgaan korpschef zelf. Daarnaast komen de kosten van bijstand door een advocaat aan een politieambtenaar onder bijzondere omstandigheden ten laste van de werkgever. Centrale beoordeling van de inzet van advocaten vindt bij de politie uitsluitend plaats wanneer het instellen van cassatie wordt overwogen. Doel daarvan is de rechtsvorming.

De overige zaken worden decentraal beoordeeld door daartoe gemandateerde medewerkers. De politie werkt samen met drie advocatenkantoren. Pels Rijcken is vanwege de breedte en de uitstekende kennis op het gebied van strafrecht en civiel- en ambtenarenrecht een *preferred supplier*. Pels Rijcken wordt ervaren als een goed kantoor. Met het ministerie van Justitie en Veiligheid is afgestemd in welke gevallen samen met de Staat kan worden opgetreden. Het kan een vreemd beeld naar de buitenwereld geven wanneer de politie en de Staat zijn betrokken in een zaak, maar zich van verschillende advocaten bedienen. Wanneer er geen conflicterende belangen voorzien worden, laat de politie zich samen met de Staat vertegenwoordigen. Als conflicterende belangen worden voorzien, zal een ander advocatenkantoor ingezet worden dan Pels Rijcken. Daarnaast schakelt de politie op regelmatige basis twee andere kantoren in, namelijk Stibbe en Nysingh.

Door middel van een systeem van periodiek intern overleg en jaarlijks overleg met de vaste aanbieders wordt overzicht gehouden over de inzet van advocatendiensten. Daarnaast wordt jaarlijks de kwaliteit van de dienstverlening met alle kantoren geëvalueerd. De stijl van optreden van advocaten voor de politie is belangrijk. Er is bijvoorbeeld gesproken over menselijke maat en hoe van advocaten verlangd wordt daarmee in concrete gevallen om te gaan. De recente ontwikkelingen op het gebied van het evenredigheidsbeginsel worden met de advocaten besproken aan de hand van zich daarvoor lenende casuïstiek. Dat zijn actuele onderwerpen bij alle overheidsorganisaties.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is een onderdeel van de rechterlijke macht (Wet op de rechterlijke organisatie). Tegelijkertijd heeft de minister van J&V de bevoegdheid om bindende aanwijzingen te geven aan het OM, wat maakt dat het OM -anders dan de rechter- ook als onderdeel van de uitvoerende macht kan worden gezien. Aan het hoofd van de organisatie staat het College van procureurs-generaal. Samen met de staf vormt het college het Parket-Generaal; feitelijk het landelijke hoofdkantoor van het Openbaar Ministerie. Het OM behoort tot de rechtspersoon (naar publiekrecht) Staat der Nederlanden. Aan het ambt van OvJ zijn bij en krachtens de wet zelfstandige bevoegdheden geattribueerd, zodat de OvJ ook bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Het Openbaar Ministerie (OM) schakelt onder meer externe advocatendiensten in t.b.v. schikkingen, bij de totstandkoming van overeenkomsten met bijzondere getuigen en in bepaalde gevallen voor de rechtsbijstand aan bijzondere getuigen.

De procedure voor inzet van de landsadvocaat is geregeld in een interne instructie voor het OM. Voor elke inzet van de landsadvocaat is toestemming van de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Parket-Generaal vereist. Het OM voert in voorkomende gevallen zonder externe juridische dienstverlening schikkingsonderhandelingen. Bij schikkingsonderhandelingen in grote(re) zaken wordt de landsadvocaat veelal wel betrokken. Overeenkomsten met bijzondere getuigen komen tot stand met juridische bijstand van de landsadvocaat. De afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Parket-Generaal coördineert de procesvertegenwoordiging waar inschakeling van de landsadvocaat vereist is. Alle contacten met de landsadvocaat verlopen via de afdeling. De afdeling stuurt en monitort de tarieven en tijdsbesteding van het kantoor van de landsadvocaat. Bij (mogelijke) belangenverstrengeling, bij kroongetuigenregelingen of op verzoek van betrokken partijen wordt ook gebruik gemaakt van juridische diensten van andere advocaten dan de landsadvocaat. Niet limitatief zijn de andere kantoren die worden ingezet (Lumen Lawyers, RESOR, Nysingh en Van Doorne). Daarnaast worden ten behoeve van de juridische bijstand aan bijzondere getuigen advocaten van diverse kantoren (niet zijnde de landsadvocaat) ingeschakeld. Dit betreft doorgaans kleinere advocatenkantoren. De inzet van de landsadvocaat en andere advocaten wordt driemaandelijks binnen het OM besproken en geëvalueerd. Er is voldoende vrijheid om andere advocatenkantoren dan de landsadvocaat in te schakelen. Wel blijkt het lastig om advocaten te vinden die niet zijn betrokken bij aangelegenheden van cliënten tegen wie het OM strafrechtelijke of civielrechtelijke procedures heeft of had lopen waardoor (de schijn van) belangenverstrengeling kan bestaan.

Budgettaire overwegingen zijn voor de keuze om externe juridische dienstverlening in te schakelen in principe niet relevant, zij het dat waar het kan uiteraard zelf wordt voorzien in de juridische expertise of procesvertegenwoordiging. Aan een opdracht aan de landsadvocaat gaat altijd een kosteninschatting vooraf. Bij de inschakeling van advocaten t.b.v. bijzondere getuigen wordt wel een maximumtarief gehanteerd.

Op jaarbasis is de afgelopen drie jaren gemiddeld tussen €2.500.000 - €3.000.000 uitgegeven aan diensten van de landsadvocaat:

- In 2021: € 2.757.898
- In 2020: € 2.606.983
- In 2019: € 3.049.752

Voor andere advocatenkantoren dan de landsadvocaat was dit in 2021 circa € 271.000, met uitzondering van de kosten van bijstand aan bijzondere getuigen. De kosten daarvan hangen sterk samen met het - sterk fluctuerende – aantal bijzondere getuigen dat moet worden begeleid. Gemiddeld liggen de kosten daarvan tussen de € 200.000 en € 300.000 per jaar.

De schade die het kantoor Pels Rijcken heeft opgelopen door de malversaties in de notariële praktijk heeft geen waarneembare nadelige effecten op de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening aan het openbaar ministerie gehad. Er is goed over gecommuniceerd door de landsadvocaat. De kwestie is nooit gebagatelliseerd en de getroffen verbetermaatregelen, bijvoorbeeld in de sfeer van toezicht, lijken passend en adequaat.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) heeft de nationale veiligheid als kerntaak. Daartoe wordt onderzoek gedaan naar organisaties en personen die een dreiging vormen; worden veiligheidsonderzoeken uitgevoerd; veiligheidsmaatregelen bevorderd; inlichtingen over het buitenland ingewonnen; analyses gemaakt van dreigingen en risico's; bepaalde personen en organisaties gescreend. De verantwoordelijkheid voor de AIVD ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De commissie heeft met HJZ-AIVD een gesprek gevoerd langs twee perspectieven:

- de dienstverlening door advocaten ten behoeve van de AIVD als organisatie
- de functionele rol van de AIVD waar het gaat over de Staat als cliënt en afnemer van advocatendiensten, in relatie tot veiligheidsvraagstukken (security).

Ten aanzien van het eerste perspectief licht HJZ AIVD toe dat de AIVD in hoofdzaak gebruik maakt van de diensten van het kantoor van de landsadvocaat. De landsadvocaat is thuis op het terrein van juridische vraagstukken op het gebied van inlichtingen en veiligheid en een goede partner voor de dienst. Mede naar aanleiding van het onderzoek door de commissie, wordt er thans gewerkt aan een pool met een gespecialiseerd en inhoudelijk geïntensiveerd deel van het kantoor van de landsadvocaat dat zich kan buigen over vertrouwelijke kwesties die de AIVD aangaan. De AIVD kan als atypische cliënt binnen de Staat niet verwachten dat de betrokken adviseurs exclusief voor de AIVD werken, maar is wel gebaat bij een zo klein mogelijke kring van inhoudelijk betrokken spelers.

De nieuwe Wet inlichtingen en veiligheid (Wiv) 2017 geeft de inlichtingendienst meer bevoegdheden, maar daar staat tegenover dat het toezicht ook is aangescherpt. In de Wiv 2017 wordt door onafhankelijke commissies vooraf, tijdens én achteraf beoordeeld of de inzet van een bijzondere bevoegdheid door de AIVD rechtmatig is (geweest). Zo is er de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Daarnaast is er de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB), die vooraf toetst of de AIVD een bijzondere bevoegdheid mag inzetten.

Tegen de beslissingen van de TIB en de CTIVD zal mogelijk door een tijdelijke wet beroep tegen een deel van de uitspraken bij de Raad van State kunnen worden ingesteld. Het wetsvoorstel zal op korte termijn aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In de verwachting dat deze tijdelijke wet snel kan worden ingevoerd, zijn de betrokkenen al druk bezig met de voorbereidingen van de implementatie. En daarvoor hebben de diensten, maar ook de TIB contacten met advocatenkantoren.

Overzicht inschakeling advocaten bij instellingen voor toezicht, handhaving en veiligheid

Dienstverlening advocaten aan Markttoezichthouders, Politie, OM, Inspecties en Veiligheidsdienst	Rechtsvorm	LA (Pels Rijcken)	Pels Rijcken	Andere kantoren	Advocaten in dienst?
DNB	Naamloze vennootschap; zbo voor nationale taken	nvt	ja	ja	nee
AFM	Stichting, zbo	nvt	ja	Ja (bv. Van Doorne)	nee
ACM	zbo (onderdeel van de Staat); geen rechtspersoon	ja		Zeer beperkt	nee
Inspectieraad	Overlegorgaan Inspecties binnen rijksdienst (inspecties zijn onderdeel van de Staat) ; geen rechtspersoon	Bevoegdheid inschakeling ligt bij de inspecties, niet bij de inspectieraad. Alle inspecties (behalve de IBTD) maken gebruik van de landsadvocaat			Niet bij de inspectieraad. Bij IGJ wel (één interne advocaat)
NVWA	Agentschap/Inspectie (onderdeel van de Staat); geen rechtspersoon	ja		Ja, aanvullend	Nee
Politie	Rechtspersoon met wettelijke taak	nvt	Ja	Ja, aanvullend (Nysingh, Stibbe)	nee
Openbaar ministerie	Dienst (onderdeel van de Staat); geen rechtspersoon	Ja		Ja, aanvullend o.m.: (Lumen Lawyers, RESOR, Nysingh, Van Doorne)	nee
AIVD	Dienst (onderdeel van de Staat), geen rechtspersoon	ja		Zeer beperkt	nee

Samenvatting

Bij de inkoop/inhuur van advocatendiensten door de kerndepartementen hebben de directies WJZ een overkoepelende en coördinerende verantwoordelijkheid. Bij deze verantwoordelijkheid hoort ook het inschakelen van de landsadvocaat of van andere externe juridische adviseurs. De landsadvocaat heeft als belangrijkste taak de vertegenwoordiging van de Staat in civiele gedingen. Daarbij hoort ook advisering over procesrisico's, schikkingen, processtrategie en de inhoudelijke inbreng in het geding. Bij veel ministeries is de algemene regel dat de landsadvocaat wordt ingeschakeld tenzij de noodzakelijke deskundigheid daar niet geleverd kan worden. Enkele ministeries maken een meer open afweging tussen het kantoor van de landsadvocaat en andere advocatenkantoren waarmee door dat ministerie een raamovereenkomst is gesloten.

Bij het maken van een keuze voor een advocaat wordt naast specifieke deskundigheid gelet op:

- respectvolle bejegening van de tegenpartij van de Staat;
- politieke en bestuurlijke gevoeligheid;
- inzicht in belangen die de Staat dient;
- signaleren van de mogelijke spanningen tussen concurrerende belangen;
- parate, historische kennis van juridisch relevant handelen van en door de Staat.

Het kantoor van de landsadvocaat heeft binnen de kerndepartementen en bij uitvoeringsorganisaties een goede reputatie. Op andere advocatenkantoren wordt vooral een beroep gedaan als de landsadvocaat geconflicteerd is (zelden) of een bepaalde specialisatie niet voldoende kan bieden (bijvoorbeeld ondernemingsrecht en transacties). Bij de Staat zijn momenteel 35 advocaten in dienstbetrekking, vooral werkzaam op gebieden zoals arbeidsrecht, aansprakelijkheidsrecht en aanbestedingsrecht. De verwachting bestaat niet dat overheidsadvocaten de landsadvocatuur zullen kunnen vervangen. Binnen de ministeries wordt versterking van de ambtelijke staf met juristen ook slechts in beperkte mate gezien als middel om de behoefte aan advocatendiensten terug te dringen. Toezichhoudende en handhavingsorganisaties doen veelvuldig een beroep op de landsadvocaat/Pels Rijcken. Deze dienstverlening wordt positief gewaardeerd. Behalve (potentiële) belangenconflicten is de belangstelling voor het leveren van diensten soms beperkt omdat kantoren moeite lijken te hebben met hogere informatiebeveiligingseisen.

8. Lagere overheden en advocatendiensten

Provincies en gemeenten

De opdracht van de commissie heeft betrekking op advocatendiensten aan de Staat, op het centrale niveau in de bestuurlijke organisatie van Nederland. Ervaringen die zijn opgedaan binnen andere bestuurslagen van de overheidsorganisatie kunnen niettemin relevant zijn voor die opdracht. Hoe is daar de inkoop van diensten van advocaten georganiseerd? Wordt gebruik gemaakt van raamcontracten? Bestaan er vaste betrekkingen met het kantoor Pels Rijcken? Welke ervaringen zijn opgedaan met advocaten in dienstbetrekking? Om een breder beeld te krijgen van de advocatendienstverlening in het publieke domein heeft de commissie aandacht besteed aan de wijze waarop provincies en gemeenten zich voorzien van advocatendiensten. Daartoe is informatie ingewonnen bij alle provincies, alsook bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de vier grootste gemeenten. Ter aanvulling daarop zijn gesprekken gevoerd met het hoofd juridische zaken van de provincie Gelderland en met juristen van de gemeenten Rotterdam en Amsterdam.

Provincies

Een van de belangrijkste werkterreinen van de bestuurslaag tussen Rijk en gemeente vormt de fysieke leefomgeving. Dat kenmerk komt terug in de behoefte van de provincies aan juridische diensten van advocaten. De provincie bepaalt of steden en dorpen kunnen uitbreiden en waar bedrijventerreinen en kantorenparken mogen worden aangelegd. De provincie bepaalt waar wegen, spoorwegen, scheepvaartverbindingen, industriegebieden, agrarische en natuurgebieden en recreatieve voorzieningen komen. Ruimtelijke ordening en milieuwetgeving zijn voor de provincies daarom belangrijke rechtsgebieden. Alle provincies blijken bij de uitoefening van hun taken gebruik te maken van advocatendiensten. Het gaat zowel om het voeren van procedures, alsook ter advisering. Er is een grote waaier van juridische onderwerpen die aanleiding geven om advocatendiensten in te kopen, zoals:

- organieke wetgeving (w.o. Grondwet, Provinciewet, Wet gemeenschappelijke regelingen); bestuurs- (proces)recht;
- aanbestedingsrecht;
- bouwrecht;
- Europees recht (waaronder staatssteun);
- ondernemingsrecht;
- intellectueel eigendomsrecht;
- insolventierecht;
- milieurecht en natuurbeschermingsrecht;
- omgevingsrecht;
- (overheids)aansprakelijkheidsrecht en schade (nadeelcompensatie, planschade en onrechtmatige overheidsdaad);
- onteigeningsrecht;
- privacyrecht;
- verbintenissenrecht;

- verzekeringsrecht;
- Wet open overheid en Wet hergebruik overheidsinformatie;
- Wet Bibob;
- arbeidsrecht.

Provincies besteden advocatendiensten niet gezamenlijk aan, maar overleggen daarover wel in interprovinciaal verband. Met aanbesteding in zogenoemde percelen, naar rechtsgebieden bijvoorbeeld, zijn goede ervaringen opgedaan bij verscheidene provincies. Inzet van meerdere kantoren bevordert de marktwerking, is de gedachte. Het nadeel dat versnippering zou optreden en dat de brede blik wordt gemist naar andere rechtsgebieden wordt binnen de provincies niet ervaren. De juiste expertise en ervaring telt kennelijk meer dan het kunnen terugvallen op één kantoor als huisleverancier. Bij provincies met raamcontracten valt op dat afscheid nemen van een voorkeursadvocatenkantoor na een aanbestedingsronde meer dan eens gevolgd wordt door succesvolle terugkeer van datzelfde kantoor voor een daaropvolgende periode.

De meeste provincies hebben wel een relatie met het kantoor Pels Rijcken, sommige incidenteel, andere meer frequent, al of niet op basis van een raamcontract. Onverplichte aanbesteding van juridische dienstverlening door middel van raamcontracten komt veel voor. Een voorbeeld biedt Gelderland, dat na een meervoudig onderhandse aanbesteding met Pels Rijcken een raamcontract heeft afgesloten voor zes jaar. De diensten omvatten procesvertegenwoordiging en advisering. Op basis van de overeenkomst met Pels Rijcken worden per opdracht nadere afspraken gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld bij de provincie Gelderland positieve ervaringen met een goed ingerichte 'poortwachtersfunctie' voor inhuur van advocaten. Kritisch zijn aan de voorkant loont, volgens de gesprekspartner van de commissie, ook als het gaat om het tegengaan van onnodig oplopende kosten als eenmaal een advocaat 'binnen' is. Om die reden investeert de provincie Gelderland in goede afspraken met Pels Rijcken bij de (kosten van) concrete inzet.

De fraude bij het notariaat van het kantoor Pels Rijcken heeft, voor zover de commissie heeft kunnen constateren, geen merkbare gevolgen gehad voor de inzet van advocaten van dit kantoor voor en door de provincies. De contactpersonen zijn goed op de hoogte gehouden van ontwikkelingen in dit verband. De advocatendiensten van Pels Rijcken krijgen in het algemeen een hoge waardering. Er wordt tevredenheid gerapporteerd over de kwaliteit, snelheid en politiek-bestuurlijke sensitiviteit van het kantoor.

Advocatendiensten voor de provincies	Pels Rijcken	Andere advocatenkantoren	Advocaten in dienst van de provincie
Groningen	incidenteel	ja	0
Friesland	nee	ja (vast kantoor)	1
Drenthe	vrijwel niet	ja (vast kantoor)	0
Noord-Holland	ja	Ja (sporadisch)	6
Flevoland	ja	ja	0
Overijssel	ja	ja (vast kantoor)	0
Gelderland	ja	ja	0
Utrecht	ja	ja	1
Zuid-Holland	ja	ja	2
Zeeland	ja	ja	1
Noord-Brabant	ja	ja	0 (wel in planning)
Limburg	ja	ja	0

Minder dan de helft van de provincies heeft één of meer advocaten in dienstbetrekking, de overige geen. Noord-Holland springt eruit met zes advocaten. Opvallend is ook dat in Noord-Holland de advocaten in loondienst specialist zijn: twee advocaten zijn gespecialiseerd in bouw- en aanbestedingsrecht, één heeft als specialisme onteigening en bestuursrechtelijke schadevergoeding en drie zijn gespecialiseerd in omgevingsrecht. In de andere provincies zijn de advocaten in dienstbetrekking vooral generalisten.

Gemeenten

In algemene zin geldt dat gemeenten zelf bepalen wie zij voor hun juridische advisering benaderen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) speelt geen rol in het maken van de keuzes welke juridisch adviseur of welk advocatenkantoor een gemeente hiervoor benadert. Het VNG-formulier *Evaluatie aanbestedingspraktijk* is een tool die gemeenten kunnen inzetten bij alle soorten aanbestedingen, dus ook bij juridische dienstverlening. Traditionele advocatendiensten zijn overigens niet aanbestedingsplichtig. De VNG heeft er geen zicht op of en zo ja, in hoeverre gemeenten het formulier gebruiken bij de evaluatie van aanbesteding van juridische dienstverlening. De VNG is, via haar dochter-B.V., betrokken bij meerdere collectieve aanbestedingstrajecten, waaronder bijvoorbeeld die voor de inkoop van mobiele telefonie. Een collectieve aanbesteding komt veelal tot stand na verzoeken daartoe vanuit de leden of op initiatief van de VNG na een ledenraadpleging. Om collectieve inkoop van juridische diensten hebben de leden niet verzocht. De VNG heeft ook geen concrete voornemens om tot een collectieve inkoop te komen. De VNG zelf geeft juridische adviezen aan gemeenten en heeft een vraagbaakfunctie. Wanneer de juridische expertise binnen de VNG ontoereikend is, wordt zo nodig de externe kennis ingekocht. Hiervoor verstrekt de VNG opdrachten aan verschillende specialisten, waaronder advocatenkantoren. Het is aan gemeenten zelf welke notaris zij voor hun notariële dienstverlening benaderen. Veelal zullen gemeenten gebruik maken van lokale notarissen.

De vier grote gemeenten

Elke van de G4gemeenten heeft ervaring opgedaan met advocaten in dienstbetrekking. In Amsterdam werken tegenwoordig circa elf gemeenteadvocaten in het kantoor met de naam

De Huisadvocaat, dat onderdeel is van de directie Juridische Zaken en rechtstreeks gepositioneerd onder het college van burgemeester en wethouders. De Huisadvocaat bestaat zestien jaar. Amsterdam heeft een voortrekkersrol gespeeld bij het in dienst nemen van advocaten. Ook de gemeente Rotterdam heeft sinds 2007 advocaten in dienstbetrekking. Momenteel zijn dat er veertien. Kwantitatief spant Rotterdam daarmee de kroon. Geen andere gemeente heeft zoveel advocaten in dienst. Den Haag heeft momenteel vijf advocaten op de loonlijst, maar streeft naar een uitbreiding tot acht. Bij de gemeente Utrecht kwam in 2014 een eerste advocaat in dienst. In 2016 volgde een tweede, in 2021 een derde. Gemeenteadvocaten behartigen overwegend civielrechtelijke zaken en hebben als regel geen plek in de bestuursrechtelijke keten van besluit, bezwaar en beroep.

In de genoemde gemeenten heeft de onafhankelijke positionering van de advocaten in dienstbetrekking de aandacht. De gemeenteadvocaten maken daar weliswaar deel uit van de reguliere concernorganisatie, maar hebben een inhoudelijk onafhankelijke positie, geborgd door middel van een professioneel statuut, de geldende beroepsregels, maar ook door fysieke maatregelen zoals ten aanzien van de werkplekinrichting. Die onafhankelijkheid is cruciaal en wordt voortdurend bewaakt, onder ander door middel van collegiale intervisie. De advocaat treedt op in juridische kwesties en wordt dus niet belast met niet-juridische taken, zoals bijvoorbeeld die van projectleider. Hij (zij) heeft de positie dat hij (zij) als advocaat kan escaleren in kwesties die daarom vragen, daartoe heeft de advocaat te allen tijde direct toegang tot het hogere bevoegde gezag en kan hij (zij), zonder daarin gehinderd te worden, een onversneden juridisch standpunt innemen.

Hoewel de arbeidsvoorwaarden van de advocaten in dienstbetrekking, die de cao Gemeenten volgen⁶¹, en de private advocatuur aanmerkelijk kunnen verschillen, blijkt het in de praktijk goed mogelijk advocaten voor de gemeenten te werven en te behouden. In vergelijking met de beroepsuitoefening in de commerciële advocatuur komen de volgende punten naar voren die de positie aantrekkelijk maken:

- verschil in werkdruk in vergelijking met de commerciële advocatuur;
- andere regels ten aanzien van de declarabiliteit;
- geen verplichte acquisitie;
- de uitstekende opleidingsmogelijkheden;
- goede secundaire arbeidsvoorwaarden;
- een goede onderlinge werk- en teamsfeer.

Bij geen van de gemeenten hebben de advocaten in dienstbetrekking inhuur van externe advocatendiensten overbodig gemaakt. Dat is ook niet het streven geweest. Het is voor externe advocatendiensten gebruikelijk dat gemeenten volgend op een onverplichte aanbestedingsprocedure een raamcontract sluiten met één of meer *preferred suppliers*. Er lijkt een tendens waarneembaar van aanbesteding per (juridisch) perceel naar inschrijving voor *full service* raamcontracten. Als gevolg hiervan bundelen sommige kantoren de expertise in een samenwerkingsverband om langs die weg gezamenlijk in aanmerking te komen voor een aanbesteding. Een voorbeeld daarvan is ADAM advocaten (een combinatie van Croon advocaten, Biesheuvel Jansen Timmermans Kuster, Project Moore Advocaten, Maverick

⁶¹ Inschaling vindt als regel plaats in de salarisschalen 13 en doorloop naar schaal 14 van de cao Gemeenten.

advocaten, ENVIR advocaten en TOON advocaten) dat naast Dirkzwager advocaten de laatste aanbesteding bij de gemeente Amsterdam in de wacht sleepte.

Pels Rijcken heeft met de gemeenten Rotterdam, Amsterdam en Den Haag meermalen raamcontracten voor advocatendiensten voor een bepaalde duur gesloten. In Amsterdam en Den Haag zijn die inmiddels geëindigd, maar over de kwaliteit van de dienstverlening door de advocaten van Pels Rijcken is daar geen wanklank vernomen. Langer lopende dossiers worden in deze gemeenten nog wel door advocaten van Pels Rijcken behandeld. Door intensivering van ervaringen met diverse kantoren wordt in de gemeente Den Haag momenteel gezocht naar goede uitgangspunten en criteria voor een nieuwe vrijwillige aanbesteding. Als belangrijke criteria wordt gedacht aan expertisegebieden, beschikbare capaciteit, tarieven en (afwezigheid van) conflicterende belangen. Hoewel in de gemeente Utrecht Pels Rijcken niet tot de *preferred suppliers* behoort of behoorde, wordt incidenteel ook daar wel een beroep op dat kantoor gedaan. Het gaat dan om zaken met een zeker politiek/bestuurlijk afbreukrisico, zaken waarvoor het kantoor specifieke expertise heeft of zaken waarbij ruime ervaring met de dynamiek van een overheidsorganisatie aan de orde is.

De concrete inschakeling van externe advocaten is bij de grote gemeenten kritisch doordacht. In Rotterdam speelt het *Meldpunt Advocatuur* daarbij een belangrijke rol. Doel van dit Meldpunt Advocatuur is:

- efficiënte inzet van de interne juristen en advocaten van de gemeente Rotterdam;
- beperken van de kosten van externe advocatuur;
- inkaderen en preciseren van de aan de externe advocaat te geven opdracht (vraagarticulatie);
- in huis ontwikkelen van kennis en ervaring (geen inhuur, tenzij);
- nakomen van de contractuele verplichtingen ten opzichte van de externe advocatuur.

Een overeenkomstige functie vervult in de gemeente Amsterdam het Juridisch Inhuur Punt (JIP), belegd bij de Directie Juridische Zaken

Elk van de vier grote gemeenten besteedt per jaar, naar schatting op basis van de aan de commissie verstrekte gegevens, tussen 1 à 4 mln. euro aan externe advocatenkosten. Vanwege de grote verschillen tussen de gemeenten heeft een onderlinge vergelijking op basis van uitgaven geen betekenis.

Samenvatting

In dit hoofdstuk geeft de commissie verslag van onderzoek naar de wijze waarop provincies en gemeenten voorzien in de benodigde advocatendiensten en welke ervaringen zij daarmee hebben opgedaan. De vier grote steden werken met *in house* advocaten en kopen daarnaast extern advocatendiensten in. In de relatie met externe advocatenkantoren wordt door provincies en gemeenten vaak gewerkt met vrijwillige aanbesteding in combinatie met raamcontracten. Afscheid nemen van advocatenkantoren waarmee langjarig is gewerkt komt voor, maar een latere terugkeer blijkt niet ongebruikelijk.

9. Notariële diensten ten behoeve van de Staat

De verkenning

Is het mogelijk en zinvol om voor notariële dienstverlening aan de Staat een overeenkomstig kader te scheppen als bij advocatendiensten? Zouden de te stellen eisen aan de advocatuur ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat? Om die vragen te beantwoorden, heeft de commissie zich verdiept in literatuur over recente ontwikkelingen in notariële dienstverlening en informatie gevraagd bij de ministeries en bij andere overheidsorganisaties naar de aard van de gewenste dienstverlening en de daarbij opgedane ervaringen.⁶² Voorts heeft de commissie gesproken met gezaghebbende personen in het notariaat, waaronder de bestuursvoorzitter van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van het notariaat.

Notaris voor eigen rekening en risico

In Nederland worden de notarissen bij koninklijk besluit benoemd, onder strenge voorwaarden en regels. De notaris is openbaar ambtenaar, maar oefent het notariële ambt uit voor eigen rekening en risico. Dit is verankerd in de Wet op het notarisambt. De notaris verleent hoofdzakelijk diensten in de sfeer van het familievermogensrecht, het registergoederenrecht en het vennootschaps- en rechtspersonenrecht. De functies van het notariaat op deze terreinen zijn het bijdragen aan rechtszekerheid en rechtsbescherming in het belang van individuele burgers en de samenleving als geheel, alsmede het geven van voorlichting, advies en begeleiding. De beroepsgroep is poortwachter voor het rechtsverkeer; een bijdrage aan het voorkomen van fraude en misstanden. Het notariaat verzorgt servicegerichte registraties (zoals het Centraal Testamentenregister). Een belangrijk verschil met de kernwaarden van de advocatuur is dat de notaris onpartijdig is, terwijl de advocaat juist partijdigheid hoog in het vaandel draagt. Daarnaast komt het fenomeen op van de partijnotaris, dat wil zeggen een notaris die de belangen van vooral één van de belanghebbenden behartigt als adviseur. De notaris treedt dan niet als onafhankelijke en onpartijdige notaris op voor alle belanghebbenden, zoals gebruikelijk. Van belang is dat partijen zich dat terdege realiseren. De notaris heeft in die rol een extra zorgplicht: de beroepsregels verplichten een notaris zijn rol als partijnotaris aan de andere belanghebbenden duidelijk te maken, zodat deze een eigen notaris kunnen inschakelen.

⁶² Wet en regelgeving: www.wet-en-regelgeving-notariaat.nl. Prof. mr. L.C.A. Verstappen (red.), *Toekomstscenario's voor het notariaat*, SDU Den Haag 2021. M.J. ter Voert m.m.v. E.M.T. Beenackers, *Juridische beroepen in de toekomst. Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaardery*, Cahier 2016-13 (WODC). A.D. Plaggemars, *Is de notaris de markt meester* (proefschrift RUG 2011). Chr. M. Stokkermans, *Hoe versterkt het notariaat zijn maatschappelijke bijdrage*. Discussienota (in opdracht KNB, 1 december 2018). L. Timmerman en Chr. M. Stokkermans, *Oprichten zonder omwegen. Digitalisering en fraudebestrijding als game changers voor de oprichtingsprocedures van vennootschappen*. Onderzoeksrapport in opdracht van het ministerie van EZK (mei 2020). Voor enige rechtsvergelijking: Eamonn G Hall, *The Common Law and Civil Law Notary in the European Union*. Paper delivered to the Notaries Society of England and Wales, 17 September 2015, London.

Beroepsorganisatie

Het notariaat is verenigd in de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). De KNB is een (publiekrechtelijke) rechtspersoon met verordenende bevoegdheid (een orde). Zij heeft tot wettelijke taak het bevorderen van een goede beroepsuitoefening door de leden en van hun vakbekwaamheid. De taak van de KNB omvat mede de zorg voor de eer en het aanzien van het notarisambt. Notarissen zijn aan tuchtrecht onderworpen ten aanzien van handelen of nalaten in strijd met de zorg die een notaris behoort te betrachten ten opzichte van degene voor wie hij optreedt of een handelen of nalaten dat een behoorlijke notaris niet betaamt. Een notaris kan tuchtrechtelijk veroordeeld worden voor een tekortschieten in bijvoorbeeld zijn poortwachtersrol.⁶³ Binnen de KNB bestaat veel aandacht voor gebreken bij het vervullen van die functie, ook als die samenhangen met lacunes in wet- en regelgeving.

Controle, herijking regels en toezicht

Controlemechanismen

Er zijn in het notariaat drie controlemechanismen:

- de Wet op het notarisambt, overigens een meer uitgebreide wetgeving dan de Advocatenwet;
- het Bureau Financieel Toezicht, die de gebruikelijke controles verricht en het kantoor bezoekt als er aanleiding voor is;
- de interne audit, die voor ieder kantoor geldt en elke 3 jaar verplicht plaatsvindt.

Van belang zijn voorts de administratieve verordening en de beleidsregels die daarmee samenhangen:

- *Uitbetalingen van bijzondere rekeningen*. Er zijn recent twee nieuwe beleidsregels toegevoegd, die voortvloeien uit de fraude bij de notariële praktijk binnen Pels Rijcken. Ten eerste is een *Beleidsregel fiattering uitbetalingen* ingevoerd. Een kantoor dient een vier- of zes-ogen-principe te hanteren bij een uitbetaling, welke in principe ogen

⁶³ Zie: Karin van Wingerde & Claire Hofman, *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter*, SDU Den Haag 2022. Vgl. ook de door Van Wingerde en Hofman geanalyseerde rechtspraak aangaande notarissen:

Gerechtshof Den Haag 1 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:187,
Rechtbank Amsterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3766,
Rechtbank Amsterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3767,
Rechtbank Rotterdam 25 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2594,
Rechtbank Midden-Nederland 16 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5464,
Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch 7 december 2020, ECLI:NL:TNORSHE:2020:28,
Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 18 november 2020, ECLI:NL:TNORARL:2020:31,
Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2020, ECLI:NL:TNORARL:2020:5,
Kamer voor het notariaat Amsterdam 14 november 2019, ECLI:NL:RNORAMS:2019:21,
Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:35,
Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:33,
Kamer voor het notariaat Den Haag 22 mei 2019, ECLI:NL:TNORDHA:2019:12,
Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 20 maart 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:16,
Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch 27 maart 2019, ECLI:NL:TNORSHE:2019:2,
Kamer voor het notariaat Den Haag 25 juli 2018, ECLI:NL:TNORDHA:2018:13,
Kamer voor het notariaat Den Haag 25 juli 2018, ECLI:NL:TNORDHA:2018:14,
Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch 19 maart 2018, ECLI:NL:TNORSHE:2018:1 (Panama Papers),
Kamer voor het notariaat Amsterdam 1 maart 2018, ECLI:NL:RNORAMS:2018:4.

van KNB-leden moeten zijn. De kleine kantoren (circa 60% in Nederland) hebben vaak maar één KNB-lid op kantoor, waardoor het moeilijk is om uitvoering te geven aan deze beleidsregel. Dat was aanleiding om te besluiten dat dit ook een niet KNB-lid mag zijn, bijvoorbeeld een administratief of andere medewerker.

- *Nevenfuncties*. Er geldt een meldplicht voor nevenfuncties. De controle wordt verricht door de Kamer voor het notariaat en niet de KNB. Uitgangspunt van de nieuwe *Beleidsregel nevenbetrekkingen* is dat een notaris in beginsel geen nevenbetrekking aanvaardt indien hij binnen de organisatie als enige persoon een functie vervult. Dat betekent dus dat een notaris niet alléén bestuurder mag zijn van een stichting. De notaris mag niet alleen over gelden van derden kunnen beschikken. Dit neemt niet weg dat één notaris een stichting mag oprichten.
- Een algemene regel is dat de bestuurders van een (combinatie)kantoor zorgdragen voor afscherming van toegang tot notariële dossiers en correcte uitvoering van de administratie.

Herijking regels en werkwijze notarisambt

De KNB stelt momenteel voorstellen op voor wijziging van de Wet op het notarisambt. Mede naar aanleiding van de fraude bij het notariaat van Pels Rijcken, doch niet uitsluitend als gevolg hiervan, zullen mogelijk regels en werkwijzen worden aangescherpt, in aanvulling op de eerdergenoemde beleidsregels. De KNB is bevoegd zelf beleidsregels te maken en vast te stellen.

Te denken valt aan:

- bij voorkeur voert men niet met kantoorgenoten bepaalde notariële opdrachten uit waarbij persoonlijke betrokkenheid aan de orde is. Er zal daarvoor een externe persoon moeten worden geconsulteerd en ingeschakeld;
- ten aanzien van de consignatiekas, waarin gelden van derden staan opgenomen, worden aanpassingen bepleit. Wanneer deze gelden te lang staan, bijvoorbeeld 1,5 tot 2 jaar, is het advies deze af te storten naar de consignatiekas van het ministerie van Financiën. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën zijn in gesprek om dit te regelen.

Toezicht door het BFT

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is belast met toezicht op het notariaat. Het integraal toezicht op het notariaat richt zich op de aandachtsgebieden: financiën, integriteit (inclusief de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, Wwft) en de kwaliteit van de notaris. De wetgever schrijft een effectief, efficiënt en preventief toezicht op het notariaat voor. Het BFT heeft hiertoe een structuur van regionale aanspreekpunten gecreëerd, die de relaties met de notarissen in een regio beheren, inclusief de organisaties die een verhoogd risico kennen met betrekking tot de continuïteit. Daarnaast is risicogericht toezicht uitgewerkt; de kantoren en notarissen met de grootste financiële, integriteits- en kwaliteitsrisico's zullen het meest intensief in het toezicht worden betrokken. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht heeft het BFT bevoegdheden die leiden tot een medewerkingsplicht van de notaris. Het is bijvoorbeeld mogelijk om ook informatie van derden te betrekken in het toezicht. De notaris heeft ten opzichte van het BFT geen geheimhoudingsplicht en kan zich dus niet op zijn verschoningsrecht beroepen. Het BFT is

naast financieel toezichthouder ook toezichthouder op de kwaliteit en integriteit van een notaris. Daardoor zullen bijvoorbeeld kantoorcultuur, houding en gedrag aandacht krijgen in het toezicht.

Notariële dienstverlening

Notaris ook ondernemer

De notaris is behalve openbaar ambtenaar ook ondernemer, met een prikkel tot efficiëntie en kostenbewustzijn (en vrije tarieven). Het ambt van notaris houdt de bevoegdheid in om notariële akten te verlijden in de gevallen waarin de wet dat aan hem opdraagt of een partij zulks van hem verlangt en om de andere in de wet aan hem opgedragen werkzaamheden te verrichten. Voor een aantal typen rechtshandelingen is naar Nederlands recht een notariële akte vereist. Men spreekt van domeinmonopolies. Afgezien van de ambtelijke status van de notaris, kan van een gereguleerde markt met een vergunningstelsel worden gesproken. Alleen degene met een notarisvergunning mag bepaalde diensten verrichten. Het notariaat is divers; het kent veel kleine kantoren (dorpskantoren en regiokantoren) met particulier en mkb-werk, kantoren die veelal voor vaste cliënten werken en grote kantoren. Grote cliënten maken voor notariaatsdiensten vaker gebruik van meerdere kantoren. Voor het betrekken van een notarisdienst is geen aanbestedingstraject nodig.

Laagdrempelig notariaat

Het klassieke notariskantoor bestaat nog, maar andere vormen van notariële dienstverlening hebben zich aangediend of zijn gegroeid. Van 2013 tot 2022 bood de *HEMA* laaggeprijsde notarisdiensten aan. De winkelketen was daar toentertijd een samenwerking voor gestart met een dertigtal notariskantoren. Consumenten konden een samenlevingscontract of testament regelen bij de *HEMA*. De KNB plaatste in 2013 vraagtekens bij 'het vervullen van de zorgplicht van de notaris'. De organisatie legde de zaak daarom voor aan de tuchtrechter. Deze keurde de notarisdienst van de winkelketen goed. De dienst was volgens de rechter niet in strijd met de wet- en regelgeving. Eind 2021 is de *HEMA* gestopt met deze dienstverlening, maar alternatieven zoals het online *nunotariaat* hebben zich aangediend.

Zakelijke dienstverlening

Voor de zakelijke dienstverlening door het notariaat zijn samenwerkingsverbanden van notarissen met advocaten en andere erkende beroepsbeoefenaren belangrijker geworden.⁶⁴ De voorzitter van de KNB merkt daarover op dat cliënten vaak de voorkeur geven aan één kantoor voor notaris- en advocatendiensten, waardoor optimale samenwerking kan worden gerealiseerd bij bijvoorbeeld een fusie of vastgoeddeal. Een samenwerking kan ook vanuit meerdere kantoren tot stand komen. Voor combinatiekantoren is regelgeving opgesteld, de Verordening interdisciplinaire samenwerking 2015. Notarissen hebben verder een eigen kwaliteitsrekening en mogen daarnaast niet afhankelijk zijn van een advocaat. Bij de

⁶⁴ Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren. Behandeld en goedgekeurd in de vergadering van het college van afgevaardigden van 25 november 1994, *Adv.bl.* 1995, blz. 347. In 2002 nog nieuwswaardig: 'KNB-voorzitter Dolf Plaggemars, 'Samenwerking notarissen met advocaten moet kunnen, met accountants niet', in: *Advocatenblad* 18 oktober 2002, pp. 852-854. Zie voor de samenwerking met belastingadviseurs: Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2021:279, 200.275.381/01 NOT.

samenwerking binnen een kantoor vraagt dit extra aandacht. De KNB verbiedt combinatiekantoren niet. Op basis van de fraude bij Pels Rijcken is de opvatting hieromtrent niet veranderd. In het verleden was de notariële praktijk doorgaans een klein onderdeel van een combinatiekantoor. De notariaten zijn echter gegroeid, waardoor het niet ongebruikelijk is dat ook een notaris bestuursvoorzitter kan worden van een combinatiekantoor.

Diensten aan de Staat

De notariële dienstverlening die de Staat nodig heeft, betreft vooral registergoederenrecht en het vennootschaps- en rechtspersonenrecht. Behalve de verplichte dienstverlening die voortvloeit uit het domeinmonopolie van de notaris, kan het ook zijn dat een onderdeel van de Staat notariële advisering behoeft. De commissie is in dit verband gevraagd ten aanzien van het notariaat onderscheid te maken tussen ambtshandelingen (zoals het opmaken van authentieke akten) en advisering, omdat dit naar hun aard verschillende werkzaamheden zijn waarvoor verschillende eisen relevant kunnen zijn.

Het beeld is dat er binnen de Staat, hoewel in omvang overzichtelijk, grote diversiteit bestaat in de behoeften aan notariële diensten. Enkele onderdelen binnen de Staat, zoals Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf, maken met regelmaat gebruik van notariële diensten. De dienstverlening aan de Staat heeft bijzondere aspecten, waarin een notaris zich zal moeten verdiepen. Het notariaat is bijvoorbeeld recent wakker geschud door het Didam-arrest.⁶⁵ De notaris zal op de hoogte moeten zijn van bestuursrechtelijke beginselen, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel. Niet iedere notaris zal in het bestuursrecht voldoende thuis zijn, bij de selectie van het kantoor zal daar rekening mee moeten worden gehouden.

Kerndepartementen

Door de kerndepartementen worden in beperkte mate notariële diensten afgenomen. Een representatief voorbeeld biedt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat daarvoor tot 1 juli 2022 gebruik maakte van notarisdiensten van Pels Rijcken. Het betrof het opmaken van aktes, zoals voor statuten voor een stichting of bij opheffing van een rechtspersoon. Notariële diensten worden bijvoorbeeld ook ingezet ten behoeve van het op afstand zetten van zakelijke en financiële belangen van bewindspersonen bij hun aantreden. De ministeries van Economische Zaken en Koninkrijksrelaties en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben daarnaast te maken met het vestigen en doorhalen van pandrecht, en het ministerie van Justitie en Veiligheid schakelt de notaris in voor legalisatiedossiers. Bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gaat het om zowel advisering als het opmaken van akten of statuten, voornamelijk op het gebied van vastgoedtransacties en rechtspersonenrecht. Bij het ministerie van Defensie betreft het in overwegende mate toepassing van rechtspersonenrecht (oprichting van stichtingen e.d.) en omvat de dienstverlening verder voornamelijk advisering. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zocht een keer notarieel advies in het kader van dreigende faillissementen in het onderwijs en het mogelijk fuseren van instellingen. Het beeld bij de kerndepartementen is dat het zoeken van een alternatief voor notariële dienstverlening die tot 1 juli door Pels Rijcken

⁶⁵ ECLI:NL:HR:2021:1778.

werd geleverd geen probleem vormt, maar er is geen gedeeld sturingskader of een gedeeld inkoopbeleid c.q. opdrachtgeverschap voor deze diensten.

Rijkswaterstaat

Notariële dienstverlening is bijvoorbeeld nodig als Rijkswaterstaat onroerende zaken aankoopt om nieuwe infrastructuur aan te leggen. Daarbij wordt doorgaans opdracht verleend aan een notaris in de buurt van het betreffende project. Er wordt voor een plaatselijke notaris gekozen omdat particuliere eigenaren nog weleens in persoon bij de aktepassering willen zijn. Dan is het niet klantvriendelijk als er veel reistijd nodig is. Verder zijn plaatselijke notarissen bekend met lokale bijzonderheden, zoals ruilverkavelingen, oude zakelijke rechten (zoals het recht van de 13e penning, beklemrecht en dergelijke). De gevraagde notariële dienstverlening betreft het passeren van aktes en bijkomende werkzaamheden. Advieswerkzaamheden worden in dit verband zelden gevraagd.

Rijksvastgoedbedrijf

Door het Rijksvastgoedbedrijf werd het notariaat van Pels Rijcken tot juli 2022 ingeschakeld voor onder meer advieswerkzaamheden in het kader van de aankoop of huur van vastgoed, erfpacht, grondruil, verkoop en gebiedsprojecten, juridische procedures die zijn gevoerd over verzorgingsplaatsen respectievelijk de veilingen van benzinestations, verkopen van objecten en lotingen bij aanbestedingen en legalisaties van de afdeling Onbeheerde Nalatenschappen. Omdat vanaf 1 juli 2022 geen gebruik meer kan worden gemaakt van de notariële dienstverlening van Pels Rijcken, is aan meerdere notariskantoren gevraagd offerte uit te brengen voor het verrichten van werkzaamheden die verband houden met de aankoop van vastgoed.

Notariële dienstverlening niet in beheer van de Staat

Geen notariële dienstverlening in beheer van de Staat

Het is onder de huidige wetgeving ondenkbaar dat de Staat in eigen beheer in de eigen notariële dienstverlening zou kunnen voorzien (zoals voor advocatendiensten in beginsel wel het geval is), met één of meerdere notarissen in dienstverband. De Wet op het notarisambt schrijft onafhankelijkheid én onpartijdigheid van de notaris voor, hetgeen betekent dat een notaris niet in dienst kan zijn van de Staat. Het is wettelijk niet toegestaan dat een notaris slechts één klant heeft, bijvoorbeeld de Staat. De notaris is in zo'n situatie te afhankelijk van één cliënt. Uitgangspunt is dat het ambt van notaris uitgeoefend wordt nadat de notaris bij KB is benoemd op basis van een ondernemingsplan. Van een bij de rijksoverheid aangestelde 'staatsnotaris' kan om die reden al geen sprake zijn, nog daargelaten de vraag of een dergelijk construct toegevoegde waarde zou hebben.

Staatsinstituut voor derdengelden?

Is het een idee om derdengelden in een instituut van de Staat veilig te stellen? Een voordeel kan zijn dat er vanwege de sterke positie van de Staat zekerheid is dat de vereiste betaalstromen daadwerkelijk plaatsvinden. De wet biedt ruimte en regelt dat, als voor de eigendomsoverdracht een notariële akte vereist is, de gelden ten tijde van het ondertekenen

van de notariële akte uit de macht van de desbetreffende partij moeten zijn, maar niet dat het geld dan in de macht van de notaris zou moeten komen. In de praktijk worden derdengelden echter nagenoeg altijd beheerd door de notaris. Wanneer niet de notaris maar een door de overheid gecreëerde derde het beheer over derdengelden zou hebben, kan dit leiden tot het mogelijk gevoelde nadeel dat een overheidsorgaan bepaalt of en wanneer uitbetaald wordt, en niet de notaris die onpartijdig en onafhankelijk handelt.

Professioneel opdrachtgeverschap

Bij het aangaan van duurzame relaties met een of meerdere notariskantoren zou de Staat goed voor ogen moeten hebben welke diensten nodig zijn. Wanneer daarvoor meerdere expertises relevant zijn, zoals bijvoorbeeld kennis en ervaring met het bestuursrecht, is men veelal aangewezen op een multidisciplinair kantoor. Het kan in dit verband zinvol zijn dat de Staat beschikt over (een) onpartijdige en deskundige jurist(en) met een notariële, civielrechtelijke achtergrond, belast met professioneel opdrachtgeverschap voor notariële dienstverlening aan de Staat.

Selectie, onafhankelijkheid, waarborgen

De commissie ziet geen reden voor de Staat om aanvullende eisen te stellen die uitgaan boven de eisen die op grond van de uitgebreide wet- en regelgeving al gelden voor het notariaat. Wel kan sprake zijn van aanvullende waarborgen die in een contract zouden kunnen worden vastgelegd. Maar er is geen landsnotariaat, zodat dergelijke waarborgen per separate opdracht of via individuele raamovereenkomsten gerealiseerd zouden moeten worden. In de gesprekken van de commissie kwam in dit verband een aantal aandachtspunten naar voren. Van belang is voldoende onafhankelijkheid te bewaken, door te kiezen voor een zekere spreiding van de notariële dienstverlening over meerdere kantoren. Ook voor het kantoor is het overigens relevant geen te grote afhankelijkheid te hebben van de Staat als cliënt. Het kantoor waar de Staat zaken mee doet, moet voldoende massa hebben om met voldoende snelheid ook omvangrijke diensten voor de Staat te verrichten. Dit impliceert dus de keuze voor een groter kantoor. Een regionale spreiding over grotere kantoren door het hele land ligt voor de hand boven het kiezen voor één kantoor dat landelijk zou werken. Er is geen verplichting tot aanbesteding van de wettelijke notariële taken, net zomin als dat het geval is voor de dienstverlening door advocaten (ten aanzien van de procesvertegenwoordiging). Het lijkt echter raadzaam, zoals bijvoorbeeld ook gemeenten plegen te doen, te werken met meerdere offertestellingen om daarmee een zekere objectieve marktwerking aan te houden. Het is goed om enerzijds sleetsheid in de relatie met een kantoor te voorkomen, maar anderzijds niet te frequent te wisselen (bijvoorbeeld elke vijf jaar), ook omdat de eis van exclusiviteit in de adviespraktijk voor de Staat meebrengt dat de notaris snel met andere cliënten kan zijn geconfronteerd.

Ten aanzien van een gecombineerde advocaat-/notarispraktijk geldt dat deze verschillende verschijningsvormen kan hebben. Een keuze voor een samenwerkingskantoor met een onderlinge afhankelijkheid van de verdienmodellen van beide praktijken lijkt, volgens een gesprekspartner van de commissie, vanuit een oogpunt van het reduceren van risico's voor de Staat een minder verstandige omdat het risico bestaat dat de notarissen in zo'n kantoor minder onafhankelijk zijn dan in een kantoor met alleen kostendeling.

De Wet op het notarisambt is gericht op de individuele notaris terwijl tegenwoordig meer naar de organisatie van het kantoor wordt gekeken met betrekking tot de voorwaarden van de taakvervulling. Het is denkbaar dat voor grotere kantoren wordt gedacht aan aanvullende waarborgen t.a.v. de bedrijfsvoering voor de Staat als cliënt. Bijvoorbeeld op het terrein van de kantoorcultuur en sociale veiligheid op de werkplek. Hetzelfde geldt (n.a.v. de malversaties in de notarispraktijk bij Pels Rijcken) voor waarborgen ten aanzien van het beheer van derdengelden. Dit type waarborg pleit al voor een keuze voor een groter notariskantoor, dat zich doorgaans ook ruimer kan verzekeren tegen beroepsaansprakelijkheid.

Samenvatting

Tussen advocaten en notarissen bestaan belangrijke verschillen. Het belangrijkste is dat, anders dan een advocaat, de notaris *onpartijdig* moet zijn. Daarom ligt het niet zonder meer voor de hand het model van inkoop van advocatendiensten als voorbeeld te volgen voor het voorzien in notariële diensten. Het is binnen het wettelijk kader ondenkbaar dat de Staat in eigen beheer in de notariële dienstverlening zou voorzien (zoals voor advocatendiensten in beginsel wel mogelijk is). De notaris bekleedt een ambt, maar kan niet in dienst zijn van de Staat. Het kan voor de Staat van belang zijn voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van het notariaat te bewaken door te kiezen voor een zekere spreiding van de notariële dienstverlening over meerdere kantoren, zonder een exclusieve contractuele afhankelijkheidsrelatie. Kantoren waar de Staat geregeld zaken mee doet, zouden voldoende massa moeten hebben om met voldoende snelheid ook omvangrijke diensten voor de Staat te verrichten. De dienstverlening aan de Staat heeft bijzondere aspecten. Zo zal de notaris kennis van het bestuursrecht moeten hebben. Bij de selectie van kantoren kunnen aanvullende waarborgen bijvoorbeeld op het terrein van de kantoorcultuur en sociale veiligheid voor de Staat relevant zijn. Hetzelfde geldt voor waarborgen voor het beheer van derdengelden.

10. Buitenlandse voorbeelden

Blik over de grenzen: Spanje, Denemarken, Frankrijk

In sommige landen hebben advocaten die voor de staat optreden een dienstbetrekking met de Staat, in andere niet. De mate waarin juridische dienstverlening en beleidsvorming in de staat zijn vermengd of gescheiden verschilt ook sterk. Een belangrijk onderscheid is te maken tussen landen in de *common law*-traditie en die op het vasteland in Europa. In Groot-Brittannië, Ierland, de Verenigde Staten en Australië is de *Attorney-General* (of *Solicitor-General*) de juridisch adviseur en de spil in de vertegenwoordiging van de staat in rechte. Maar de positie van de *Attorney-General* (of *Solicitor-General*) is in deze landen niet telkens overeenkomstig ingevuld. In Australië maakt de *Solicitor-General* bijvoorbeeld geen deel uit van de regering en is de scheiding tussen het politieke en juridische domein structureel verankerd, anders dan in Groot-Brittannië, waar de *Attorney-General* wel deel uitmaakt van de regering.⁶⁶ Op de landen in de *common law*-traditie wordt hier niet verder ingegaan.

Geen convergentie naar een voorkeursmodel

Rechtsvergelijkende literatuur over juridische dienstverlening aan de staat is maar beperkt voorhanden. In 1976 organiseerde de *Avvocatura Generale dello Stato* van Italië ter viering van zijn honderdjarig bestaan een congres over de wijze waarop in verschillende landen de vertegenwoordiging van de belangen van de staat voor de gerechten is georganiseerd.⁶⁷ Het overzicht dat daar is geboden, laat een grote verscheidenheid zien in de wijzen waarop staten in dienstverlening door advocaten voorzien.⁶⁸ Hoewel in vrijwel alle landen sedertdien aanpassingen hebben plaatsgevonden, is van een convergentie naar een algemeen voorkeursmodel geen sprake. In dit rapport is er met het oog op de opdracht van de commissie voor gekozen een beknopte beschrijving te geven van advocatuurdiensten aan de staat in enkele EU-landen. Daarbij is een selectie gemaakt van drie sterk uiteenlopende modellen:

1. Een instituut in de staat met overheidsadvocaten die de belangen van de staat in rechte vertegenwoordigen, voorbeeld Spanje;
2. De levering van advocatendiensten aan de staat door een vast gekozen landsadvocaat (of kantoor van de landsadvocaat), voorbeeld Denemarken;
3. Een centraal agentschap in de staat dat raamcontracten sluit met verschillende advocaten in het land, voorbeeld Frankrijk.

⁶⁶ Zie hieromtrent: Gabrielle Appleby, *The Role of the Solicitor-General. Negotiating Law, Politics and the Public Interest*, Oxford and Portland, Oregon, 2016. *The Government of Britain: A Consultation on the Role of the Attorney-General* (The Stationary Office Limited, 2007); en Ministry of Justice, *The Government of Britain: Constitutional Renewal* (March 2008).

⁶⁷ Het instituut is onder deze benaming jonger, rechtsvoorganger was de *Regia avvocatura erariale*.

⁶⁸ J.A.E. van der Does en E. Droogleever Fortuijn, 'De behartiging van de belangen van de overheid in rechte', in: *De Jurist-ambtenaar. Bundel opstellen aangeboden aan mr. J.M. Kan*. Boekenreeks *NJB* 4, 1977, p. 32-38. J.L. de Wijkerslooth, 'Meesterscolumn. De landsadvocaat, enige notities', in: *AA* 40 (1991) 3.

Spanje: het Korps van staatsadvocaten

Elitekorps

Spanje biedt een voorbeeld van een land waarin de processuele verdediging van de belangen van de staat voor de rechter wordt vervuld door staatsadvocaten (in vaste dienstbetrekking bij de overheid). Zij vormen het Korps van staatsadvocaten (*el Cuerpo de Abogados del Estado*; het Korps). Hun bevoegdheid geldt zowel voor het civiele recht als voor het publiekrecht. Ook bij de internationale organisaties en ten behoeve van internationale arbitragezaken treden voor Spanje staatsadvocaten op. De dienst speelt voorts een belangrijke rol bij de juridische advisering van de staat. Om het ontstaan van het Korps van staatsadvocaten te begrijpen moet die worden geplaatst in de context van de Spaanse geschiedenis. De periode tussen 1849 en 1925 werd in Spanje gekenmerkt door grote instabiliteit. Teneinde in de staat enige stabiliteit te bereiken, werden in verschillende disciplines (techniek, recht) elitekorpsen in de staatsbureaucratie gecreëerd, bemand door personen die met succes een zwaar selectieproces hadden doorlopen.⁶⁹

Ontstaansgeschiedenis

Het Korps van staatsadvocaten dat in de loop van de geschiedenis institutioneel en functioneel de nodige wijzigingen heeft ondergaan, bestaat in oorsprong sinds 1881.⁷⁰ Sinds 1886 vertegenwoordigen de advocaten van het Korps de staat voor de rechter. Het Korps maakt tegenwoordig organisch deel uit van een centraal bestuursorgaan voor de juridische dienstverlening aan de staat en andere openbare instellingen.⁷¹ Organisatorisch is het Korps van staatsadvocaten in de organisatie van de staat ingebed als een sub-directoraat in het ministerie van Justitie. Het Korps wordt geleid door een advocaat-generaal met een ambtelijke status.⁷²

De staatsadvocaten hebben vertegenwoordigingsbevoegdheid in alle voor de rechter gebrachte zaken tegen de staat en zijn bevoegd om in naam of voor rekening van de staat een vordering in te stellen bij de civiele of administratieve gerechten. De rol van het Korps van staatsadvocaten is niet beperkt tot de centrale overheid. Ook de vertegenwoordiging en verdediging van ambtenaren wordt vanuit het Korps verzorgd in zaken die in verband staan met handelingen of nalatigheden begaan in de context van hun werk. Bij overeenkomst kan het Korps van staatsadvocaten voorts de andere organen en entiteiten van de publieke sector adviseren, vertegenwoordigen en verdedigen, evenals commerciële overheidsbedrijven of stichtingen met meerderheidsdeelneming van de staat. Het Korps kan ook overeenkomsten van juridische dienstverlening sluiten met zelfstandige bestuursorganen en gemeentelijke bedrijven.

⁶⁹ José Ignacio Sarmiento Larrauri, 'Los Abogados del Estado. Antecedentes Históricos', in: *Foro, Nueva época*, núm. 6/2007: 73-92 ISSN:1698-5583. Zie ook E. Ramon Arango, *The Spanish Political System: Franco's Legacy*, Routledge, 2019, Hoofdstuk 3 The Civil Service.

⁷⁰ De huidige organisatievorm is in 1985 tot stand gekomen.

⁷¹ Wet 52/1997 van 27 november betreffende rechtshulp aan de Staat en openbare instellingen en in de verordening van de juridische dienst van de Staat, goedgekeurd bij koninklijk besluit 997/2003 van 25 juli.

⁷² *Memoria de la Abogacía 2020*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid 2021, Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. Geraadpleegd 10 november 2022: [Memoria de la Abogacía General del Estado - Dirección del Servicio Jurídico del Estado \(2020\) \(mjusticia.gob.es\)](https://www.mjusticia.gob.es/Abogacia/Abogacia-2020)

Scherpe selectie

In totaal telde Spanje in 2020 een aantal van 654 staatsadvocaten in het Korps, maar een veel geringer aantal was als zodanig daadwerkelijk werkzaam.⁷³ Daar toont zich een kwetsbare plek in het systeem. Het blijkt moeilijk om staatsadvocaten voor langere tijd te binden. De werving van staatsadvocaten vindt plaats door openbare inschrijving voor een selectieve toelatingsprocedure.⁷⁴ Die selectie staat in Spanje bekend als zeer scherp, hetgeen past bij de status van elitekorps. Toetreden tot zo'n korps is gewild en vormt een sterke start van een juridische loopbaan. Maar de economische positie van de staatsadvocaat is die van een redelijk betaalde ambtenaar, terwijl elders meer kan worden verdiend. De loopbaan van jonge juristen die als staatsadvocaat zijn toegelaten, mondt in vele gevallen uit in een positie bij prestigieuze advocatenkantoren en beursgenoteerde ondernemingen. Dat hoeft geen groot probleem te zijn zolang er geen sprake is van leegloop bij het Korps en de voormalige staatsadvocaten niet optreden tegen de staat.⁷⁵ Om een betrekking bij het Korps aantrekkelijker te maken, kunnen staatsadvocaten na vijf jaar dienst gebruik maken van het recht van verlof (*excedencia*), mede om door nevenwerkzaamheden hun inkomen aan te vullen. Het is zelfs toegelaten dat een staatsadvocaat tijdens verlof werkzaam is bij een particulier advocatenkantoor, mits in dat verband geen ondersteuning wordt gegeven bij zaken tegen de staat. Er kan voorts sprake zijn van vertrek uit de dienst met een optie van terugkeer.⁷⁶

Vereniging van staatsadvocaten

De staatsadvocaten hebben een eigen vereniging. Spoedig nadat in Spanje in 1977, enkele jaren na de dood van Franco, het verenigingsrecht voor ambtenaren werd toegelaten, is daar door de staatsadvocaten gebruik van gemaakt. Met toestemming van het directoraat-generaal waaronder het Korps valt, is de Vereniging van staatsadvocaten opgericht. Volgens artikel 4 van de statuten "is de vereniging opgericht voor de bevordering en verdediging van de professionele en zakelijke belangen van de staatsadvocaten". Zij strekt er ook toe de onderlinge band tussen de staatsadvocaten te versterken. De vereniging geeft een tijdschrift uit.⁷⁷ Ook tijdens *excedencia* (verlof) en na vertrek uit de dienst kunnen de (voormalig staatsadvocaten) lid blijven van de vereniging.

⁷³ *Memoria de la Abogacía 2020*, idem., p. 418. In het *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, Resolución 4631, van 24 maart 2022 worden 663 bij het Korps aangestelde personen genoemd. Daarvan is (in 2020) ongeveer 40% met verlof.

⁷⁴ Zie bijv. 4527 Resolutie van 12 maart 2021, gebaseerd op koninklijk besluit 936/2020 van 27 oktober ter uitoefening van de bevoegdheid in artikel 63 van wet 40/2015 van 1 oktober tot selectieve toetreding tot het Korps van staatsadvocaten, geplaatst in: *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, Núm. 70, 23 maart 2021 Sec. II.B. Pág. 33247.

⁷⁵ Luis Fernando Rodríguez Guerrero, 'Un cuerpo de élite en excedencia, Radiografía de los altos cuerpos de la Administración. Primer capítulo: abogados del Estado', in: *AHORA* 09/10/2015, Número 4: <https://www.ahorasemanal.es/un-cuerpo-de-elite-en-excedencia> geraadpleegd op 7 november 2022. Volgens de auteur is de overheveling van advocaten van de staat naar de privépraktijk doorspekt met schandalen. Er worden wel enkele vermoedens beschreven, geen bewezen zaken.

⁷⁶ In *Conflegal* wordt met aanduiding van personen en kantoren vermeld dat in 2021 in Spanje acht particuliere advocatenkantoren gerund worden door managing partners die als staatsadvocaat met verlof zouden zijn. Luis Javier Sánchez, 'Abogados del Estado en excedencia dirigen bufetes que son referentes en España', in *Conflegal* 9 maart 2021, <https://conflegal.com/20210309-abogados-del-estado-en-excedencia-dirigen-bufetes-de-referencia-en-espana/>, geraadpleegd op 7 november 2022.

⁷⁷ *Abogados del Estado, Revista de la Asociación*. <https://www.asoc-abogadosdelestado.es/revista/>, geraadpleegd op 7 november 2022.

De landsadvocatuur in Denemarken

Nederlandse landsadvocaten (en plaatsvervangers) hebben meermalen gewezen op de gelijkheid tussen het instituut van de Nederlandse landsadvocaat en de regeling van advocatendiensten aan de Deense staat door de *Kammeradvokaten*.⁷⁸ Daar is zeker grond voor, gezien de geraadpleegde bronnen, maar er zijn ook markante verschillen. Advocatenbijstand aan de Deense staat is tegenwoordig grotendeels gebaseerd op de overeenkomst met het particuliere advocatenkantoor Poul Schmith, dat bij optreden voor de Deense staat of een daaraan gerelateerde (semi-)publieke organisatie wordt aangeduid als het kantoor van de *Kammeradvokaten*.⁷⁹ Het kantoor telt 73 partners. De kosten voor de schatkist van de landsadvocatuur in Denemarken beliepen in 2021 ongeveer 600 miljoen DKK, wat neerkomt op ongeveer 80 miljoen euro. Dat is aanzienlijk meer dan in Nederland aan de landsadvocatuur wordt besteed, terwijl de uurtarieven in Denemarken lager liggen (zie hierna). De hoge vlucht van de kosten voor dienstverlening door advocaten aan de staat leidt regelmatig tot debatten en vragen in het Deense parlement.⁸⁰

Achtergrond

Historisch is de landsadvocatuur in Denemarken terug te voeren op een in 1684 door koning Christian V opgericht instituut, de *Kammer* (lees: schatkist) van de Koning.⁸¹ Vanaf de jaren 1850 werd het ambt van landsadvocaat door de grondwet toebedeeld aan advocaten van het Hooggerechtshof. In 1936 is het openbaar ambt afgeschaft. Sindsdien maakt de landsadvocaat telkens deel uit van het kantoor Poul Schmith (waaronder ook rechtsvoorgangers zijn begrepen). Lange tijd is in Denemarken de landsadvocaat een titel die bij benoeming werd toegekend aan één persoon, zoals dat in Nederland het geval is. Die omstandigheid stond er er niet aan in de weg dat ook kantoorgenoten opdrachten voor de staat uitvoerden.

Overeenkomst met Kammeradvokaten

De volgende stap in de Deense ontwikkeling is die van een relatie met één benoemde advocaat (landsadvocaat) naar een overeenkomst met het advocatenkantoor.⁸² Deze stap wordt als volgt ingeleid. In 2012 behandelde het Deense parlement een ontwerp-resolutie over de aanbesteding van de advocatendiensten aan de Staat. Een ontwerp-resolutie van het

⁷⁸ J.A.E. van der Does en E. Droogleever Fortuijn, 'De behartiging van de belangen van de overheid in rechte', in: de *Jurist-ambtenaar. Bundel opstellen aangeboden aan mr. J.M. Kan*. Boekenreeks NJB 4, 1977, p. 32-38. Vgl. ook De Wijkerslooth, 'Meesterscolumn'. De landsadvocaat, enige notities', in: AA 40 (1991) 3, p. 234.

⁷⁹ Het eerste nog actuele raamcontract met advocatenkantoor Poul Schmith is te vinden op: [04_bilag_1_ny_kammeradvokataftale.pdf](https://kammeradvokaten.dk/04_bilag_1_ny_kammeradvokataftale.pdf) (oes.dk), geraadpleegd op 7 november 2022. Zie voorts <https://kammeradvokaten.dk/>, geraadpleegd op 22 november 2022. Een recente beschrijving van de overeenkomst tussen Kammeradvokaten en de Deense staat is op laatstvermelde webste te vinden: <https://kammeradvokaten.dk/media/8913/bag-om-kammeradvokatorordningen.pdf>, geraadpleegd op 7 november 2022.

⁸⁰ Zo is op aandrang van het parlement van door de minister van Financiën, Jeppe Bruus, aangegeven dat in de verhaalsactie tegen het advocatenkantoor Bech-Bruun in verband met een grootschalige dividendaak met een belang van 12,7 miljard DKK tussen 2020 en 2022 ruim 17 miljoen DKK (ruim 2,8 miljoen Euro) aan advocatenkosten door Kammeradvokaten bij Financiën is gedeclareerd. Zie: *Skatteudvalget 2021-22 SAU Alm.del - Bilag 230 30. maj 2022.J.nr. 2022 - 4461*.

⁸¹ Morten Westrup, 'Kammeradvokaten i 300 år', *Advokaten* 21/1984, pp. 335-336; Morten Westrup, *Kammeradvokaten, Kammerretten og Generalprokurøren*, <https://kammeradvokaten.dk/media/4586/kammeradvokaten-kammerretten-og-generalprokuroeren.pdf>, geraadpleegd op 7 november 2022.

⁸² Beschreven in een rapport van de Deense Autoriteit Consument en Markt over concurrentie in de advocatenmarkt: *Konkurrencen i Advokatbranchen*, 14. Januar 2021, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Kapitel 7: Offentligekunders køb af advokatbistand, p. 196-227.

Parlement over dit onderwerp is naar de Commissie juridische zaken verwezen. Op verzoek van het ministerie van Financiën is vervolgens een analyse gemaakt van de staatsaankoop van juridische diensten. In het rapport daarover werden vier alternatieve modellen voor de toekomstige taakoplossing voor verkrijging van juridische dienstverlening vergeleken:

1. een centrale staatsautoriteit die alle juridische taken van de staat uitvoert;
2. één leverancier van juridische dienstverlening op basis van een centraal gecoördineerde overeenkomst;
3. een centraal tot stand gebrachte overeenkomst(en) met meerdere advocaten(kantoren);
4. gedecentraliseerde regeling (elke autoriteit beslist zelf hoe aankoop van juridische bijstand plaatsvindt).⁸³

Voor- en nadelen verschillende modellen

De beoordeling van de voor- en nadelen van de modellen omvatte een reeks van onderwerpen als kennisverwerving, kennisdeling en deskundigheid, continuïteit en uniformiteit van *casemanagement*, administratieve lasten, betrouwbaarheid, flexibiliteit, economisch voordeel, conflictoplossing en aanvullende speciale voorwaarden. De analyse van het rapport mondde uit in de gevolgtrekking dat de advocatendiensten voor de staat het best worden gewaarborgd door een centraal gecoördineerde overeenkomst met één leverancier. De argumenten voor een centraal gecoördineerde overeenkomst zijn in de eerste plaats de mogelijkheid van structurele kennisdeling (met de advocaat) en de professionele synergiewinst doordat hetzelfde kantoor permanent over de gehele breedte de juridische dienstverlening aan de staat verzorgt. Bovendien is erop gewezen dat een gecoördineerde overeenstemming zorgt voor een meer uniforme behandeling van zaken in alle gevallen en in alle ministeriële domeinen, waardoor een hoger niveau van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven wordt gewaarborgd dan anders mogelijk zou zijn. Op basis van de conclusies van het rapport is in Denemarken gekozen voor een model met een centraal afgestemde overeenkomst met één leverancier van advocatendiensten aan de staat. In feite een beperkte aanpassing van de al bestaande situatie.

Die keuze is neergelegd in een raamovereenkomst van 1 januari 2015 tussen het advocatenkantoor van Poul Schmith en het ministerie van Financiën. Advocaten van dit kantoor zijn op basis van deze overeenkomst de vaste juridische adviseurs en vertegenwoordigers in rechte (*Kammeradvokaten*) van de Deense staat. Vandaag de dag heeft het advocatenkantoor Poul Schmith, dat voor een deel ook de particuliere en internationale juridische markt bedient, ongeveer 650 mensen in dienst.

Gedetailleerde raamovereenkomst

De raamovereenkomst is zeer gedetailleerd, zowel met betrekking tot de kwaliteit van de juridische dienstverlening als aangaande financiële aspecten (incl. *benchmarking*).

In de overeenkomst komen aan de orde onder meer de te volgen procedure bij opdrachten, tijdigheid, betrouwbaarheid, kennisdeling, kostenbegroting, tarifiering, de inzet van

⁸³ Moderniseringsstyrelsen (Deens agentschap voor modernisering), *Statens køb af juridiske tjenesteydelser, 2012. Konkurrencen i Advokatbranchen*, idem. p. 205.

medewerkers bij uitvoering van opdrachten, gebruik van diensten van derden, organisatie van de samenwerking, procedure facturering, nalatigheid, overmacht, regeling van geschillen, wijzigingen in de overeenkomst en de procedure bij beëindiging van de overeenkomst. De overeenkomst is in 2017 enigszins aangepast, waardoor een grotere vrijheid is ontstaan bij opdrachtgevers binnen de staat om ook andere advocaten dan de *Kammeradvokaten* in te kunnen schakelen. Ook behoeft de opdrachtverlening niet altijd via het ministerie van Financiën te lopen. De afgesproken tarieven zijn geïndexeerd naar de algemene de loonindex voor de particuliere sector, onafhankelijk van de prijsontwikkeling in de juridische sector. In 2021 golden de volgende uurtarieven (incl. verschotten e.d.) voor *Kammeradvokaten*⁸⁴:

Kammeradvokaten	Uurtarieven 2021
Partner	346 €
Advocaat > drie jaar ervaring	280 €
Advocaat < drie jaar ervaring	234 €
Advocaat-stagiair	173 €

⁸⁴ Gerekend is 1 DKK = 0.134430 EUR.

Zie <https://kammeradvokaten.dk/media/8913/bag-om-kammeradvokatordningen.pdf>, geraadpleegd op 12 november 2022, In de aangehaalde verwijzing staat op p. 3 dat volgens de laatste prijsvergelijking van de Boston Consulting Group in het voorjaar van 2020 de uurtarieven in de Kammeradvokaten-overeenkomst in dat jaar 11,2% lager waren dan de marktprijzen. Sindsdien heeft alleen een standaardindexering plaatsgevonden.

De organisatie van de landsadvocatuur in Frankrijk

Externe juridische dienstverlening aan de staat kan in Frankrijk verschillende vormen aannemen. Hier wordt de aandacht gericht op een dienst in de staat die als platform fungeert voor overheidsopdrachten aan particuliere advocaten in met name civiele kwesties.

De AJE, platform voor advocatendienstverlening aan de Staat

In Frankrijk is de *Agent judiciaire de l'État (AJE)*, als opvolger van de *Agence Judiciaire du Trésor*, sinds 2012 belast met vertegenwoordiging van alle diensten van de staat in het domein van de gerechten in de rechterlijke organisatie.⁸⁵ Civiele vorderingen van of tegen de staat die geen verband houden met belasting of douane moeten, tenzij anders bepaald door de wet, op straffe van nietigheid worden ingesteld door of tegen de AJE.⁸⁶ De AJE treedt daarom op in zaken die voor de staat van belang zijn, hetzij omdat zijn activiteit wordt betwist, hetzij omdat de staat vergoeding van zijn schade verlangt, hetzij omdat een gemachtigde van de staat wordt gedaagd met het oog op een geldelijke vergoeding.⁸⁷ De bevoegdheid van de AJE geldt alleen als er een financieel belang van de staat in het geding is. Een andere belangrijke beperking is die tot de '*ordre judiciaire*', waardoor administratieve geschillen buiten het domein van de AJE vallen. Daarbij moet worden bedacht dat rechtszaken met betrekking tot buitencontractuele overheidsaansprakelijkheid in Frankrijk in beginsel behoren tot de bevoegdheid van de bestuursrechter en niet tot die van de civiele rechter.⁸⁸ In procedures voor de administratieve rechter geldt voor de staat een ontheffing van verplichte vertegenwoordiging door een advocaat. In dergelijke procedures treedt veelal een ambtenaar op, als gedelegeerde van de minister binnen wiens domein het object van de procedure valt ('*le ministre intéressé*').⁸⁹ Of een zaak bestuursrechtelijk moet worden afgedaan of anderszins kan van bijzondere wetgeving afhangen. Zaken wegens gebrekkig functioneren van de openbare rechtsbedeling, schade veroorzaakt door de gerechtelijke politie, onrechtmatige opsluiting in een psychiatrische inrichting, onterechte weigering van toekenning van de Franse nationaliteit, ernstige inbreuken op het eigendomsrecht of fundamentele vrijheden worden tot het domein gerekend waarbinnen de AJE moet optreden. Ook de procedures rond de noodtoestand in verband met de covid-pandemie, zoals de instelling van een avondklok (*couvre-feu*), vielen voor een deel wel binnen het domein van de AJE.

⁸⁵ *Décret n° 2012-985* du 23 août 2012 substituant la dénomination « agent judiciaire de l'Etat » à la dénomination « agent judiciaire du Trésor ». Zie voor een algemene beschrijving van de AJE de: *Présentation de l'Agent judiciaire de l'État*: <https://www.economie.gouv.fr/daj/aje>, geraadpleegd op 7 november 2022. De AJE is 'ISO 9001' gecertificeerd, zie *Décret n° 2012-985*.

⁸⁶ *Loi n° 55-366* du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955 (I : Charges communes). Article 38 Version en vigueur depuis le 25 août 2012. Modifié par *Décret n° 2012-985* du 23 août 2012 - art. 3 (V).

⁸⁷ Het wettelijk mandaat berust op artikel 38 van wet nr. 55-366 van 3 april 1955 (Cass.com., 18 februari 1957, (*Roses*), *JCP* 1957, IV p. 50) Cass. 2nd civ., 31 maart 2011, hoger beroep nr. 10-20284. Het monopolie van de AJE is van openbare orde. Artikel 38 bepaalt dat de daarin gestelde eisen moeten worden nageleefd op 'straffe van nietigheid'.

⁸⁸ De behandeling van zogenaamde 'massageschillen' voor de administratieve rechtbanken (herclassificatie van werknemers van *La Poste* en *France Telecom*, geschillen waarbij buitenlanders betrokken zijn) kan in bepaalde omstandigheden ook worden toevertrouwd aan externe juridische adviseurs.

⁸⁹ François Lemoine R, *Représentation des parties*, LexisNexis 2018.

Financieel en economisch recht

Op het gebied van financieel en economisch recht vertegenwoordigt een door de AJE ingeschakelde advocaat de staat in verweer onder meer in de volgende geschillen:

- geschillen die voortvloeien uit door de staat gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten (geschil met betrekking tot een huurovereenkomst bijvoorbeeld);
- geschillen in het bouwrecht, wanneer de staat, tussengekomen als hoofdaannemer, zijn verantwoordelijkheid ziet op verzoek van de aanbestedende dienst;
- geschillen met betrekking tot de intellectuele-eigendomsrechten van de staat;
- geschillen met betrekking tot het vennootschapsrecht wanneer de staat aansprakelijk wordt gesteld in verband met beheer van een commerciële onderneming.

Schikking

Veel juridische conflicten waarin de staat is betrokken, eindigen ook in Frankrijk met een schikking, vooral in veelvoorkomende zaken zonder bijzonder juridisch probleem (bijvoorbeeld redelijke-termijn zaken en schadevergoeding voorlopige hechtenis). Een circulaire van 6 april 2011 van de Franse minister-president over de ontwikkeling van het gebruik van transacties om conflicten in der minne te schikken geeft daarvoor een kader.⁹⁰ De AJE speelt bij schikkingen een centrale rol, vaak met inschakeling van een advocaat. Hoewel de AJE een belangrijk instituut is, heeft het in financiële zin toch maar een bescheiden aandeel in het geheel van door de staat ingekochte dienstverlening.⁹¹

Organisatorische inbedding AJE

De organisatorische inbedding van de AJE is als volgt. De diensten die de procesvoering van de AJE beheren, zijn geïntegreerd in het directoraat juridische zaken van de ministeries van Economische Zaken en Financiën. De AJE benadert advocaten uit een geselecteerde groep van bijna tweehonderd advocaten die voor de staat optreden.⁹² Die advocaten zijn na het doorlopen van een openbare aanbestedingsprocedure voor een periode van zes jaar contractueel verbonden met de AJE (dus met de staat). De advocaten blijven particulier advocaat. Er loopt een aanbestedingsprocedure voor 181 plaatsen, waarop advocaten in de eerste helft van 2021 konden intekenen. De inschrijvingen worden onderworpen aan kwaliteitsonderzoek (incl. specialisaties) en financiële normen. In december 2022 wordt beslist over de contracten. De advocaten van de AJE zijn onderworpen aan bijzondere verplichtingen, waarvan de meest restrictieve is om geen zaken tegen de staat te voeren. De AJE onderhoudt dagelijks contacten met haar advocaten via een extranetnetwerk waarop *factsheets* en informatie over jurisprudentie regelmatig worden bijgewerkt. De AJE brengt de advocaten eenmaal per vier jaar (fysiek) samen. Er kan tegen deze achtergrond bezien niet gesproken worden van een hechte groep van voor de staat optredende advocaten.

⁹⁰ Circulaire du Premier ministre du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

⁹¹ Zie omtrent bestedingen in 2015 voor externe dienstverlening aan de staat in Frankrijk: [Le recours par l'État aux conseils extérieurs | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#), geraadpleegd 11 november 2022.

⁹² Volgens artikel 3 van decreet nr. 92-1369 van 29 december 1992, beschikt de (rechtsvoorganger van de AJE, lees nu AJE) AJE voor de uitoefening van zijn wettelijke mandaat van vertegenwoordiging van de Staat in de gerechten, over advocaten benoemd bij besluit van de minister die verantwoordelijk is voor de begroting.

Met de ministeries wordt door de AJE via vaste correspondenten contact onderhouden, alsook op ad hoc basis met betrokkenen bij een bepaald dossier. De vaste correspondenten worden twee keer per jaar door de AJE bijeengebracht voor een uitwisseling over alle werkzaamheden en praktijken; zij ontvangen regelmatig informatie over de ontwikkeling van de jurisprudentie en hebben toegang tot het extranetnetwerk van de AJE en zijn advocaten. Ad hoc vergaderingen vinden het hele jaar door plaats, afhankelijk van de behoefte in verband met een procesdossier.

Missie

In een kernachtige samenvatting formuleert de AJE zijn missie als volgt: *de verdediging van de financiële belangen van de staat, de waardige vertegenwoordiging van de staat, het te goeder trouw pleiten in de gerechten, het respecteren van vertrouwelijkheid en neutraliteit, de waarborging van de helderheid en coherentie van de positie van de staat voor de rechter, en de verzekering van de objectiviteit en zuiverheid van het juridische debat.*

Samenvatting

Bij de blik over de grenzen naar de wijze waarop andere landen hun advocatendiensten aan de staat hebben georganiseerd, is de focus gericht op drie landen: Spanje, Denemarken en Frankrijk. In deze landen zijn de advocatendiensten aan de staat op sterk uiteenlopende wijze geregeld. In Spanje worden de processuele juridische dienstverlening en een belangrijk deel van de juridische advisering door een instituut binnen de staat verzorgd, het Korps van staatsadvocaten. Het korps wordt centraal geleid door een advocaat-generaal met een ambtelijke status, de advocaten in dienstbetrekking zijn voor een groot deel feitelijk geplaatst bij de verschillende ministeries, regionale organisaties, enkele gemeenten en bestuursorganen. De hoge eisen die aan staatsadvocaten worden gesteld, maken dat voor degenen die daaraan voldoen sterke belangstelling bestaat in de markt van particuliere advocatuur en beursgenoteerde ondernemingen. In Denemarken wordt de juridische dienstverlening door advocaten aan de staat verzorgd vanuit een bij gedetailleerde overeenkomst met de staat verbonden landsadvocatenkantoor (*Kammeradvokaten*, kantoor Poul Schmith). Als voordelen van een dergelijk systeem worden de eenheid van vertegenwoordiging van de staat en de zaakoverstijgende kennisopbouw en -deling genoemd. Door de langdurige relatie met de staat is het kantoor van de *Kammeradvokaten* in die dienstverlening zeer ervaren. De uurtarieven van de landsadvocatuur liggen in Denemarken lager dan in Nederland, maar het totaal aan uitgaven aan de landsadvocatuur is in Denemarken beduidend hoger.

Frankrijk biedt een geheel ander model. Daar is het een centraal agentschap in de staat (AJE) dat periodiek raamcontracten sluit met verschillende advocaten in het land, die daar na een open inschrijving (aanbestedingsprocedure) voor in aanmerking komen. Het gaat om ongeveer tweehonderd advocaten die voor de staat optreden, zij het niet voor de bestuursrechter. Ook daar wordt aangenomen dat door de verbinding met een centraal agentschap in de staat eenheid van vertegenwoordiging wordt gewaarborgd, maar de intensiteit van de onderlinge contacten tussen de Franse 'landsadvocaten' is niet hoog. Zij komen slechts eens in de vier jaar fysiek bijeen. Bovendien bestrijkt de AJE maar een beperkt deel van de totale juridische dienstverlening aan de staat.

Een gemeenschappelijk kenmerk van de verschillende wijzen waarop de landsadvocatuur in de hiervoor genoemde landen is ingericht, is de lange nationale traditie waarin die kan worden geplaatst. Het in Denemarken beproefde model ligt het dichtst bij de Nederlandse situatie.

11. Grote ondernemingen en financiële instellingen

Hoe voorzien grote ondernemingen, banken, verzekeraars of een pensioenfonds in benodigde advocatendiensten? Hebben interne advocaten (advocaten in dienstbetrekking) de voorkeur of juist niet? Is een langdurige vaste relatie met een bepaald advocatenkantoor nastrevenswaardig of wordt met meerdere kantoren gewerkt? Wordt gebruik gemaakt van één of meer panels? Wordt periodiek roulatie gezocht met een selectie via panels?⁹³ Wat zijn de voordelen en eventuele nadelen van de diverse opties? Op basis van welke criteria wordt de keuze bepaald welke advocaat of welk advocatenkantoor voor een bepaalde zaak (procedure of advies) wordt ingeschakeld? Hoe worden de kwaliteit en de kosten bewaakt? Wat zijn belangrijke aspecten van een professioneel opdrachtgeverschap? Deze en andere onderwerpen zijn aan bod gekomen in gesprekken die de commissie heeft gevoerd met juridisch leidinggevenden bij Philips, Ahold Delhaize, het ABP, Nationale Nederlanden Bank en ING.

Het vinden van een geschikt advocatenkantoor

Van het fenomeen van de 'huisadvocaat', de advocaat of het advocatenkantoor dat *door de jaren heen* in principe (behalve bij conflicterend belang) steevast wordt ingeschakeld voor procedures en juridisch advies, is reeds lange tijd geleden afscheid genomen door de ondernemingen waarmee de commissie heeft gesproken. Wel is veelal sprake van één of meer *preferred suppliers*.

Wel of geen panel?

Philips, ING en Nationale Nederlanden Bank werken met panels, waarvoor enkele kantoren zijn geselecteerd. Met deze panelkantoren zijn raamovereenkomsten gesloten waarin een aantal voor de onderneming belangrijke afspraken worden vastgelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om tarifiering, kostenbewaking, aansturing, verantwoording en kwaliteitsmonitoring. Ook kunnen hierin afspraken worden vastgelegd over onderwerpen als detacheringen, een gratis helpdesk, informatie-uitwisseling, trainingen, ESG/MVO en diversiteit & inclusie. Overigens is een dergelijk panel in het algemeen niet exclusief; in voorkomend geval kunnen ook advocatenkantoren buiten het panel worden ingeschakeld. Ahold en het ABP hebben ervoor gekozen niet met een panel te werken.

Philips

Philips is een wereldwijd opererende industriële onderneming (consumentenproducten en professionele gezondheidszorg), die actief is in meer dan tachtig landen. Bij Philips zijn in Nederland op een totaal van circa zestig bedrijfsjuristen achttien advocaten in dienstbetrekking werkzaam. Zij worden ingezet op verschillende rechtsgebieden, waaronder ondernemingsrecht, mededingingsrecht, arbeidsrecht en intellectueel eigendom. Philips heeft bewust gekozen voor samenwerking tussen de eigen juristen en externe juristen/advocaten op basis van een verdeling van ongeveer 50%-50%. De onderneming acht

⁹³ Matthew Fuller, Tim Nightingale, *Strategic Tendering for Professional Services. Win More, Lose Less*, (Kogan Page Ltd. 2017).

het niet mogelijk om alles zelf in eigen huis te organiseren, in volume noch expertise. Philips heeft per jurisdictie waarin de onderneming actief is en per expertise (rechtsgebied) panels samengesteld. Binnen een expertise kunnen meerdere *preferred suppliers* zijn, zodat per zaak kan worden bekeken welk kantoor het meest geschikt is, al dan niet in een competitieve setting. De opzet is erop gericht om steeds het beste kantoor te kiezen voor de betreffende kwestie. Bij de panels wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen zaken die complex zijn en/of een groot belang vertegenwoordigen enerzijds en overige zaken anderzijds. Een team met daarin vertegenwoordigers van diverse afdelingen bepaalt welke kantoren in het panel komen, in samenspraak met de regionale juridische afdeling en/of de juridische afdeling met de betreffende expertise op groepsniveau. Ook het inschakelen van advocatenkantoren buiten het panel is onder bepaalde omstandigheden mogelijk. In complexe zaken (zeker in de Verenigde Staten) worden vaak meerdere kantoren ingezet. Het komt voor dat om de paar jaar opnieuw een panelectieproces wordt gevolgd, waarna het panel voor meerdere jaren wordt vastgelegd, maar meestal kiest men voor een meer flexibele benadering waarbij in principe op elk moment wijzigingen mogelijk zijn als dat nodig is. De insteek is daarbij om langdurige relaties aan te gaan. Het panel mag er niet toe leiden dat automatisch voor alle zaken een bepaald kantoor uit het panel wordt gebruikt; er moet steeds een afweging worden gemaakt welk kantoor binnen het panel of buiten het panel het meest geschikt is voor de desbetreffende zaak.

ING

ING is een grote, internationale bank, die actief is in meer dan veertig landen en wereldwijd 550 juristen in dienst heeft, waarvan 225 in Nederland. De bank werkt al vele jaren met panels voor vaak voorkomende zaken. ING stelt periodiek een *global panel* samen, dat op dit moment uit acht kantoren bestaat. Daarnaast is in sommige landen, onder meer Nederland, ook een *local panel* ingesteld als gevolg van bijv. lokale wet- en regelgeving en/of uit kostenoverwegingen. In Nederland staan drie kantoren op het *local panel*. Voor wat betreft het selectieproces van de panels wordt, afhankelijk van de omstandigheden, bijvoorbeeld gebruik gemaakt van een *e-auction*, waarbij in één of meerdere rondes op prijs wordt geselecteerd nadat de deelnemende kantoren eerst op gelijke kwaliteit en voldoen aan de ING complianceregels zijn geselecteerd. Afhankelijk van het doel van de *e-auction* vallen kantoren af of wordt een rangorde op basis van prijs bepaald. Ook komt het voor dat de selectie plaatsvindt via onderhandelingen, waarbij prijs maar ook andere criteria in aanmerking worden genomen. Met de kantoren op het panel worden raamcontracten aangegaan voor een periode van twee jaar, hetgeen de mogelijkheid biedt om elke twee jaar de relatie te evalueren. Daarnaast vinden tussentijds *monitoring* gesprekken plaats. ING geeft aan dat, ook al wordt gewerkt met panels, men open blijft staan voor inschakeling van andere kantoren. Indien de afhankelijkheid van ING van een advocatenkantoor ten aanzien van een bepaald rechtsgebied groot is, wordt overwogen om een ander kantoor voor een volgende zaak in te schakelen, ook om te voorkomen dat een kantoor het vanzelfsprekend vindt dat het de opdracht krijgt. Bij verwachte kosten boven een bepaald drempelbedrag worden meerdere kantoren op het panel benaderd om een offerte uit te brengen. Voor een deel van de procesvoering, te weten geschillen tussen ING en consumenten en kleine zakelijke klanten, beschikt ING over een eigen advocatenkantoor waarbij circa vijf advocaten werkzaam zijn. Het betreft advocaten in dienstbetrekking.

Nationale Nederlanden Bank

Nationale Nederlanden Bank maakt onderdeel uit van Nationale Nederlanden, op haar beurt een onderdeel van NN Group, een internationale financiële dienstverlener die actief is in elf landen. Nationale Nederlanden Bank werkt met een panel, een *pool* van *preferred suppliers* waarmee groepsbrede afspraken worden gemaakt in een *Service Level Agreement*, waarin onder meer tariefafspraken zijn opgenomen. Ook al wordt gewerkt met een panel, er is wel sprake van vrije advocatenkeuze; ook kantoren buiten het panel kunnen worden ingeschakeld. In het kader van de advocatenkeuze wordt een onderscheid gemaakt tussen advisering, procesvertegenwoordiging en transactiepraktijk. Bij Nationale Nederlanden Bank is gekozen voor één *preferred supplier*; in de praktijk wordt met een beperkt aantal kantoren gewerkt, afhankelijk van de voorkomende werkzaamheden. Daarnaast kent NN Group een eigen advocatenkantoor, NN Advocaten, waar ongeveer twintig advocaten in dienstbetrekking werkzaam zijn. Het advocatenteam houdt zich met name bezig met procesvertegenwoordiging. Er zijn advocaten die alleen procederen, terwijl andere advocaten (ook) intern adviseren over bijvoorbeeld producten en *governance*. Drie advocaten van NN Advocaten zijn voor Nationale Nederlanden Bank werkzaam. De advocaten in dienstbetrekking hebben een eigen organisatie met een eigen aansturing en verantwoording. Er wordt gewerkt op basis van een kantoorhandboek dat tevens aandacht schenkt aan de bijzondere praktijk van deze advocaten; alle advocaten worden geacht in lijn te handelen met het handboek. De onafhankelijkheid van de interne advocaten wordt geborgd door een professioneel instituut.

Ahold Delhaize

Kernactiviteit van het wereldwijde concern Ahold Delhaize is het exploiteren van winkelketens, waaronder supermarkten. Ahold Delhaize kent een redelijk gedecentraliseerde *governance* structuur. Circa twee derde van de omzet wordt in de Verenigde Staten behaald. Anders dan de hiervoor besproken ondernemingen, werkt Ahold Delhaize niet met één of meer panels. Ahold Delhaize heeft geen exclusieve overeenkomst met een vast advocatenkantoor. Doordat er regelmatig behoefte is aan diensten van een advocatenkantoor wordt wel vaak hetzelfde kantoor ingeschakeld. Binnen de werkmaatschappijen van Ahold Delhaize zijn 200-300 juristen in dienst. Elk land heeft een eigen juridisch team en huurt ook de externe advocaten/juristen in. De keuze voor een kantoor is met name gebaseerd op de kwaliteit en wordt door de juristen zelf gemaakt. De keuze om externe advocaten/juristen in te schakelen alsmede de opdracht die aan hen gegeven wordt, wordt gemaakt in overleg met de *general counsel*. Doel is om zicht te houden op de zaken die spelen. De directie is soms betrokken bij de keuze, met name bij gevoelige zaken; bij dergelijke zaken is men kritisch en gaat bij de weging van kwaliteit en kosten de voorkeur uit naar het beste kantoor. In de Verenigde Staten wordt sneller een beroep gedaan op een advocatenkantoor dan in andere landen. In sommige gevallen wordt tevens een tweede kantoor ingeschakeld, bijvoorbeeld als er sprake is van een groot belang; dit is met name in de Verenigde Staten niet ongebruikelijk. De advocaten van Ahold Delhaize moeten goed in een internationale omgeving kunnen opereren; soms wordt ook gekozen voor (internationale) samenwerkingsverbanden van advocaten. Wanneer een advocatenkantoor wordt ingeschakeld, wordt een overeenkomst opgesteld op basis van voor Ahold Delhaize relevante criteria. Daarnaast bestaan er ook raamcontracten.

ABP

Ook de wijze waarop een groot pensioenfonds voorziet in benodigde advocatendiensten kan leerzaam zijn voor de overheid. In 1996 is het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, dat tot die tijd onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties viel, geprivatiseerd. In 2008 werd het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds gesplitst in Stichting Pensioenfonds ABP en de nieuw opgerichte Algemene Pensioen Groep NV (APG). APG groeide uit tot één van 's werelds grootste uitvoeringsorganisaties, die voor meerdere pensioenfondsen de pensioenadministratie verzorgt en de beleggingsportefeuille beheert. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ging verder onder de naam ABP en ontwikkelde zich tot één van de grootste pensioenfondsen ter wereld. Het ABP werkt evenmin met een panel of vaste panelkantoren. Een panel wordt voor het ABP niet opportuun geacht; het ABP geeft aan een voorkeur te hebben voor het selecteren van de beste advocaat c.q. het beste team op een *case-by-case* basis. Het ABP werkt met meerdere grote advocatenkantoren. Per zaak wordt bekeken welk kantoor wordt ingeschakeld. Het ABP maakt regelmatig, niet op exclusieve basis, gebruik van dezelfde advocatenkantoren. Met deze kantoren zijn *fee* arrangementen gesloten. Voor procedures wordt vaker een advocaat ingeschakeld dan voor juridisch advies. Voor juridisch advies wordt met name een beroep gedaan op de eigen juristen, zowel door het ABP als door APG. De afgelopen jaren is gebleken dat juridische aspecten en expertise zowel voor het pensioenfondsbestuur als voor APG steeds belangrijker worden. Dat geldt ook voor het beleggingsbeleid; een voorbeeld is het besluit om te stoppen met beleggen in bedrijven die fossiele energiebronnen exploiteren.

Voor- en nadelen van de diverse opties

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat centraal staat het streven om het beste of meest geschikte advocatenkantoor voor de desbetreffende zaak in te schakelen. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, hebben sommige ondernemingen met wie de commissie heeft gesproken aan dit streven invulling gegeven door één of meer panels in te richten, terwijl andere ondernemingen dat juist niet hebben gedaan.

Panels

Als belangrijke voordelen van het werken met één of meer panels worden onder meer de volgende aspecten genoemd. De consolidatie van zaken bij een beperkte groep advocatenkantoren kan schaalvoordelen bieden en bijdragen aan een goede samenwerking bij gevoelige kwesties. Voor de onderneming is een lijst van kantoren beschikbaar die naar behoefte in voorkomende gevallen kunnen worden ingeschakeld. Met deze kantoren zijn raamovereenkomsten gesloten, waarin basisafspraken zijn vastgelegd en in veel gevallen ook additionele dienstverlening is overeengekomen. Dit betekent dat niet meer over de voorwaarden van de dienstverlening hoeft te worden onderhandeld en snel geschakeld kan worden. Een panel biedt diversiteit en toegang tot specialistische dienstverlening. Gebruikmaking van een panel geeft controle binnen de organisatie van de onderneming en vereenvoudigt de monitoring van de dienstverlening door de panelkantoren. Een belangrijk voordeel vindt men voorts dat de onderneming en de kantoren op het panel elkaar goed kennen. Er wordt een relatie opgebouwd en over en weer geïnvesteerd in die relatie. Om snel en efficiënt te kunnen werken, dient men elkaar goed te kennen. Vertrouwen in de relatie speelt een belangrijke rol, zeker voor de grotere zaken.

Redenen om een panel in te stellen kunnen voorts zijn gelegen in het bundelen van expertise, het opbouwen van inzicht in, en kennis van, de onderneming bij de panelkantoren, kostenbesparing, efficiënte processen en het creëren van partnerships. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beroep op het kantoor kunnen doen als ad hoc sparringpartner. Een panel van advocatenkantoren kan behulpzaam zijn om de meeste toegevoegde waarde te krijgen op de meest kostenefficiënte manier. Gesignaleerd wordt dat een panel het risico meebrengt dat nieuw werk een zekerheid en automatisme wordt, met gevaar voor de kwaliteit en aanverwante aspecten zoals scherpheid op kosten en 'sleetsheid' in de relatie. Daarom wordt het van groot belang geacht om, ook bij een panel, ervoor te zorgen dat er sprake is van voldoende competitie. Dat houdt de advocatenkantoren scherp. Ook zijn veel ondernemingen alert op voorkomen dat al het werk aan één panelkantoor wordt vergeven.

Twee (of meer) kantoren

In complexe zaken (zeker in de Verenigde Staten) worden door Philips vaak meerdere kantoren ingeschakeld. Ook door Ahold wordt in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij een groot belang en met name in de Verenigde Staten, een tweede kantoor ingehuurd. Het voordeel daarvan is dat deze kantoren elkaar scherp houden en aanvullen. Door van meet af aan met meerdere kantoren te werken, wint volgens Philips een *second opinion* aan waarde, meer dan het geval is indien meer aan het einde van een (advies)proces daarnaar zou worden gevraagd.

Eigen advocatenkantoor

Philips heeft advocaten in dienstbetrekking. In Nederland zijn dat er momenteel 18 op een totaal van rond de 60 bedrijfsjuristen. Die advocaten in dienstbetrekking worden ingezet op verschillende rechtsgebieden, waaronder ondernemingsrecht, mededingingsrecht, arbeidsrecht en intellectueel eigendom. Organisatorisch gezien werken zij voornamelijk op groepsniveau (*Legal Group*), waar voor deze rechtsgebieden zich de specialisten bevinden (georganiseerd in verschillende groepen). Daarnaast zijn er ook advocaten in dienstbetrekking die werken voor verschillende bedrijfsonderdelen (*Legal Business*) en de verkooporganisatie (*Legal Market*). ING heeft ervoor geopteerd om geschillen tussen ING en consumenten en kleine zakelijke klanten te laten behandelen door een eigen intern advocatenkantoor van beperkte omvang (circa vijf advocaten). Hiervoor is gekozen om een drietal redenen. Deze advocaten in loondienst beschikken over veel specialistische kennis over de producten van ING. Voorts zijn er korte lijnen met de *business*. Verder spelen kostenoverwegingen een rol; extern uitbesteden van dit type zaken zou tot aanzienlijk hogere kosten leiden. Ook bij Nationale Nederlanden Bank zijn drie advocaten in dienst. Zij kennen de bank goed en doen in principe het werk voor de bank. Externe advocaten worden ingeschakeld bij te weinig capaciteit, als een bijzondere expertise vereist is, voor een *second opinion* of als een *legal opinion* vereist is. Het onderhouden door de interne advocaten van contacten met meerdere kantoren houdt hen scherp en competitief. NN Advocaten slaagt erin om advocaten van grote kantoren aan te trekken, zowel medewerkers als partners; een bedrijfsjuridisch gerelateerde functie in combinatie met een beursgenoteerde organisatie wordt aantrekkelijk gevonden.

Geen panel maar case-by-case

Hoewel het ABP ziet dat het werken met een panel voordelen kan bieden, zeker in geval van veel zaken, is een panel voor het ABP toch niet opportuun. Het ABP ziet meer voordelen in een *case-by-case* benadering, waarbij per geval de beste advocaat c.q. het beste team voor de zaak wordt ingehuurd. In het kader van de redelijk gedecentraliseerde *governance*structuur bij Ahold hebben de landelijke juridische teams een sleutelrol bij de inhuur van lokale externe advocaten. Wel wordt de keuze om hen in te schakelen evenals de opdracht die aan hen wordt gegeven, gemaakt in overleg met de *general counsel*. Een belangrijk voordeel daarvan is dat aldus centraal zicht wordt gehouden op alle zaken die spelen. Een voordeel van deze aanpak is verder dat de lokale opdrachtgevers en de lokale advocaten elkaar geregeld kunnen bijpraten, zodat de advocaten betrokken blijven bij de markt en de organisatie en de ontwikkelingen die daar plaatsvinden. Als niet met een panel gewerkt wordt, is het van belang dat de onderneming die de advocaten inschakelt over een gedegen kennis van de (lokale) advocatenmarkt en de relevante expertises beschikt.

Selectiecriteria

Op basis van welke criteria worden advocatenkantoren geselecteerd om toe te treden tot het panel? En welke criteria worden gehanteerd om binnen het panel een kantoor te kiezen voor een specifieke zaak? Op basis van welke overwegingen wordt een advocatenkantoor ingeschakeld als er geen sprake is van een panel? Uit de verschaft informatie door het bedrijfsleven en de pensioensector zijn de volgende criteria, die op een groot aantal onderdelen overeenkomen, naar voren gekomen.

Philips

Philips geeft aan dat de belangrijkste criteria voor panelselectie zijn:

- kennis, kwaliteit en strategische inzichten;
- ervaring met relevante zaken en ervaring met Philips' industrie;
- reputatie en betrouwbaarheid;
- bijdrage aan maatschappelijke thema's zoals duurzaamheid en diversiteit en inclusie;
- de prijs en de bereidheid alternatieve prijsmodellen te hanteren.
-

De criteria om te bepalen welk kantoor uit het panel voor welke zaak wordt ingeschakeld zijn:

- de complexiteit van de zaak;
- het risico en de waarde voor Philips;
- ervaring met vergelijkbare zaken, niet alleen van het kantoor maar ook van de individuele advocaten;
- de omvang/schaal van de zaak; en de kosten.

Het kostenaspect is voor Philips niet altijd het meest bepalende; het gaat om de investering in relatie tot de toegevoegde waarde van de te leveren prestatie. Hoe groter het belang voor Philips, hoe zwaarder de opbrengst c.q. het inhoudelijke resultaat zal wegen.

ING

ING hanteert de volgende criteria ten aanzien van de panelselectie:

- expertise op relevante rechtsgebieden en kennis van de ING-organisatie alsmede de bereidheid om medewerking te verlenen aan bepaalde ING-beleidslijnen;
- de kwaliteit van de dienstverlening zowel qua inhoud als proces;
- een goede reputatie;
- tarifiering en kosten;
- extra services, zoals trainingen, detacheringen en fungeren als ad hoc sparringpartner;
- een aansprekend beleid inzake ESG en diversiteit;
- acceptatie van de contractvoorwaarden zoals vastgelegd in ING's model voor de raamovereenkomst betreffende bijvoorbeeld IT, veiligheid, bescherming persoonsgegevens en ESG.

Om te bepalen welk kantoor op het panel voor de desbetreffende zaak wordt ingeschakeld, wordt gekeken naar expertise, reputatie, eerdere ervaringen en contacten. Het kantoor moet ook aan de 'Know Your Supplier' vereisten van de bank voldoen.

Nationale Nederlanden Bank

Nationale Nederlanden Bank gebruikt als selectiecriteria: kwaliteit, ervaring, reputatie, maatschappelijke impact en kosten.

Ahold Delhaize

Ahold Delhaize heeft aan de commissie laten weten dat zij met betrekking tot de inschakeling van een advocatenkantoor afwegingen maakt op basis van criteria als:

- deskundigheid en specifieke expertise;
- vertrouwelijkheid;
- beschikbaarheid, met name bij belangrijke zaken, als in korte tijd een groot aantal juristen moet worden ingezet;
- teamsamenstelling, waarbij geldt dat kantoren kunnen worden afgewezen wanneer een team niet voldoende divers is samengesteld;
- het kostenaspect;
- de reputatie van kantoren, die soms een rol speelt;
- integriteit, verduurzaming, diversiteit en met welke cliënten wordt samengewerkt;
- de 'klik' met de hoofdaannemer/partner die als heel belangrijk wordt ervaren;
- historische kennis.

In geval van strategisch advies worden aangescherpte criteria gehanteerd:

- deskundigheid van de partners ten aanzien van inhoud (materie), business, bedrijfssituatie en dilemma's;
- mee kunnen denken over de inhoud en het proces;
- meer gericht op het voeren van de dialoog;
- vertrouwelijkheid;
- belangenconflicten of de schijn daarvan zijn meer aangescherpt daar waar zichtbare diensten worden geleverd aan directe concurrenten.

ABP

De belangrijkste criteria voor het ABP bij de inschakeling van een advocatenkantoor zijn: welke advocaat respectievelijk welk team is het meest geschikt voor de betreffende zaak, waarbij met name wordt gekeken naar kwaliteit; en de kosten. Het eerste criterium wordt beoordeeld aan de hand van eerdere ervaringen (en referenties), kennis van de markt en (soms) *pitches* die vooraf worden georganiseerd voor een bepaalde zaak. Dit laatste speelt vooral bij grotere zaken. Kennis van de markt verkrijgt men door bijvoorbeeld te kijken welke advocaat welke zaken behandelt, uit informatie verkregen tijdens *pitches* en via activiteiten als het bijwonen van seminars.

Bewaking van kwaliteit en kosten

Bij de partijen die de commissie heeft gesproken, staan bewaking van kwaliteit en kosten hoog in het vaandel. Er wordt veel aandacht aan deze twee onderwerpen besteed in het kader van het voortraject, zowel bij de inrichting van de panelselectie als bij de inschakeling van een advocatenkantoor voor een specifieke zaak. Het inkoopproces is veelal vergaand geprofessionaliseerd. Monitoring en evaluaties vinden continu plaats, zowel tijdens de looptijd van een panel als aan het eind daarvan alsmede tijdens de behandeling van zaken en na afloop daarvan. Kostenefficiëntie wordt een belangrijk aspect gevonden, zij het dat bij gevoelige zaken of zaken met een zeer groot belang de kosten minder belangrijk worden geacht. De prestaties van alle voor Philips werkzame advocatenkantoren worden continu gemonitord, mede doordat de interne juristen die de kantoren aansturen evaluaties invullen. Dit gebeurt aan het einde van elke zaak of, bij langlopende zaken, periodiek. Deze input wordt meegenomen in de evaluaties van de verschillende kantoren en in de relatiegesprekken met de kantoren. Als de evaluaties daarvoor aanleiding geven, kan dit leiden tot een heroverweging van de relatie en verwijdering uit het panel. Omdat bij Philips steeds een afweging moet worden gemaakt welk kantoor binnen het panel of buiten het panel het meest geschikt is voor de desbetreffende zaak en men wil voorkomen dat het panel ertoe leidt dat automatisch voor alle zaken een bepaald kantoor uit het panel wordt gebruikt, wordt ook naar dit aspect gekeken bij de monitoring.

Bij Ahold bewaken de teams binnen de *brands* (supermarkten onder een bepaalde merknaam) de kosten en ervaringen met kantoren. Centraal wordt soms gecontroleerd.

Nationale Nederlanden Bank bewaakt dat kosten en doorlooptijden inzichtelijk worden gemaakt, in welk kader interne richtlijnen zijn opgesteld.

Bij ING vindt uitgebreide monitoring plaats, in alle fasen van het proces. Voorbeelden zijn periodieke relatiegesprekken, relatierapportages en individuele feedback over de samenwerking inzake onder meer de kwaliteit van de inhoud, het proces en de prijs. Voorts worden periodiek *Know Your Supplier* vereisten getest, daaronder begrepen vereisten ten aanzien van bijvoorbeeld inkoop, *Know Your Customer*, witwassen, ESG en fiscaliteit. In ontwikkeling zijn methodes om meer data over kosten en kwaliteit te verzamelen (bijv. *tooling* die data uit facturen haalt en vergelijkt). Voorts wordt gemonitord wat de frequentie is waarmee een panelkantoor wordt ingeschakeld, alsmede de kosten en de geleverde kwaliteit, en is aandacht voor een evaluatie van de eigen selectiecriteria.

Belang van professioneel opdrachtgeverschap

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, hebben de juridisch leidinggevenden uit het bedrijfsleven en de pensioensector het belang van professioneel opdrachtgeverschap veelvuldig benadrukt. Een professioneel georganiseerd opdrachtgeverschap is een wezenlijke voorwaarde voor optimale kwaliteit en resultaat alsmede voor kostenefficiëntie. Professioneel opdrachtgeverschap gaat veel verder dan het selecteren van het meest geschikte advocatenkantoor (of de meest geschikte advocaat) voor een specifieke zaak, tariefafspraken, een inschatting van de kosten en een evaluatie achteraf. Even wezenlijk zijn een goede aansturing door de opdrachtgever tijdens de looptijd van de zaak en het opbouwen en onderhouden van goede relaties en onderling vertrouwen, met behoud van voldoende professionele distantie. Een adequaat opgezet systeem van monitoring en evaluatie in algemene zin, maar tevens op zaakniveau (tijdens de looptijd en na afloop), draagt ook bij aan professioneel opdrachtgeverschap. Op deze terreinen zijn technische en IT-ontwikkelingen gaande die behulpzaam kunnen zijn. Een professioneel opdrachtgever heeft ook oog voor de belangen van de externe advocaten(kantoren). In dat verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de omvang van de omzet die behaald kan worden in ruil voor de investering die het kantoor doet, maar ook aan de mogelijkheid om meer over de opdrachtgever en zijn activiteiten te leren, detacheringen en dergelijke.

Professionalisering van de inkoop

Het investeren in een vergaande professionalisering van de inkoop van advocatendiensten loont. Daarvoor is van belang om een goede inschatting te maken welke diensten en expertises nodig zijn en vervolgens de daarvoor benodigde externe juridische ondersteuning adequaat te organiseren om de meeste toegevoegde waarde te krijgen op de meest kostenefficiënte manier. Voorts is essentieel dat men een goed zicht heeft op de aanwezige interne expertise en de wijze waarop deze optimaal kan worden benut en ingezet. Een geprofessionaliseerde inkoop kan er verder toe bijdragen dat de opdrachtgever beschikt over een gecentraliseerd overzicht van, en relevante informatie over, alle zaken waarvoor een extern advocatenkantoor is ingeschakeld.

Blijf de baas over de besluitvorming

In de gesprekken is gewezen op het grote belang van het steeds in eigen hand houden van de regie over de zaak. Eén van de gesprekspartners van de commissie verwoordde het aldus:

Het is van belang dat een onderneming altijd de baas blijft over de eigen besluitvorming. Soms is dat moeilijk, omdat juridisering op de loer ligt en externe juristen intimiderend kunnen overkomen.

Voldoende marktwerking

Bij een professioneel opdrachtgeverschap hoort ook het in stand houden van voldoende competitie. Een gezonde marktwerking houdt de externe advocaten(kantoren) scherp, op kwaliteit en prijs, maar ook de opdrachtgever. Het is een nuttig instrument om te voorkomen dat een relatie met een kantoor of een advocaat sleets wordt of dat vanzelfsprekendheid bij

de toekenning van nieuwe zaken insluit. Het scherp houden van de advocaten(kantoren) in alle relevante fasen van het proces van de samenwerking met de opdrachtgever is een verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

Samenvatting

Grote ondernemingen en financiële instellingen werken niet volgens een vast model voor de inhuur van externe advocatendiensten. In het bedrijfsleven wordt veelal gebruik gemaakt van één of meer panels, waarvoor een beperkt aantal advocatenkantoren wordt geselecteerd als *preferred suppliers* aan de hand van voor de onderneming relevante selectiecriteria. De panelselectie wordt periodiek herhaald. Het werken met panels leidt niet tot exclusiviteit; ook advocaten(kantoren) buiten het panel kunnen in voorkomend geval worden ingeschakeld. Er wordt naar een optimum gezocht tussen een min of meer vaste, duurzame relatie met enkele advocatenkantoren en het door competitieprikkels scherp houden van de dienstverlening qua kwaliteit en prijs. Als voordelen van het werken met een panel worden onder meer genoemd het bundelen van expertise, diversiteit van (en toegang tot) specialistische dienstverlening, kostenbesparing, efficiënte processen, vereenvoudiging van monitoring, en het opbouwen en investeren in goede relaties over en weer. Opvallend is de systematische aandacht voor de monitoring en evaluatie van de geleverde diensten en de betekenis daarvan voor de inkoop van nieuwe diensten. Bij verscheidene ondernemingen zijn advocaten in dienstbetrekking werkzaam die voor routinezaken worden ingeschakeld of een breder palet van werkzaamheden hebben. Professioneel opdrachtgeverschap, dat zich onder meer uit in vergaande professionalisering van de inkoop van advocatendiensten, wordt hoog in het vaandel gevoerd. De investering daarin loont en wordt geplaatst in het perspectief van de toegevoegde waarde die wordt gecreëerd. Twee belangrijke lessen uit het bedrijfsleven zijn verder dat er voldoende competitie moet bestaan tussen advocatenkantoren die voor de opdrachtgever werkzaam zijn en dat de opdrachtgever er vooral voor moet zorgen zelf de regie te houden en de baas te blijven over de eigen besluitvorming bij zaken waarvoor een advocatenkantoor is ingeschakeld.

12. Instituut voor dienstverlening door advocaten aan de Staat?

Inleiding

De commissie is gevraagd haar gedachten te laten gaan over de mogelijkheid de dienstverlening door advocaten onder te brengen in een *instituut*. Daaraan is dit hoofdstuk gewijd. De commissie onderscheidt hierna twee modellen. Ten eerste het model waarin dat instituut een organisatie is die in meerderheid wordt bestuurd door advocaten of andere beoefenaars van een toegelaten vrij beroep, ten tweede het model waarin dat niet het geval is. In het eerste geval spreken we van een samenwerkingsverband, in het tweede geval van advocaten in dienstbetrekking.

Hoofregel is steeds dat het advocaten niet is toegestaan rechtsverhoudingen aan te gaan of te laten voortbestaan waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt, in gevaar kunnen worden gebracht. Het is advocaten dus ook niet toegestaan de praktijk uit te oefenen, al dan niet in dienst, in een vorm waardoor die vrijheid en onafhankelijkheid in gevaar kunnen worden gebracht. Dit is bepaald in artikel 5.1 van de Verordening op de advocatuur (Voda), een verordening van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De regels van de Voda zijn verbindend voor alle advocaten in Nederland werkzaam.

Praktijkrechtspersoon en samenwerkingsverband

Het Instituut in de Staat zou in de eerste plaats kunnen worden vormgegeven als een praktijkrechtspersoon of een samenwerkingsverband van (praktijkrechtspersonen van) advocaten, al dan niet met (praktijkrechtspersonen van) notarissen.

Bestuur en voorzitterschap

Hoofdstuk 5 van de Voda bevat de regels voor de samenwerkingsverbanden en praktijkrechtspersonen. Belangrijk is dat, indien het samenwerkingsverband of de praktijkrechtspersoon een bestuur heeft, de meerderheid van het bestuur en de voorzitter ervan advocaat moeten zijn of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep (artikel 5.6 lid 1).⁹⁴ De voorgenomen benoeming tot bestuurder van een niet-advocaat of iemand die geen beoefenaar is van een toegelaten vrij beroep moet worden gemeld aan de raad van de orde. Deze toetst of de bestuurder voldoet aan enkele integriteitseisen, die zijn neergelegd in artikel 5.6 lid 3. Zo mag er geen sprake zijn geweest van een onherroepelijke tuchtrechtelijke veroordeling tot schorsing of schrapping of van een faillissement, surséance of toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Verder bevat de Voda bepalingen over de verplichte inhoud van de statuten van een praktijkrechtspersoon (artikel 5.7) en over het aandeelhouderschap en stemrecht (artikel 5.8).

⁹⁴ Dat zijn leden van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Orde van Octrooigemachtigden en universitair geschoolde leden van het Register Belastingadviseurs.

Aard van de rechtspersoon

De Voda stelt geen beperkingen aan de aard van de rechtspersoon. Die zou bijvoorbeeld een stichting of een publiekrechtelijke rechtspersoon kunnen zijn. Dat de meerderheid van het bestuur uit advocaten of beoefenaars van een toegelaten vrij beroep moet bestaan en dat de voorzitter ook tot die kring moet behoren betekent het nodige voor het oprichten van een instituut. Een instituut zonder bestuur is immers niet goed voorstelbaar. De bestuurders hoeven geen eigenaren/aandeelhouders te zijn van het samenwerkingsverband of de praktijkrechtspersoon. Zij zouden ook als bestuurder in dienst kunnen treden van het instituut. Voor hen geldt, naast de gewone aansprakelijkheidsregels voor bestuurders, het op de beroepsgroep toepasselijke tucht- en gedragsrecht.

Statuten

De statuten van een praktijkrechtspersoon moeten - samengevat voor zover hier relevant - voldoen aan de volgende eisen (neergelegd in art. 7.5). Het doel van de rechtspersoon moet beperkt zijn tot het uitoefenen van de rechtspraak, het deelnemen in en het voeren van het beheer over een praktijkrechtspersoon, het beleggen van haar vermogen en het vermogen van in de groep verbonden praktijkrechtspersonen, en het verrichten van handelingen die met het vorenstaande verband houden. De doelomschrijving behelst dat de uitoefening van de rechtspraak geschiedt met inachtneming van alle op het beroep toepasselijke regelgeving. De statuten moeten bepalen dat de meerderheid van de bestuurders, de voorzitter advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn die de praktijk binnen de praktijkrechtspersoon uitoefenen.

Aandeelhouderschap

Mocht gekozen worden voor een Instituut dat aandelen uitgeeft, dan geldt dat alle directe of indirecte aandeelhouders advocaat moeten zijn of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep. Personen die werkzaam zijn in een praktijkrechtspersoon, maar geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn kunnen gezamenlijk tot ten hoogste tien procent van de winst van de praktijkrechtspersoon economische gerechtigdheid verkrijgen in die praktijkrechtspersoon (art. 5.8). Ook deze bepaling stelt beperkingen aan de mogelijkheid voor de Staat om een Instituut voor advocaatdiensten in te richten.

Scope van de dienstverlening

Wat de scope van de werkzaamheden betreft zou vastgelegd moeten worden dat het de advocaten van het Instituut niet is toegestaan diensten te verlenen aan andere cliënten dan de Staat. Als dat niet zou worden vastgelegd, dan zou het bestuur mogen besluiten diensten aan marktpartijen aan te bieden en onderscheidt het instituut zich niet meer wezenlijk van een advocatenkantoor dat in de markt opereert.

WNT

De commissie gaat ervan uit dat op de bestuurders van een Instituut de Wet normering topinkomens (WNT) van toepassing zal zijn. Of dit een belemmering vormt voor het aantrekken van goede bestuurders kan de commissie niet voorspellen. Wel zal een WNT-salaris niet snel als marktconform worden gezien; partners van advocatenkantoren met meer

dan bijvoorbeeld 100 advocaten zullen al snel aanzienlijk meer verdienen dan een WNT-salaris.

Een instituut met advocaten in dienstbetrekking

Wanneer het bestuur van het instituut niet in meerderheid zou bestaan uit advocaten, dan kunnen daarbinnen ook advocaten werkzaam zijn, maar dan zijn andere regels van toepassing. Deze advocaten zijn dan *in house* advocaten, ofwel 'advocaat in dienstbetrekking'.⁹⁵

Advocaat in dienstbetrekking

Advocaten mogen in dienst treden bij een andere entiteit dan een advocatenkantoor⁹⁶ of de eigen praktijkrechtspersoon. Op grond van artikel 5.9 van de Voda zijn in Nederland dienstbetrekkingen toelaatbaar tussen advocaten en een drietal andere categorieën werkgevers: een rechtsbijstandsverzekeraar (of schaderegelingskantoor), een organisatie met een ideële doelstelling of een 'andere werkgever'. De bepalingen in de Voda zijn - naast andere regelingen - van belang om in kaart te brengen wat de aandachtspunten zijn bij de keuze voor een instituut dat advocatendiensten aan de Staat levert. Omdat zo'n instituut niet zal kwalificeren als een rechtsbijstandsverzekeraar of ideële organisatie (daarbij valt te denken aan vakbonden, consumentenorganisaties en ngo's), richt de commissie zich op de regels over de dienstbetrekking met een 'andere werkgever'. Deze zijn in de Voda vervat in de artikelen 5.9, en 5.12 tot en met 5.15.

De 'andere werkgever' kan zowel een private organisatie zijn (in theorie zelfs een natuurlijk persoon), als een bestuursorgaan. Binnen de rijksoverheid - in ruime zin - hebben ook nu advocaten een arbeidsovereenkomst met de Staat en een functie bij een departement of een uitvoeringsorganisatie. Buiten de rijksoverheid en het bedrijfsleven zijn er advocaten in dienst van bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Zo heeft de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld veertien advocaten in dienst.

De Advocatenwet

De advocaat in dienstbetrekking is een fenomeen dat geen bijzondere regeling in de Advocatenwet kent. Hij of zij is volgens de wet een advocaat als alle andere en moet uiteraard alle beroeps- en gedragsregels naleven en zich gedragen met inachtneming van de kernwaarden van de advocatuur. Die kernwaarden zijn onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid (art. 10a Advocatenwet (Advw)).

Ook is de advocaat in dienstbetrekking op grond van artikel 46 Advw net als alle andere advocaten in Nederland aan het tuchtrecht onderworpen terzake van:

- handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen zij als zodanig (behoren te) behartigen;
- inbreuken op het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de verordeningen van de NOvA;

⁹⁵ Deze term kan verwarrend zijn, omdat een advocaat ook een dienstbetrekking kan hebben met een samenwerkingsverband of praktijkrechtspersoon. De Commissie gebruikt de term hier in de betekenis van *in house* advocaat.

⁹⁶ Daaronder ook te verstaan samenwerkingsverbanden als hiervoor besproken, waarin advocaten werkzaam zijn naast leden van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Orde van Octrooigemachtigden en universitair geschoolde leden van het Register Belastingadviseurs, zie artikel 5.4 Voda.

handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Het tuchtrecht is gericht op de individuele advocaat. Een werkgever die zelf geen advocaat is er niet aan onderworpen.

Positionering van advocaat in dienstbetrekking

Advocaten die een dienstbetrekking hebben met een andere werkgever, zoals een bestuursorgaan, mogen uitsluitend optreden voor die werkgever of in een 'groep' met de werkgever verbonden rechtspersonen. De werkzaamheden van de advocaat in dienst van zo'n 'andere werkgever'- dit kunnen zowel marktpartijen als non-profitorganisaties als bestuursorganen zijn - moeten bovendien in hoofdzaak gericht zijn op de uitoefening van de rechtspraak, waaronder eventueel begrepen de organisatie of het management van de rechtspraak. Deze twee regels zijn neergelegd in artikel 5.9 aanhef en sub 9 Voda. Een werkgever mag de geprivilegieerde positie van de advocaat namelijk niet gebruiken als dekmantel voor niet-juridische werkzaamheden, aldus de toelichting op deze bepaling.

In een groep verbonden

Zoals hiervoor al bleek, mogen advocaten in dienstbetrekking met een andere werkgever uitsluitend optreden voor die werkgever of in een 'groep' met de werkgever verbonden rechtspersonen. De term groep is in de Voda noch gedefinieerd, noch toegelicht. Aannemelijk is dat de definitie van artikel 2:24b van het Burgerlijk Wetboek (BW) bepalend is: een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden.

In wezen is dit een concernrechtelijk begrip. Om te bepalen of er sprake is van een groep, zijn drie criteria van belang:

- organisatorische verbondenheid,
- een economische eenheid, en
- een (zekere) centrale leiding.
-

Als een rechtspersoon of bestuursorgaan functioneert op basis van een wettelijke grondslag en geheel of gedeeltelijk haar middelen verkrijgt van de Staat, zou geredeneerd kunnen worden dat er een zekere organisatorische verbondenheid bestaat tussen die entiteit en de Staat, met name waar de benoeming van het bestuur een bevoegdheid is van een minister of van de Kroon en de minister zou kunnen ingrijpen in het beleid. Maar dat betekent nog niet dat er steeds sprake is van verbondenheid met de Staat in een groep als bedoeld in artikel 2.24b BW. Aannemelijk is dat alle instellingen die deel uitmaken van de rechtspersoon Staat in de hiervoor bedoelde zin als eenheid gezien moeten worden. In civielrechtelijke procedures aangaande dergelijke instellingen is de Staat procespartij, niet het zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid.⁹⁷ Beslissend voor de vraag of deze instellingen een eenheid vormen met de Staat hoeft niet te zijn of deze instelling valt onder het ambtelijk-hiërarchische gezag van een minister - een minister kan een zelfstandig bestuursorgaan geen bijzondere aanwijzingen geven voor de afhandeling van specifieke taken - maar wel of het gezag is gesitueerd binnen de rechtspersoon Staat. Als dat niet het geval is, wordt de vraag of een instelling wel voldoende kan worden gezien als met de Staat 'in een groep verbonden'. Denk bijvoorbeeld aan publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen *met eigen rechtspersoonlijkheid* en rechtspersonen *met een wettelijke taak* (zoals de politie). Of zij als 'in een groep verbonden' met de Staat kunnen worden gezien, is niet zonder meer aannemelijk.

⁹⁷ Vgl. N. Jak & C.N.J. Kortmann, 'Procesbevoegdheid van de overheid in een burgerlijk geding. Rechtspersoon of bestuursorgaan?', in: *NTB* 2017/40, pp. 358-368.

De beantwoording van de vraag waar de grens ligt om al of niet als met de Staat ‘in een groep verbonden’ te worden gezien of niet, is bepalend voor het domein waarin advocaten in dienstbetrekking bij de Staat kunnen worden ingezet. De zbo’s met rechtspersoonlijkheid komen voor een groot deel overeen met rechtspersonen met een wettelijke taak, maar vallen daarmee niet samen.⁹⁸

Publiekrechtelijk zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid⁹⁹

Tabel met in de eerste kolom de naam van alle verschillende publiekrechtelijke bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid. In de tweede kolom de grondslag waarop het toezicht voor die organisatie is gebaseerd.

Academisch Medisch Centrum UvA	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13
Academisch Ziekenhuis Maastricht	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13
Airport Coordination Netherlands (ACNL)	Wet luchtvaart, artikel 8a.64
Autoriteit Persoonsgegevens	Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, artikel 6
Bureau Architectenregister	Wet op de architectentitel, artikel 2a
Bureau Beheer Landbouwgronden	Wet agrarisch grondverkeer, titel VII, artikel 28
Bureau Financieel Toezicht	Wet op het notarisambt, artikel 110
Centraal Administratie Kantoor (CAK)	Wet langdurige zorg, artikel 6.1.1
Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	Wegenverkeerswet, hoofdstuk 1B, artikel 4z
Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, artikel 2
Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ)	Wet langdurige zorg, artikel 7.1.1
College Sanering Zorginstellingen	Wet toelating zorginstellingen, artikel 32
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB)	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikel 3
Commissariaat voor de Media	Mediawet, artikel 7.1
Dienst voor het Kadaster en de Openbare Registers	Organisatiewet Kadaster, artikel 2
Directeur-generaal van de Statistiek (Centraal Bureau voor de Statistiek)	Wet op het Centraal bureau voor de statistiek, artikel 2
Dopingautoriteit	Wet uitvoering antidopingbeleid, artikel 4
Erasmus Medisch Centrum	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13
Erasmus Universiteit Rotterdam	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Instituut Fysieke Veiligheid	Wet veiligheidsregio’s, artikel 66
Kamer van Koophandel	Wet op de Kamer van Koophandel, artikel 2

⁹⁸ Zie voor Rechtspersonen met een wettelijke taak Algemene Rekenkamer, geraadpleegd op 7 november 2022: <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/rechtspersonen-met-een-wettelijke-taak>

⁹⁹ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/geinspecteerde-instellingen/publiekrechtelijke-zelfstandige-bestuursorganen>, geraadpleegd op 11 november 2022. Het schema is niet volledig, zo worden DNB en de AFM niet vermeld. Volledigheid wordt op de website ook niet geclaimd. De wel opgenomen Nationale Politie (lees: het landelijke politiekorps) is geen zbo.

Kansspelautoriteit	Wet op de kansspelen, artikel 33
Koninklijke Bibliotheek	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.16
Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.16
Nationale Politie	Politiewet, artikel 25, lid 1
Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, artikel 2
Leids Universitair Medisch Centrum	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13
Luchtverkeersleiding Nederland	Wet Luchtvaart, artikel 5.22
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	Wet wegvervoer goederen, artikel 4.1
Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie Hoger Onderwijs (NVAO)	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 5a.2
Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)	Wet op de TNO, artikel 3
Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	Wet op de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, artikel 2
Nederlandse Zorgautoriteit	Wet marktordening en gezondheidszorg, artikel 3
Onderzoeksraad voor de Veiligheid	Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid, artikel 2
Open Universiteit Nederland	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Pensioen- en Uitkeringsraad	Wet uitvoering wetten voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen, artikel 3
Politieacademie	Wet op het LSOP en het politieonderwijs, artikel 3 e.v.
Raad voor Rechtsbijstand	Wet op de Rechtsbijstand, artikel 2
RDW	Wegenverkeerswet, artikel 4a
Rijksuniversiteit Groningen	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Sociale Verzekeringsbank	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, artikel 3
Staatsbosbeheer	Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer, artikel 2
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	Mediawet, artikel 8.1
Technische Universiteit Delft	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Technische Universiteit Eindhoven	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, artikel 2
Universiteit Amsterdam	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Universiteit Leiden	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Universiteit Maastricht	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Universitair Medisch Centrum Groningen	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13

Universitair Medisch Centrum Utrecht	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.13
Universiteit Twente	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Universiteit Utrecht	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Waarderingskamer	Wet waardering onroerende goederen, artikel 4
Wageningen UR	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, artikel 1.8
Zorginstituut Nederland	Zorgverzekeringswet, artikel 58
Zorgonderzoek Nederland (ZON-MW)	Wet op de organisatie ZorgOnderzoek Nederland, artikel 2

Publiekrechtelijk zelfstandige bestuursorganen als onderdeel van de Staat der Nederlanden¹⁰⁰

Tabel met in de eerste kolom de naam van alle verschillende publiekrechtelijke bestuursorganen die onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden. In de tweede kolom de grondslag waarop het toezicht voor die organisatie is gebaseerd.

Autoriteit Consument en Markt	Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, artikel 2
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	Kernenergiewet, artikel 3
Centrale Commissie Dierproeven (CCD)	Wet op de dierproeven, artikel 18
Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek (CCMO).	Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen, artikel 14
College gerechtelijk deskundigen	Wetboek van Strafvordering, artikel 51k Besluit register deskundige in strafzaken, artikel 3
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen	Geneesmiddelenwet, artikel 2
College van toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten	Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten, artikel 2
College voor de Rechten van de Mens	Wet College voor de rechten van de mens, artikel 1
College voor Toetsen en Examens	Wet College voor Examens, artikel 2
Commissie eindtermen accountantsopleiding (CEA)	Wet op het accountantsberoep, artikel 49
Commissie Schadefonds geweldsmisdrijven	Wet schadefonds geweldsmisdrijven, artikel 8
Grondkamers	Uitvoeringswet grondkamers
Huis voor klokkenluiders	Wet Huis voor klokkenluiders, artikel 3
Huurcommissie	Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, artikel 3a
Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG)	Tijdelijke wet Groningen, art. 2
Kamer voor de binnenvisserij	Visserijwet, artikel 45
Kiesraad	Kieswet, artikel A2
Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)	Wet milieubeheer, artikel 2.1
Raad voor plantenrassen	Zaaizaad- en Plantgoedwet, artikel 2
Referendumcommissie	Wet Raadgevend Referendum, artikel 87

¹⁰⁰ Ibidem.

Beperkingen

Bij de keuze voor advocaten in dienstbetrekking bij de Staat zal al snel de vraag rijzen voor welke entiteiten die advocaten al dan niet kunnen optreden, waar die vraag (afgezien van situaties van belangenconflicten) niet relevant is bij inschakeling van een vrijgevestigde advocaat.

Dat de advocaat in dienstbetrekking bij een ‘andere werkgever’ alleen mag optreden voor die werkgever of daarmee in een groep verbonden entiteiten, stelt dus ook beperkingen aan de vormgeving van een Instituut. Dat kan niet een van de Staat te onafhankelijke entiteit te zijn, want dan kunnen de advocaten alleen voor die entiteit optreden. Het is nu eenmaal volgens de huidige regels in de Voda niet mogelijk om als advocaat in dienst te zijn van een ‘andere werkgever’ die de advocaat bij of voor allerlei derden werkzaamheden laat verrichten met wie die andere werkgever niet in een groep is verbonden (de ‘Hema-advocaat’).

Onderzoek alternatieve bedrijfsstructuren

Het verdient opmerking dat de Minister voor Rechtsbescherming Dekker in juni 2020 aan de Tweede Kamer heeft toegezegd om, samen met de NOvA een onderzoek te laten doen naar alternatieve bedrijfsstructuren.¹⁰¹ Dit voornemen is een antwoord op maatschappelijke geluiden die om een meer gevarieerd aanbod van rechtsbijstandverleners vragen, waarmee de toegang tot rechtsbijstand zou kunnen worden vergroot dan wel de kosten van rechtsbijstand draaglijker zouden kunnen worden. Mocht dit onderzoek ertoe leiden dat advocaten in dienstbetrekking van een ‘andere’ werkgever’ ook voor niet met die werkgever in een groep verbonden partijen zouden kunnen optreden, hetgeen dus wijziging van de Voda vergt, dan zouden advocaten in een eigen instituut wellicht aan meer bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen rechtsbijstand kunnen verlenen dan nu het geval lijkt te zijn.¹⁰²

Het professioneel statuut

Op grond van artikel 5.12 Voda kan een advocaat de praktijk alleen in dienst van een ‘andere werkgever’ uitoefenen, nadat hij of zij en de werkgever een professioneel statuut hebben ondertekend en daarvan een kopie aan de deken hebben verstrekt. De tekst van dat statuut is door de algemene raad van de NOvA opgesteld, opgenomen in de Regeling op de advocatuur. Van de tekst kan niet worden afgeweken en recent heeft de Hoge Raad het belang van het professioneel statuut bevestigd in een procedure over het verschoningsrecht van buitenlandse advocaten in dienstbetrekking van (een onderdeel van) het Shell-concern die in Nederland werkzaam waren.¹⁰³

De werkgever moet er zorg voor dragen dat de advocaat in dienstbetrekking geen nadeel ondervindt in haar of zijn positie als werknemer. De werkgever zegt door de ondertekening van het professioneel statuut toe:

- te vermijden dat de indruk wordt gewekt dat de advocaat-werknemer binnen de dienstbetrekking in enige andere hoedanigheid dan die van advocaat optreedt,

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2019/20, 31753, nrs. 216 en 217.

¹⁰² Zie voor de stand van zaken van het onderzoek <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3177---alternatieve-bedrijfsstructuren-in-de-advocatuur-in-andere-europese-landen>, geraadpleegd op 10 november 2022.

¹⁰³ HR 24 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:760.

- de onafhankelijke praktijkuitoefening door de advocaat-werknemer te eerbiedigen,
- zich te onthouden van alles wat invloed kan uitoefenen op het beroepsmatige handelen van de werknemer en op de beroepsmatige vaststelling van een in een zaak te volgen beleidslijn.

Voorts dient de werkgever de advocaat-werknemer op grond van het statuut in staat te stellen om te voldoen aan de verplichtingen die het lidmaatschap van de balie de werknemer oplegt en om de beroeps- en gedragsregels na te leven, zoals het voorkomen van belangen tegenstellingen en het naleven van geheimhoudingsplicht. De werkgever moet ervoor zorgen dat gegevens die onder de geheimhoudingsplicht vallen niet terecht kunnen komen bij anderen dan de werknemer-advocaat, de cliënt, door de cliënt aangewezen personen of het in de advocatenpraktijk werkzame personeel. De werkgever moet volgens het statuut zo nodig de organisatie en de inrichting van 'het bedrijf' daarop aanpassen.

De werknemer is op grond van het statuut verplicht de aanwijzingen op te volgen die de werkgever stelt ter bevordering van de orde en de goede gang van zaken binnen de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening, tenzij die aanwijzingen niet strijdig zijn met de bepalingen in het statuut. De werkgever mag bepalen de advocaat over de praktijkuitoefening verantwoordelijk is aan andere advocaten in dienstbetrekking bij de werkgever. Verschil van inzicht over het beroepsmatige beleid van de werknemer bij de behandeling van haar of hem toevertrouwde zaken mag geen reden vormen voor eenzijdige beëindiging van de dienstbetrekking door de werkgever of voor maatregelen die daartoe kunnen leiden.

Overige bepalingen

De Voda stelt in artikel 5.13 regels die zien op het voorkomen van belangenconflicten in de praktijk van de advocaat in dienstbetrekking, al dan niet omdat de advocaat naast de dienstbetrekking elders nog de praktijk uitoefent. Afgezien van deze bepalingen moeten alle advocaten, dus ook advocaten in dienstbetrekking, gedragsregel 15 in acht nemen, die eveneens ziet op het voorkomen van belangenconflicten. Voorts is in artikel 5.14 Voda geregeld dat de advocaat in dienst van een werkgever bij alle binnen het dienstverband voorkomende werkzaamheden de hoedanigheid van advocaat behoudt en die hoedanigheid tegenover derden steeds duidelijk kenbaar moet maken. Een advocaat in dienst van de Staat kan dus niet aan een opdracht invulling geven door bijvoorbeeld de hoedanigheid van mediator of bindend adviseur aan te nemen.

Het verschoningsrecht van de advocaat in dienstbetrekking

Naar Nederlands recht komt de advocaat in dienstbetrekking het verschoningsrecht toe. De ondertekening van het professioneel statuut wordt daarbij gezien als een belangrijke waarborg is voor de goede, integere beroepsuitoefening, waarin geen misbruik van het verschoningsrecht plaatsvindt.¹⁰⁴

Toch kan hierover ook anders worden gedacht. Dat is ook gebeurd. Het Hof van Justitie oordeelde in een Unierechtelijke mededingingszaak, geëntameerd door de Europese Commissie, dat de vertrouwelijkheid van de briefwisseling tussen een advocaat en een cliënt

¹⁰⁴ HR 15 maart 2013, LJN BY6101 (*X en Y/H9 Invest c.s.*), r.o. 5.5, JBPR 2013/19 m.nt. N.A.M.E.C. Fanoy, NJ 2013/670 m.nt. H.B. Krans.

weliswaar moet worden beschermd, maar dat die bescherming slechts geldt als de briefwisseling met de advocaat plaatsvindt in het kader van het recht van verdediging van de cliënt en afkomstig is van onafhankelijke advocaten. De in Nederland ingeschreven advocaat in dienstbetrekking zag het Hof niet als voldoende onafhankelijk.¹⁰⁵ In punt 94 overweegt het Hof:

Dienaangaande moet worden opgemerkt dat wanneer een onderneming zich richt tot haar interne advocaat, zij niet omgaat met een onafhankelijke derde, maar met een persoon die deel uitmaakt van haar personeel, ongeacht de eventuele beroepsverplichtingen die uit de inschrijving op het tableau voortvloeien.

Deze uitspraak heeft (vooralsnog) geen betekenis buiten het Unierechtelijke mededingingsrecht, maar kan niettemin relevant zijn bij de eventuele keuze van de Staat om (meer) advocaten in dienstbetrekking opdrachten te geven.

De Staat als werkgever – advocaten in dienstbetrekking bij de Staat

De Interdepartementale werkgroep domeinmonopolie advocatuur (ook wel aangeduid als de werkgroep-Cohen) stelde in 1995 dat overheidsinstellingen in beginsel advocaten in dienst zouden moeten kunnen nemen, net zoals bedrijven en ledenorganisaties dat in de visie van de werkgroep ook zouden moeten kunnen doen. Daarbij merkte de werkgroep op dat ‘bij sommige overheidsinstellingen een neiging bestaat te procederen ook daar waar een schikking de voorkeur zou verdienen.’ Mede daarom vond de werkgroep dat advocaten in dienst van overheidsinstellingen bij voorkeur een ‘zekere zelfstandige positionering’ zouden moeten krijgen, om zo ‘bij te dragen aan de objectiviteit van de juridische oordeelsvorming’. Het lag voor de werkgroep voor de hand dat advocaten in dienst van overheidsinstellingen zouden worden aangesteld bij ‘organisatorisch gescheiden (juridische) dienstonderdelen’.¹⁰⁶

Hoge verwachtingen

Na invoering in 1996 van de Verordening op de advocaat in dienstbetrekking waren de verwachtingen over de komst van advocaten in dienst van overheidsorganisaties aanvankelijk tamelijk hooggespannen. Dit blijkt uitonderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum. Op basis van een enquête onder acht departementen werd destijds geschat dat toetreding tot de balie van eigen juristen tot een kostenbesparing van 40% zou kunnen leiden.¹⁰⁷ Vijf van de acht departementen achtten toetreding van eigen juristen tot de balie waarschijnlijk; de andere drie konden hierover nog geen uitspraak doen. Uit de antwoorden van de verschillende respondenten bleek verder dat geschat werd dat 650 juristen in dienst van gemeenten, provincies en departementen tot de balie zouden toetreden. Daarbij gingen de onderzoekers er overigens zelf al van uit dat hier sprake zou kunnen zijn van een overschatting.

¹⁰⁵ HvJ EU 14 september 2010, ECLI:EU:C:2010:512 (*Akzo*).

¹⁰⁶ Rapport van de Interdepartementale werkgroep domeinmonopolie advocatuur, 27 juni 1995, p. 40.

¹⁰⁷ A.A.M. de Kemp, A. Klijn, M.G. Leijssen en C. Cozijn, *De Balie verbreed*, (Den Haag: IOO / WODC 1997), p. 93 e.v.

Gering aantal overheidsadvocaten

De commissie is gebleken dat binnen de Staat ongeveer 35 advocaten in dienstbetrekking werkzaam zijn. Elf van hen zijn werkzaam als (arbeidsrecht)advocaat binnen een *shared-serviceorganisatie*, UBR-advocaten en adviseurs arbeidsrecht (UBR|AAA). Deze organisatie is ontstaan als gevolg van de invoering per 1 januari 2020 van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Deze elf hebben een zekere zelfstandige positionering en zijn aangesteld bij een organisatorisch gescheiden (juridisch) dienstonderdeel, zoals de werkgroep-Cohen destijds ook adviseerde. De anderen zijn werkzaam op de diverse departementen of bij diensten. Hoe dan ook dienen alle advocaten in dienstbetrekking van de Staat te voldoen aan de voorschriften die de NOvA stelt. Zo dienen zij niet alleen te beschikken over een door werkgever en werknemer ondertekend professioneel statuut, maar ook over een werkomgeving waardoor vertrouwelijk te houden gegevens over de zaken die zij behandelen fysiek, elektronisch en administratief zijn afgeschermd. De advocaten in dienstbetrekking die de commissie heeft gesproken, hebben meegedeeld dat aan die voorschriften wordt voldaan.

Instituut als onderdeel van de overheidsorganisatie

Welke vorm kan een instituut ten behoeve van advocatendiensten aan de Staat krijgen? Uit de voorgeschiedenis en de verdere context van de opdracht de mogelijkheden daartoe te onderzoeken begrijpt de commissie het begrip *instituut* als een organisatorische eenheid die op enigerlei wijze onderdeel vormt van de overheidsorganisatie in brede zin en die als taak heeft andere organisatieonderdelen te voorzien van advocatendiensten en hoogwaardige juridische advisering. De opdracht aan de commissie gaat uit van de advocatendiensten aan *de Staat*. De Staat wordt door de commissie verstaan in de zin van de rechtspersoon, zoals in hoofdstuk 4 in het rapport is beschreven.

Andere overheidsorganisaties

De commissie onderzoekt de advocatendiensten aan onderdelen van de Staat, maar heeft daarnaast ook gekeken hoe andere overheden dan de Staat thans voorzien in advocatendiensten, om daaruit lering te kunnen trekken. Denkbaar is (althans in theorie) dat een nieuw instituut ook diensten levert aan overheidsorganisaties die geen onderdeel zijn van de Staat als rechtspersoon, zoals ook Pels Rijcken diensten levert aan andere publieke organisaties dan de Staat. In die gevallen treedt Pels Rijcken niet op als landsadvocaat. Nu belangen van overheidsorganisaties soms wel, maar niet altijd synchroon lopen, gaat de commissie in ieder geval niet uit van een verplichte participatie voor overheidsorganisaties die geen deel uit maken van de Staat.

Institutionele hoofdvarianten voor een instituut

Voor de onderbrenging van advocatendiensten in een instituut, heeft de commissie de volgende twee hoofdvarianten onderscheiden:

1. Een instituut naar privaatrecht c.q. *extern* verzelfstandigd gepositioneerd, bijvoorbeeld in de vorm van een door de Staat opgerichte stichting of een andere rechtsvorm waarbij de Staat aandeelhouder is en waarbij de deelneming in beheer is bij (bijvoorbeeld) het ministerie van Justitie en Veiligheid (variant *extern*).
2. Een instituut als onderdeel van een ministerie, werkzaam als *shared service* organisatie ten behoeve van meerdere ministeries (variant *intern*).

Binnen deze beide hoofdvarianten zijn er verschillende verschijningsvormen denkbaar ten aanzien van de taak (bijvoorbeeld: alleen werkzaam ten behoeve van de rijksoverheid of ook voor andere overheden), de werkwijze, de *governance*, de sturing en de financiering van het instituut. Het is bijvoorbeeld in theorie denkbaar dat een *shared service* organisatie tevens agentschap is. En binnen de externe variant kan er sprake zijn van een meer of minder grote betrokkenheid (deelneming) van de Staat binnen het kantoor. Voor de verdere bespreking heeft de commissie drie varianten in een schema gezet.

Varianten 'Instituut' voor advocatendiensten aan de Staat

Organisatie/ bestuursvorm	Kenmerken	Breedte dienstverlening	Mogelijk of niet ?
1. Deelneming	Privaatkantoor/instituut met volledige betrokkenheid Staat; b.v. 100% staatsdeelneming; instituut met hoge mate van professionele zelfstandigheid, maar greep van de Staat op de <i>governance</i> . Advocaten in dienstverband.	Service beperkt tot rechtspersoon Staat als andere overheidsinstellingen niet als verbonden rechtspersoon worden gezien (Art.5.9 sub g Voda).	Mogelijk mits de Staat gezien wordt als in een groep verbonden met de rechtspersoon waarmee de advocaten in dienstbetrekking zijn.
2. Agentschap	Intern verzelfstandigd dienstonderdeel met 'batenlasten stelsel'. Werkzaam voor alle departementen. Advocaten in dienstverband. Doorberekening kosten aan departementen.	Andere overheidsinstellingen kunnen mogelijk geen beroep doen op het instituut, indien niet voldoende met rechtspersoon Staat verbonden (Art.5.9 sub g Voda).	Toelaatbaar volgens de huidige regelgeving. Deze variant bestaat al voor UBR AAA, zij het in een agentschap met meer taken.
3. Dienst	Onderdeel van een ministerie (b.v. J&V, BZK) met dienstverlening aan andere departementen. Advocaten in dienstverband. Doorberekening kosten aan departementen.	Andere overheidsinstellingen kunnen mogelijk geen beroep doen op het instituut, indien niet voldoende met rechtspersoon Staat verbonden (Art.5.9 sub g Voda).	Toelaatbaar volgens de huidige regelgeving.

Shared service organisatie

De varianten *intern* (de onderdelen 2, en 3 uit het schema) behelzen het oprichten van een dienst binnen de rijksoverheid, al dan niet in een zelfstandige positionering als uitvoeringsorganisatie voor advocatendiensten aan de Staat. Deze vallen daarmee alle binnen de ministeriële verantwoordelijkheid. Binnen de rijksoverheid bestaan verschillende vormen van uitvoerende diensten en van zogenoemde *shared services*. Met bijvoorbeeld de Rijkschoonmaakorganisatie heeft de rijksoverheid een activiteit teruggehaald van de markt. Er zijn *shared service* organisaties, die binnen de *Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk* (UBR) een breed scala aan diensten leveren aan de ministeries; van personeelszaken, waaronder het kantoor van de advocaten arbeidsrecht (UBR|AAA), tot ICT, postbezorging en beveiliging op de ministeries. De UBR-organisatie valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar werkt voor alle ministeries op basis van dienstverleningsafspraken. Sommige uitvoerende diensten zijn een agentschap, zoals de

Dienst Justitiële Inlichtingen, het Rijksvastgoedbedrijf en de eerdergenoemde UBR.¹⁰⁸ Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisaties van ministeries. Dat betekent dat zij onderdeel zijn van een ministerie, maar in bedrijfseconomische zin werken ze als zelfstandige organisaties (baten-lastendiensten).

De variant in onderdeel 3 van het schema heeft de vorm van een zelfstandige eenheid binnen de Rijksdienst, die de naam *instituut* kan dragen. Deze dienst draagt zorg voor in principe alle advocatendiensten zoals die nu extern worden betrokken. De organisatievorm sluit aan bij de vorm van UBR|AAA, maar kan uiteraard ook bij een ander ministerie worden ondergebracht. De gang van zaken bij UBR|AAA is in grote lijnen als volgt. Aan opdrachtgevers worden diensten verleend tegen een tarief. De uurtarieven van UBR Personeel als opdrachtnemer zijn gebaseerd op een integrale kostprijsberekening. Integrale kostenberekening betekent dat alle door UBR Personeel gemaakte directe salariskosten met een opslag voor de indirecte kosten aan de opdrachtgever worden doorberekend. De tarieven zijn jaarlijks onderhevig aan loon- en prijsbijstellingen zoals uitgevaardigd door de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor uren die niet direct kunnen worden toegewezen aan de klant, zoals Juridische Ondersteuning, wordt een opslag gehanteerd. Voor het initiëren van een procedure worden kosten voor griffierechten in rekening gebracht. Het uurtarief ligt tussen €134 - €154.¹⁰⁹ Vertegenwoordiging in civiel- en bestuursrechtelijke procedures voor het bevoegd gezag gebeurt met vooraf gemaakte afspraken over het mandaat.¹¹⁰ Het is denkbaar een dergelijk model uit te breiden naar dienstverlening op andere rechtsgebieden.

De oprichtingskosten van een instituut zouden eventueel op basis van een verdeelsleutel omgeslagen kunnen worden over de ministeries en andere onderdelen die van de dienstverlening gebruik maken. Inhuur van dienstverlening door advocaten buiten deze eenheid om is in principe niet meer toegestaan (gedwongen winkelnering). De ministeries kunnen alleen dan externe advocatendiensten betrekken, indien wordt aangetoond dat de gevraagde dienstverlening niet bij de *shared service* beschikbaar is. Ook nu betrekken ministeries gespecialiseerde advocatendiensten van andere kantoren dan het kantoor van de landsadvocaat, als de landsadvocaat het betreffende specialisme niet in huis heeft, bijvoorbeeld voor bancaire en (privaat) ondernemingsrecht.

Agentschap: omzetvereiste

Voor de variant in onderdeel 2 in het schema (intern/agentschap), geldt dat andere financiële randvoorwaarden gelden. Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisaties van een ministerie (baten-lastendiensten). Dat betekent dat zij onderdeel zijn van een ministerie, maar werken als bedrijfseconomisch zelfstandige organisaties. Zij leveren tegen betaling producten of diensten aan organisaties binnen het Rijk. Ministeries betalen voor de producten en diensten die agentschappen aan hen leveren. Met die inkomsten moeten de agentschappen hun kosten dekken. De zelfstandigheid van een agentschap heeft voordelen, maar brengt ook

¹⁰⁸ Zie voor agentschappen: <https://organisaties.overheid.nl/Agentschappen/>, geraadpleegd op 7 november 2022.

¹⁰⁹ BTW is voor deze interne dienstverlening niet verschuldigd.

¹¹⁰ <https://www.ubrijk.nl/binaries/ubrijk/documenten/brochure/brochure-2022/01/10/pdc-ubr-personeel-2022/Producten+-en+dienstencatalogus+UBR+Personeel+2022+DEF-+VERSIE+30MRT.pdf>, geraadpleegd op 12 november 2022.

extra kosten mee, zoals een eigen staf en kosten voor toezicht en controle. Daarom moeten nieuwe agentschappen een jaarlijkse omzet hebben van minimaal € 50 miljoen. Het valt te betwijfelen of deze omzet zal worden gehaald wanneer alleen de juridische dienstverlening door advocaten daarin wordt ondergebracht.

Positionering

De interne varianten gaan ervan uit dat een groot deel van de dienstverlening die nu extern wordt gevraagd, wordt overgeheveld naar een centrale dienst van advocaten binnen de rijksoverheidsorganisatie. Deze dienst zou dan ook onder leiding staan van een advocaat in dienstbetrekking en die binnen de ambtelijke verhoudingen een positie heeft die vergelijkbaar is met die van een Directeur-Generaal bij een ministerie (zoals in Spanje). Voor alle interne varianten geldt dat de wervingskracht voor een pool van hooggekwalificeerde advocaten en juristen sterk zal moeten zijn om te kunnen concurreren met de arbeidsmarkt in de private sector. De vraag is of dat binnen het kader van de cao voor Rijksambtenaren lukt.

Externe varianten met staatsdeelneming liggen niet voor de hand

Dit nadeel speelt mogelijk niet of in mindere mate bij een *externe variant*. Maar voor de hand ligt een dergelijke variant niet. Behalve bezwaren vanuit de regelgeving van de advocatuur zijn er ook andere hindernissen. De overheid kan aandeelhouder zijn van bedrijven (staatsdeelnemingen of beleidsdeelnemingen) die een belangrijke publieke taak uitvoeren. Een deelneming is echter niet het geschikte instrument als het publieke belang op een andere, minder ingrijpende manier kan worden geborgd. De Staat heeft aandelen in 32 ondernemingen. Het uitgangspunt is dat de Staat alleen risicodragend investeert in de onderneming als daarmee publieke belangen worden beschermd. Het kabinet is terughoudend met het verwerven of oprichten van een deelneming: het moet gaan om bedrijven die een publiek belang dienen dat niet door wet- en regelgeving voldoende geborgd is. Het kan gaan om infrastructuur die van groot nationaal belang is, zoals bij Schiphol of TenneT. Of een privaat bedrijf verkeert in een crisis en omvallen zou tot grote maatschappelijke problemen leiden, zoals tijdens de financiële crisis het geval was bij ABN AMRO en SNS REAAL.

Er zijn staatsdeelnemingen die in beheer zijn van het ministerie van Financiën, zoals Schiphol en de NS. Daarnaast zijn er beleidsdeelnemingen die door andere ministeries worden beheerd, zoals Prorail. Staatsdeelnemingen zijn ondernemingen waarbij de rollen van de overheid als aandeelhouder en als beleidsmaker zijn gescheiden. Beleidsdeelnemingen zijn ondernemingen waarbij de rol als aandeelhouder en beleidsmaker niet (of soms: nog niet) van elkaar kunnen worden ontvlochten. Bij deze ondernemingen vervult een beleidsminister dus tevens de aandeelhoudersrol. Een deelneming moet in staat zijn om een rendement te behalen op zijn producten of diensten.

Informatieveiligheid

Als gekozen wordt voor een overheidsinstituut voor advocatendiensten aan de Staat ligt het voor de hand het data-securitybeleid af te stemmen op de normering die binnen de overheid geldt. Sinds enige jaren geldt binnen de overheid de Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO-versie 1.04), het dynamische basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle

overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen).¹¹¹ Door het uniforme kader wordt de afstemming binnen ketens van overheden en andere partijen vergemakkelijkt, wordt aangesloten bij internationale regelgeving en standaarden en zijn onderhoudskosten gemakkelijker beheersbaar. Binnen het genoemde BIO-kader worden de informatiebeveiligingsstandaarden ISO 27001 en ISO 27002 (NEN-ISO/IEC 27001:2017 en de NEN-ISO/IEC 27002:2017) gevolgd in combinatie met het ‘pas toe of leg uit’ beginsel van het Forum Standaardisatie. Op specifieke *controls* geeft de BIO een nadere invulling in de vorm van overheidsmaatregelen. In de werkgroep BIO is een aantal grote uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd: het Forum Standaardisatie, het Nationaal Cybersecurity Centrum en het Centrum voor Informatiebeveiliging & Privacybescherming. Uiteraard zal de normering voor informatieveiligheid ook minimaal moeten voldoen aan regels die in het algemeen gelden voor advocaten.

Overige normenkaders

Voor wat betreft normen van sociale veiligheid, integriteit, privacy geldt als vanzelfsprekend dat een instituut van de Staat met advocaten in dienstbetrekking aan de binnen de overheid gebruikelijke standaarden zal moeten voldoen.

¹¹¹ [Baseline informatiebeveiliging Overheid Cybersecurity - Digitale Overheid](#), geraadpleegd op 10 november 2022.

Sociale veiligheid	Arbowet Normenkader Beveiliging Rijkskantoren (NkBR 2019)
Integriteit	Grondwet Ambtenarenwet 2017 Burgerlijk Wetboek cao Rijksambtenaren Gedragscode Integriteit Rijk Regeling beleid integriteit en omgangsvormen Personeelsreglementen (p.m.)
Privacy	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) Uitvoeringswet AVG

Overwegingen aangaande een instituut voor advocatendiensten aan de Staat

De inrichting van een instituut kan in theorie in de behoefte aan advocatendiensten binnen de Staat voorzien. In de ministeries wordt naar de variant van zo'n *rijksinstituut voor advocatendiensten* genuanceerd gekeken. Dat advocaten in dienstbetrekking van de Staat zich onafhankelijk moeten kunnen opstellen, wordt algemeen ingezien. Uitbreiding van het aantal advocaten in dienstbetrekking bij de ministeries of bij een centrale *shared service* organisatie voor een bepaald type zaken, met daarbij horende procesvertegenwoordiging, wordt als een reële optie gezien. Maar daarmee wordt niet een voorkeur uitgesproken voor afscheid van (het kantoor van) de landsadvocaat. Er is algemeen grote waardering voor de kwaliteit waarmee de advocatendiensten door het kantoor van de landsadvocaat aan de Staat worden geleverd. Die kwaliteit kan naar algemene verwachting intern niet over de volle breedte van benodigde dienstverlening worden geleverd. Zorg is ook uitgesproken over de mogelijkheid dat een substantiële verschuiving van externe advocatendiensten naar interne voorzieningen, een negatief effect kan hebben op de beschikbaarheid van externe diensten die nodig blijven, vooral in bestuurlijk sensitieve kwesties. Bij het onderbrengen van advocatendiensten in een overheidsinstituut gaat het om een verschuiving van privaat naar publiek. Daar zijn wel meer voorbeelden van. Prorail is een voorbeeld, waarbij een organisatie is overgegaan van privaat naar publiek. Maar veelal gaat de beweging van publiek naar privaat. Van belang is voor ogen te houden of er wel een goede reden is om diensten uit de private sector publiek te gaan beleggen of andersom. Er is bijvoorbeeld geen logisch verband tussen de aanleiding van de fraude bij Pels Rijcken op de afdeling notariaat en een dergelijke verschuiving van privaat naar publiek voor advocatendiensten.

Of het oprichten van een overheidsinstituut voor advocatendiensten aan de Staat financiële voordelen biedt, is onzeker. Is het goedkoper? Weliswaar zijn de inkomensniveaus binnen de overheid in het algemeen lager dan in de private advocatuur, maar het onderhouden van specialismen waar slechts incidenteel een beroep op wordt gedaan is wel een kostbare aangelegenheid. Ook is onzeker of voor een dergelijk instituut voor alle benodigde specialisaties geschikte advocaten geworven kunnen worden. Dit maakt een eventueel transitietraject niet eenvoudig. Dat overheidsadvocaten in dienstbetrekking in professionele zin voldoende onafhankelijk kunnen zijn, lijkt aannemelijk gezien de wijze waarop de

overheidsadvocaten momenteel werken. Maar zij begeven zich, voor zover de commissie heeft kunnen constateren, niet op zeer beleidsgevoelige terreinen. Wanneer een instituut wordt opgericht met het oog op *full service* advocatendiensten aan de Staat kan een spanning optreden tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de overheidsadvocaten. Binnen de overheidsorganisatie is het goed mogelijk om de onafhankelijkheid van professionals te borgen, zoals bijvoorbeeld bij rechters het geval is. Maar daarbij is de overheid niet tevens opdrachtgever van de diensten die worden gevraagd.

Desgevraagd heeft de HJZ-AIVD aan de commissie als zijn standpunt gegeven dat het uit beveiligingsoogpunt geen evidente voordelen heeft als de advocatendiensten voor de Staat in een overheidsinstituut zouden worden ondergebracht. Het huidige normenkader en instrumentarium voor beveiliging kan materieel ook worden benut voor een privaat kantoor. Het spreekt voor zich dat het de voorkeur heeft de kring van personen die kennis kunnen nemen van staatsgeheimen en gevoelige informatie zo klein mogelijk te houden. Overigens kan dit ook worden gerelativeerd: de meeste advocatendiensten aan de Staat hebben geen betrekking op gevoelige informatie of staatsgeheimen.

Het komt de commissie voor dat een avontuur met een 'eigen advocateninstituut' als volledig alternatief voor de huidige landsadvocatuur grote risico's met zich brengt, zonder dat voordelen direct duidelijk zijn. Dat laat onverlet de mogelijkheid van goed functionerende overheidsadvocaten op deelterreinen (zoals bijvoorbeeld voor het arbeidsrecht t.b.v. het eigen overheidspersoneel), al of niet verspreid over de ministeries of samengebracht in een aparte organisatie. Bij die al bestaande aanstellingen van advocaten in rijksdienst gaat het niet om een alternatief voor de brede dienstverlening van de landsadvocaat, maar om een aanvulling daarop met concreet verwachte voordelen.

Het risicodragend investeren door de Staat in een eigen kantoor voor een nieuwe stijl van landsadvocatuur, lijkt daarmee geen logisch en zinvol alternatief.

Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft de commissie de mogelijkheden beschreven om advocatendiensten aan de Staat onder te brengen in een instituut. Daarbij is aandacht besteed aan de normering vanuit de advocatuur. Twee modellen zijn in dat verband onderscheiden. Ten eerste het model waarin dat instituut een organisatie is die in meerderheid wordt bestuurd door advocaten of andere beoefenaars van een toegelaten vrij beroep en ten tweede het model waarin dat niet het geval is. In het eerste geval spreken we van een samenwerkingsverband, in het tweede geval van advocaten in dienstbetrekking. Het feit dat de advocaat in dienstbetrekking bij een 'andere werkgever' alleen mag optreden voor die werkgever of daarmee in een groep verbonden entiteiten, stelt beperkingen aan de vormgeving van een instituut. Dat kan niet een van de Staat te onafhankelijke entiteit te zijn, want dan kunnen de advocaten alleen voor die entiteit optreden. De commissie heeft verschillende varianten voor een instituut onder ogen gezien. Onderscheiden zijn *externe* en *interne* varianten. Bij de variant *extern* gaat het om een instituut naar privaatrecht, *extern* verzelfstandigd gepositioneerd, bijvoorbeeld in de vorm van een door de Staat opgerichte stichting of een andere rechtsvorm waarbij de Staat aandeelhouder is en waarbij de deelneming in beheer is bij (bijvoorbeeld) het ministerie van Justitie en Veiligheid. De variant *intern* is een instituut als onderdeel van een ministerie, bijvoorbeeld werkzaam als *shared service* organisatie ten

behoefte van meerdere ministeries. De *externe* variant is problematisch omdat de Staat risicodragend investeert in een onderneming zonder dat duidelijk is welke publieke belangen daardoor worden beschermd.

Als gekozen wordt voor een overheidsinstituut voor advocatendiensten aan de Staat ligt het in ieder geval voor de hand het data-securitybeleid af te stemmen op de normering die binnen de overheid geldt. Sinds enige jaren geldt binnen de overheid de Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO-versie 1.04), het dynamische basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen). Dat overheidsadvocaten in dienstbetrekking in professionele zin voldoende onafhankelijk kunnen zijn, lijkt aannemelijk gezien de wijze waarop de overheidsadvocaten momenteel werken. Maar zij begeven zich, voor zover de commissie heeft kunnen constateren, niet op zeer beleidsgevoelige terreinen. Wanneer een instituut wordt opgericht met het oog op *full service* advocatendiensten aan de Staat kan een spanning optreden tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de overheidsadvocaten. Binnen de overheidsorganisatie is het in beginsel wel mogelijk om de onafhankelijkheid van professionals te borgen, zoals bijvoorbeeld bij rechters het geval is. Maar daarvoor geldt dat de overheid niet tevens opdrachtgever is van de diensten die worden gevraagd.

13. De markt van de advocatuur in Nederland

Welke kenmerken heeft de markt voor advocatendiensten in Nederland? Alvorens daarop in te gaan kan een indruk worden gegeven van de mate waarin de Nederlandse samenleving is gejuridiseerd. De 'advocatendichtheid' is daarvoor een indicatie. Zijn er veel advocaten of relatief weinig, afgezet tegen de omvang van de bevolking? Een manier om een indruk te krijgen of er in een land veel of weinig advocaten zijn, is te kijken naar het gemiddelde elders. Het Europese gemiddelde lag in 2020 net boven 1,34 advocaat per 1000 inwoners. Nederland telde in hetzelfde jaar bijna 1,03 advocaten per 1000 inwoners, duidelijk onder het Europese gemiddelde.¹¹² Duitsland telde in hetzelfde jaar bijna 2 advocaten per 1000 inwoners, Frankrijk en Spanje allebei 1,52 en Denemarken 1,17. Ook het aantal rechters ligt in Nederland relatief lager dan het Europese gemiddelde.

Rechtsgebieden en vertegenwoordigingscompetentie

Het ligt voor de hand dat de vraag naar diensten van advocaten in hoge mate bepalend is voor het aanbod, mits er voldoende middelen zijn aan de vraagzijde. Maar de gecumuleerde vraag van de Staat is complex. Om een geschikte *full service* aanbieder van advocatendiensten voor de Staat te kunnen zijn, is niet eenvoudig. De Staat heeft behoefte aan advocatendiensten op vele rechtsgebieden, voor advisering en procesvertegenwoordiging in verschillende instanties tot en met procedures in cassatie bij de Hoge Raad of in beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarvoor gespecialiseerde kennis nodig is aangaande onder meer:

- aansprakelijkheid ('onrechtmatige overheidsdaad'),
- contractenrecht,
- nadeelcompensatie,
- bestuurdersaansprakelijkheid,
- strafrecht, strafprocesrecht,
- Algemene wet bestuursrecht,
- informatierecht,
- de comptabiliteitsregelgeving,
- subsidieregelingen,
- onderwijsrecht,
- gezondheidsrecht,
- gereguleerde sectoren,
- mensenrechten (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - EVRM,
- Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten - IVBPR etc.),
- milieurecht,
- klimaatmaatregelen,
- ruimtelijke ordening,
- vastgoed, bouwrecht, aanbestedingen,
- onteigening,
- publiek arbeidsrecht/ambtenarenrecht,

¹¹² *European judicial systems, CEPEJ Evaluation Report 2022, Evaluation cycle (2020 data), Part 2, Country profile, Netherlands, p. 98.*

- collectieve acties en stakingsrecht,
- medezeggenschapsrecht,
- pensioenrecht,
- faillissementsrecht,
- beslag en executie (waaronder in strafvorderlijk kader),
- geschillen in de justitiële keten (inzet dwangmiddelen, tenuitvoerlegging, penitentiair recht en internationale rechtshulp in strafzaken),
- vreemdelingenrecht,
- asielrecht,
- internationaal privaatrecht,
- (humanitair) oorlogsrecht,
- privacy en gegevensuitwisseling (AVG, politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens en gegevens van inlichtingendiensten),
- Europees recht (landbouw, staatssteun, mededingingsrecht, staatsdeelnemingen),
- toezicht en handhaving,
- publiek/ private samenwerking,
- interbestuurlijk toezicht,
- digitale transformatie,
- staatsnoodrecht

Wanneer niet gezocht wordt naar een *full service* kantoor, maar naar een aantal kantoren om op deze en andere rechtsgebieden de Staat van advocatendiensten te voorzien, zijn er in beginsel meer alternatieven om de verschillende onderwerpen onder te kunnen brengen. Maar zoals eerder in dit rapport is aangegeven, zijn ook andere kenmerken dan de vereiste deskundigheid op een bepaald gebied voor de advocatendiensten aan de Staat van belang.

Het gaat niet alleen om juridische arbeidskrachten

Bij de advocatendiensten gaat het niet alleen om de pure juridische dienstverlening. Ook de reputatie en de *governance* van een kantoor, de secretariële ondersteuning, de administratieve organisatie, databeveiliging en toegang tot kennisbronnen spelen mee. De kernwaarden van de beroepsgroep bevorderen op zijn minst een behoorlijk basisoniveau, maar de Staat vergt meer. Wat de data betreft is een cyclisch proces in het informatieveiligheidsbeheer nodig om aan ISO certificatie 27001 te voldoen, een niveau dat de Staat kan vergen van leveranciers van advocatendiensten. Voor de organisatie van toegang tot kennis in advocatenkantoren is de *legal tech* tegenwoordig een belangrijke factor. De groei van informatietechnologie in termen van geheugencapaciteit, rekenkracht en snelheid, de ontwikkeling van steeds meer (software) toepassingsmogelijkheden op juridisch gebied, inclusief schoorvoetend *artificial intelligence*, kunnen leiden tot kwalitatief betere taakvervulling en tot efficiëntere werkwijzen. Die ontwikkeling is gemakkelijker bij te benen in een grote organisatie, met voldoende schaal voor investeringen, dan in kleine advocatenkantoren. Niet alleen de noodzaak om op een groot aantal uiteenlopende rechtsgebieden bediend te willen worden, maar ook aanvullende kenmerken die bij de dienstverlening gezocht worden, maakt dat de aandacht van de commissie vooral gericht is op grote kantoren.

Tussen Global Elite en kleine kantoren

Hoe is de markt voor de advocatuur in Nederland opgebouwd? Het is gebruikelijk in de markt van de advocatuur in Nederland te onderscheiden naar grote kantoren, middelgrote en kleine kantoren.¹¹³ Bij de top 50 werken in 2022 in totaal 4.785 advocaten (in 2021 nog 4.666). Meer dan een kwart van de 18.000 Nederlandse advocaten is dus werkzaam bij een top 50-kantoor. Een kantoor dat in de Nederlandse context een topkantoor genoemd wordt, heeft altijd nog een bescheiden plaats in de internationale advocatengemeenschap.¹¹⁴ Daar domineert de Global Elite van advocatenkantoren met veelal de hoofdvestiging in New York, gevolgd door de Magic Circle advocatenkantoren in London, met bijkantoren in (financieel) belangrijke plaatsen in de wereld, terwijl de gespreide *International Business Law Firms* eveneens in staat zijn over de gehele wereld juridische diensten te verlenen. De nationaal grote kantoren richten zich vooral op bedrijven en instellingen die in het eigen land zijn gevestigd en op de toepassing van het recht in het land van vestiging voor buitenlandse bedrijven; hun kantoren in London, New York, China en het Midden-Oosten zijn doorgaans meer *representative offices* dan kantoren die zelfstandig ter plaatse van hun vestiging het lokale recht beoefenen.¹¹⁵ Tot de nationaal grote kantoren worden ook enkele kantoren gerekend die vrijwel alleen in het land van vestiging opereren. Deze nationaal grote kantoren hebben veelal nauwe samenwerkingsverbanden met buitenlandse kantoren.

Voorbeelden van zaken met een Nederlandse dimensie waarin de hiervoor genoemde internationale categorie advocatenkantoren zijn ingeschakeld betreffen: de fusie tussen Shell en British Gas in 2015; de aankoop door de Nederlandse Staat van aandelen in Air France/KLM in 2019; de verkoop in 2019 van de Nederlandse verzekeraar Vivat door het Chinese Anbang. In al deze voorbeelden waren steeds kantoren betrokken van de Global Elite of de Magic Circle, wel in veel gevallen bijgestaan door een nationaal/lokaal topkantoor.¹¹⁶

Grote advocatenkantoren in Nederland

Verscheidene grote kantoren verlenen hun diensten mede aan publieke instellingen, maar doorgaans niet in overwegende mate. Vooral de conflictregel, inhoudende kortgezegd dat advocaten niet tegelijkertijd voor meer dan één partij op mag treden in een zaak waarin deze partijen een tegengesteld belang hebben of tegen een cliënt of een voormalige cliënt mag optreden, legt beperkingen op aangaande een cliënt als de Staat. Daarop wordt hierna verder ingegaan bij de bespreking van de beschikbaarheid van grote advocatenkantoren voor dienstverlening aan de Staat.

Grote advocatenkantoren kunnen zich in de markt van advocatuur als onderneming moeilijk redden wanneer de winstgevendheid sterk negatief afwijkt van die bij andere, vergelijkbare kantoren. Gevolg daarvan is namelijk het risico dat partners naar andere grote kantoren

¹¹³ Door Advocatie wordt jaarlijks 'De stand van de advocatuur' online gepubliceerd. Daarin wordt een overzicht geboden van kenmerken van de grote advocaten (notaris) kantoren in Nederland. Laatstelijk: *Advocatie-Magazine*, SDU, april 2022. Voor de kleine en middelgrote kantoren is geraadpleegd de *Kleos benchmark advocatuur 2020. Kleine- en middelgrote kantoren in Nederland*, Wolters Kluwer 2020. Deze omvat een digitale *survey* onder 237 MKB-advocatenkantoren in Nederland.

¹¹⁴ Marijn Rooymans, 'Flexpools in de advocatuur', pp. 91-109, p. 108, in: *De advocatuur als onderneming. Een gids voor de succesvolle en winstgevend exploitatie van een advocatenkantoor*, red. Willem Hengeveld, Boom Juridisch 2020.

¹¹⁵ Zie: Willem Hengeveld, Een verkenning van het juridische landschap anno 2020, pp. 21-52, in: *De advocatuur als onderneming*.

¹¹⁶ Idem, p. 24.

overstappen en dat talentvolle medewerkers bij een dergelijk kantoor minder loopbaanperspectief zullen ervaren en elders emplooi gaan zoeken. Naast de financiële indicator spelen ook andere kenmerken als duurzaamheid, diversiteit, dataveiligheid en *good governance* daarbij een rol. Op de websites van advocatenkantoren is duidelijk zichtbaar dat de laatstgenoemde aspecten belangrijk zijn geworden. Maar in vergelijkende overzichten staan de kwantitatieve gegevens nog voorop.

Aan het onderzoek naar *De stand van de advocatuur* dat jaarlijks in *Advocatie* wordt gepubliceerd zijn de volgende gegevens ontleend aangaande de tien grootste Nederlandse kantoren:¹¹⁷

De tien grootste kantoren van de Nederlandse advocatuur zijn (in 2022):

Top tien advocatenkantoren in Nederland (voorjaar 2022)	Aantal advocaten	Gemiddelde leverage ratio*	Aantal stagiair(e)s	Aantal partners	Notarissen
1. De Brauw Blackstone Westbroek	350	6,3	135	48	32
2. Loyens & Loeff	251	5,6	82	38	75
3. NautaDutilh	249	3,4	73	57	37
4. Houthoff	243	4,8	105	42	48
5. Stibbe	214	4,1	77	42	18
6. Allen & Overy	197	5,8	65	29	20
7. AKD	180	?	46		17
8. Van Doorne	172	3,1	53	42	29
9. Pels Rijcken	162	3,5	46	36	10*
10. Clifford Chance	138	5,9	31	20	11

*Met ingang van 1 juli 2022 zijn er geen notarissen meer werkzaam bij Pels Rijcken.

Als indicatie van winstgevendheid wordt voor de advocatuur veelal het begrip ‘leverage’ als indicator gebruikt. Het gaat daarbij om de te behalen ‘Profit Per Partner’ (PPP), waarvoor mede relevant is de kwantitatieve verhouding partner/medewerkers en advocaat-stagiairs. Volgens *Advocatie* is een leveragegetal van ten minste 3,5 gezond; grote full-servicekantoren zouden moeten streven naar een ratio van 4,5 tot 5.

Tariefverschillen

Tussen de grote internationale kantoren en regionale of lokale kantoren bestaat een groot verschil in tarieven en winstgevendheid. Door gesprekspartners van de commissie zijn in dit

¹¹⁷ Cijfers ontleend aan de publicatie: ‘De Stand van de Advocatuur en het Notariaat 2022’, in: *Advocatie-Magazine*, SDU april 2022.

verband uurtarieven genoemd bij de in New York gevestigde elitekantoren van 1700-1800 US-dollar. In Nederland liggen de tarieven aanzienlijk lager. Dat is ook het geval bij de zogenaamde Zuidas- en Weena-kantoren waar een partnertarief tussen 500 en 800 euro per uur niet ongebruikelijk is. Als tegenhanger van het onderzoek van Advocatie naar De stand van de advocatuur, dat is gericht op grote kantoren, wordt sinds enige jaren ook *benchmarkonderzoek* gedaan naar kleine en middelgrote kantoren. De tarieven van deze kantoren liggen aanzienlijk lager dan die van de grote kantoren. Het gemiddelde uurtarief voor een advocaat van een klein of middelgroot kantoor ligt volgens de *Kleos benchmark* rond de 225 euro per uur. Behalve de uurtarieven is ook het aantal declarabele uren per advocaat niet gelijk.¹¹⁸ Een gebruikelijke streefnorm is zes uur per dag, maar die norm wordt vaak niet gehaald. Het aantal gewerkte uren ligt intussen aanzienlijk hoger.

De wijze waarop dienstverlening door advocaten wordt geprijsd kan verschillende vormen aannemen. Schuurmans geeft daarvan een overzicht in het boek *De advocatuur als onderneming*.¹¹⁹ Het meest gebruikelijk in de advocatuur is het ook door de Staat in de Overeenkomst met de landsadvocaat gevolgde model van het uurtarief waarbij de declaratie van een zaak wordt bepaald door het aantal bestede declarabele uren van elk van de advocaten die aan de zaak hebben gewerkt te vermenigvuldigen met hun respectievelijke uurtarieven.

Volumekortingen

Het is gebruikelijk dat voor advocatendiensten volumekortingen (*discounted rates*) worden aangeboden. Volumekorting kan worden gegeven over de gehele omzet of bijvoorbeeld bij het behalen van een bepaalde trede. Het is uiteraard van belang niet alleen te kijken naar de hoogte van tarieven. Een topexpert kan per uur wel duur zijn, maar die hoeft het wiel niet telkens opnieuw uit te vinden; dat kan vele uren schelen. Verder kan een langdurige relatie tussen een kantoor en een cliënt veel tijd sparen bij de voorbereiding en in de afstemming. Daarnaast is de omvang en outillage van een kantoor vanzelfsprekend van belang. Een *full-service*kantoor biedt door kennisorganisatie en een arsenaal aan specialisaties meer kansen om in teamverband geïntegreerd te werken aan complexe problemen vanuit verschillende juridische disciplines. Maar die mogelijkheden zijn bij min of meer gestandaardiseerde kwesties binnen een beperkt rechtsgebied minder of geheel niet relevant. Naast *discounted rates* bestaan in de praktijk ook andere *fee arrangements*, zoals *capped fees* en *fixed fees*.

De behoefte aan externe advocatendiensten kan door cliënten als de Staat worden beperkt door intern zaken juridisch beter op orde te hebben, onder meer door tijdig hoogwaardig juridisch kennismanagement te betrekken in de besluitvorming in de beleidsfeer, teneinde juridische problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Commerciële en sociale advocatuur

Verschillen in tarieven voor advocatendiensten zijn regelmatig onderwerp van debat. Waarom zou de overheid hoge zakelijke tarieven betalen voor advocatendiensten, terwijl veel lagere normen gelden voor de ook door de overheid gefinancierde rechtsbijstand? Het lijkt een retorische vraag. In feite gaat het om twee te onderscheiden vragen. De eerste vraag is of de overheid een redelijke en niet te hoge prijs betaalt in verhouding tot het belang dat door de

¹¹⁸ Kleos (2020) rapporteert 5,2 declarabele uren gemiddeld bij de kleine en middelgrote kantoren.

¹¹⁹ H. Schuurmans, 'Financiën', pp. 147-180, in: *De advocatuur als onderneming*.

inschakeling van een advocaat wordt gediend. Als het evenzogoed goedkoper kan, heeft dat economisch natuurlijk de voorkeur. De tweede vraag is of aan de verplichting om burgers toegang te geven tot het recht voldoende recht wordt gedaan door de gefinancierde rechtsbijstand en of de sociale advocatuur op die basis kan worden bedreven. Bij de eerste vraag is het economisch nut (in de overheids sfeer: de publieke waarde) een belangrijke factor, bij de tweede vraag gaat het om sociaal-juridische rechtvaardigheid en ook om de positie van de sociale advocatuur. Bij het antwoord op de eerste vraag is de markt een belangrijke bepalende factor voor diensten die de overheid vraagt, bij het antwoord op de tweede vraag bepaalt de overheid de voorwaarden voor gefinancierde rechtsbijstand.

Van stagiair tot partner

Verschillen in verdiensten zijn er niet alleen tussen de sociale en de commerciële advocatuur. Binnen de advocatuur bestaan ook overigens grote verschillen in inkomen. Ruwweg gesteld worden de laagste inkomens verdiend door advocaat-stagiair en de hoogste door partners in een groot kantoor. Het salaris van de advocaat-stagiaire in loondienst moet volgens de orde van advocaten voldoende zijn om de onafhankelijkheid van de stagiaire als advocaat te waarborgen. In het verleden werden de stagiairesalarissen geregeld in de landelijke Richtlijn arbeidsvoorwaarden stagiaires. De Nederlandse orde van advocaten heeft deze richtlijn in april 2017 ingetrokken. De raad van de orde (Rotterdam) heeft in de vergadering van 3 december 2021 de Beleidsregel Stage en Patronaat 2021 vastgesteld. De beleidsregel is landelijk afgestemd. Met deze beleidsregel legt de raad onder meer vast waaraan bij aanvang van de stage voldaan moet worden alsmede bij de aanvraag stageverklaring. Het betreft onder meer voorwaarden die worden gesteld aan arbeidsovereenkomsten, zittingservaring, maar ook de hoogte van de stagiairesalarissen.¹²⁰

In de salariëring van jonge advocaten bestaan tussen de grote kantoren onderling ook al aanzienlijke verschillen, gezien de gerapporteerde bandbreedtes. Een globale schets levert het volgende beeld op. De eerstejaars verdienen bij grote kantoren tussen de 2500 en 4500 euro bruto per maand. Voor de vierdejaars advocaten ligt de bandbreedte tussen ongeveer 4000 en 6600 euro per maand. De zevende jaars salarissen liggen (afgerond) tussen de 5500 en 9600 euro per maand, met de aantekening dat verschillen ook kunnen optreden door variabele, prestatiegerichte beloning.¹²¹

Voor partners hangt de beloning af van het aandeel in de winst van het kantoor. Gaat het om partners die via een BV deelnemen, dan wordt door de fiscus een deel ervan gerekend als gebruikelijke beloning, normaal voor het niveau en de duur van de verrichte arbeid (in zoverre belastingplichtig voor de inkomstenbelasting); uitgekeerd dividend wordt in box 2 belast tegen het toepasselijke tarief. De financiële beloning van partners in een groot advocatenkantoor stijgt veelal ver uit boven de WNT-norm die als maximum geldt voor werken in overheidsdienst.

¹²⁰ <https://www.advocatenorde-rotterdam.nl/60446/6-salarissen.html#>, geraadpleegd op 14 november 2022.

¹²¹ Cijfers ontleend aan de publicatie: 'De Stand van de Advocatuur en het Notariaat 2022', in: *Advocatie-Magazine*, (SDU april 2022), p. 14.

Beperkingen voor het aanbieden van advocatendiensten

De bewaking van de kernwaarden van de advocatuur door de NOvA heeft implicaties voor het functioneren van de markt voor advocatendiensten. Eén van de kernwaarden van de advocaat is onafhankelijkheid. De advocaat behoort onafhankelijk te zijn ten opzichte van eenieder: zijn cliënt, de overheid, de rechter en anderen (zoals zijn werkgever in het geval van een advocaat in loondienst). Ook staat hij onafhankelijk tegenover de zaak die hij behandelt. Om te voorkomen dat inbreuken worden gemaakt op de onafhankelijkheid van de advocaat stelt de NOvA regels.

De wijze waarop advocaten de praktijk mogen voeren is voorgeschreven in artikelen 5.2 en volgende van de Voda. Als de advocaat via een praktijkrechtspersoon de praktijk uitoefent, zijn er regels waaraan de bestuurders (artikel 5.6 van de Voda), de oprichting (artikel 5.7 van de Voda) en het aandeelhouderschap en het stemrecht (artikel 5.8 van de Voda) moeten voldoen.

De regels beogen de onafhankelijkheid van de advocaat te waarborgen. De onafhankelijkheid kan volgens de orde onder druk komen te staan als de zeggenschap door, of de praktijk voor rekening en risico van, een niet-advocaat wordt gevoerd. Deze niet-advocaat is immers niet gebonden aan de kernwaarden, is niet genormeerd door regelgeving, valt niet onder toezicht en kan tuchtrechtelijk niet worden aangesproken.

Advocaten in dienstbetrekking (in house)

Het is mogelijk dat een advocaat in dienst is bij een werkgever. In artikel 5.9 van de Voda staan regels over de dienstbetrekking. Een advocaat kan uitsluitend de praktijk uitoefenen in dienst van (kort samengevat):

- een advocaat, beoefenaar van een toegelaten vrij beroep, samenwerkingsverband of praktijkrechtspersoon;
- een rechtsbijstandsverzekeraar of een juridisch zelfstandig schaderegelingskantoor, zolang de advocaat uitsluitend optreedt voor die werkgever of verzekerden;
- een ideële organisatie, zolang de advocaat uitsluitend optreedt voor die werkgever of leden;
- een andere werkgever, zolang de advocaat binnen dat dienstverband uitsluitend optreedt voor die werkgever (of daarmee verbonden personen/instellingen) en de werkzaamheden in hoofdzaak zijn gericht op de uitoefening van de rechtspraak.

Bij advocaten in dienstbetrekking waarbij hiervan sprake is (werkgever is geen advocaat of toegelaten vrij beroep, of daar ligt niet de zeggenschap of rekening en risico) zijn extra eisen gesteld. Een van die eisen is het hebben van een professioneel statuut, waarvan de inhoud is voorgeschreven. Ook zijn er regels ter voorkoming van tegenstrijdige belangen (artikel 5.13 van de Voda). Een andere waarborg is dat deze advocaten in dienstbetrekking uitsluitend mogen optreden voor de ideële organisatie en haar leden, voor rechtsbijstandsverzekeraars en daar verzekerden, of voor de werkgever zelf. Die regel is gebaseerd op het criterium van structurele parallelliteit van belangen van die werkgever/cliënt en diens advocaat. Als voor derden wordt opgetreden kan spanning ontstaan tussen de belangen van de werkgever (bijvoorbeeld vanwege het winst oogmerk) en de cliënt.

Experiment rechtsbijstandsverzekeraars

Hiervoor zijn al de rechtsbijstandsverzekeraars genoemd die advocaten in dienstbetrekking kunnen hebben en die kunnen optreden voor verzekerden (voorbeeld de SRK-groep). Daaraan is op experimentele basis uitbreiding gegeven. Sinds 1 januari 2021 kunnen advocaten in dienst van rechtsbijstandsverzekeraars ook cliënten vertegenwoordigen die geen rechtsbijstandsverzekering hebben. De NOvA heeft hiervoor een tijdelijk ontheffing gegeven aan rechtsbijstandsverzekeraars. Het experiment volgde nadat over de beperkingen een klacht was ingediend bij de ACM. De ACM maakte bekend dit experiment een stap in de goede richting te vinden naar meer mogelijkheden voor nieuwe vormen van dienstverlening door advocaten.¹²² Op die manier ontstaan er meer keuzemogelijkheden voor consumenten om zich te laten bijstaan door advocaten en wordt innovatie gestimuleerd. Deze stap van de NOvA schept enige ruimte voor verzekeraars die juridische bijstand door advocaten willen aanbieden en geen (traditioneel) advocatenkantoor zijn. Het is een tijdelijke ontheffing van de bestaande regels. De NOvA evalueert de verruiming na vijf jaar. De ACM ziet het experiment als een stap in de goede richting maar vraagt zich af of andere bedrijven dan rechtsbijstandsverzekeraars niet onder vergelijkbare voorwaarden hun advocaten kunnen laten werken. Een breder en gedifferentieerder aanbod kan innovatie bevorderen en kan leiden tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Dit zou voor rechtzoekenden de drempel kunnen verlagen om juridische bijstand in te roepen en de markt voor advocatendiensten ingrijpend kunnen veranderen. Als voor de inzet van advocaten in loondienst in het algemeen minder restricties zouden gaan gelden, kan dat ook relevant zijn voor mogelijkheden om overheidsadvocaten in loondienst van een verzelfstandigd instituut onder te brengen. Zij zouden dan ook voor (overheids)cliënten kunnen werken die niet tot de rechtspersoon Staat te rekenen zijn.

Samenvatting

Nederland kent in verhouding tot andere Europese landen een gemiddeld lager aantal advocaten per hoofd van de bevolking. Toch is er een voldoende gevarieerd aanbod van advocatendiensten. Er zijn in de markt voor advocatuur grote kantoren, middelgrote en kleine kantoren en solopraktijken. Wanneer dienstverlening voor een groot aantal rechtsgebieden bij een beperkt aantal aanbieders op de markt wordt gezocht, ligt het voor de hand die te zoeken bij grote kantoren. Daar hangt wel een prijskaartje aan. De meest gebruikelijke manier waarop de prijs van advocatendienstverlening wordt bepaald, is het aantal bestede uren te vermenigvuldigen met een uurtarief. De uurtarieven die door grote commerciële kantoren in rekening gebracht worden, liggen aanzienlijk hoger dan die bij middelgrote of kleine kantoren. Bij een groot volume aan opdrachten is het gebruikelijk een korting te krijgen op de uurtarieven. Het afstemmen van vraag en aanbod van advocatendiensten betreft niet alleen financiële aspecten. De markt voor advocatendiensten kent beperkingen die gelden voor de uitoefening van het beroep van advocatuur. De kernwaarden van de beroepsgroep zijn daarvoor leidend. Maar de Staat stelt in aanvulling daarop hogere eisen aan vaste leverancier van advocatendiensten. Dat moet in ogeschouw genomen worden voordat op basis van

¹²² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-experiment-nova-met-advocaten-bij-rechtsbijstandsverzekering-stap-goede-richting>, geraadpleegd op 10 november 2022.

algemene kenmerken van de markt de gevolgtrekking wordt gemaakt dat er wel voldoende aanbod is voor de gezochte diensten.

14. De beschikbaarheid van advocatenkantoren voor de Staat

Zijn er geschikte kantoren die de rol van landsadvocaat volledig op zich zouden willen nemen? Kunnen of moeten advocatendiensten aanbesteed worden? De commissie heeft zich verdiept in de vraag of dat zo is en in hoeverre andere advocatenkantoren beschikbaar zijn voor de Staat of welke belemmeringen daarvoor bestaan. Er is hiervoor al op gewezen dat de Staat naast het kantoor van de landsadvocaat ook andere advocatenkantoren inschakelt. Belangrijke redenen daarvoor zijn met name de noodzaak bijzondere expertise aan te boren die Pels Rijcken niet kan leveren of een mogelijk belangenconflict.

De beschikbaarheid van andere kantoren op een bredere basis dan nu het geval is, is onderzocht aan de hand van gesprekken met (managing) partners een viertal andere kantoren dan Pels Rijcken. Ook heeft de commissie gesproken met marktdeskundigen, werkzaam in een groot adviesbureau dat ook actief is op het gebied van juridische dienstverlening (Deloitte).

Beperkingen voor marktwerking

Geen verplichte aanbesteding inkoop advocatendiensten

De landsadvocatuur wordt niet aanbesteed in een procedure waarin de beschikbaarheid van kantoren vergelijkenderwijs zou kunnen worden beoordeeld. Dat hoeft ook niet. De reden daarvoor ligt in de bijzondere relatie tussen advocaat en cliënt. In de zaak die leidde tot een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 juni 2019, C 264/18 (P.M. e.a. / Ministerraad), stond de toepasselijkheid van richtlijn 2014/24 op advocatendiensten centraal. De vraag was of bepalingen van de Belgische wet inzake overheidsopdrachten, waarbij bepaalde rechtskundige diensten en bepaalde arbitrage- en bemiddelingsdiensten van de werkingssfeer worden uitgesloten, wel in overeenstemming is met het Unierecht.

Bezien in de context van het werk van onze commissie zit de kern in overweging 35 van het arrest van het Hof. Advocatendiensten ten behoeve van een aanbestedende dienst zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn, voor zover het gaat om de vertegenwoordiging in rechte of juridisch advies dat wordt gegeven ter voorbereiding van of in geval van een dergelijke procedure. De rechtvaardiging van die uitsluiting ligt volgens het Hof in de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en cliënt. De afbakening van wat wel en wat niet onder de richtlijn valt is in die context moeilijk objectiveerbaar, waardoor nationaal een ruime marge van beoordeling bestaat.

Belangenconflicten en semi-exclusiviteit

Voor de verlening van advocatendiensten bestaat in Nederland in het algemeen voldoende aanbod. Dat geldt ook voor de Staat als cliënt. In de eerste plaats is de Staat door het contract met de landsadvocaat verzekerd van een groot deel van de benodigde diensten. Alternatieve mogelijkheden zijn er ook. Maar daarbij geldt wel een belangrijke beperkende factor. Een advocatenkantoor mag door de aanvaarding en uitvoering van een opdracht niet in conflict komen met belangen van andere cliënten die het kantoor dient of heeft gediend. De gedragsregels voor de advocatuur (2018) bepalen (waar in deze regel 'advocaat' staat wordt tevens bedoeld het samenwerkingsverband waarvan hij deel uitmaakt):

Regel 15 Belangenverstrengeling

1. Gelet op zijn gehoudenheid aan met name de kernwaarden partijdigheid en vertrouwelijkheid is het de advocaat niet toegestaan, behoudens in de gevallen genoemd in het derde en vierde lid:
 - a. tegelijkertijd voor meer dan één partij op te treden in een zaak waarin deze partijen een tegengesteld belang hebben;
 - b. tegen een cliënt of een voormalige cliënt op te treden.
2. De advocaat streeft ernaar te voorkomen dat de in het eerste lid bedoelde situatie ontstaat. Wanneer die omstandigheid zich niettemin voordoet of als een daarop uitlopende ontwikkeling aannemelijk is, zal de advocaat alert moeten zijn op die ontwikkeling en zich geheel, en uit eigen beweging, uit de zaak terugtrekken. De advocaat die zich aldus als advocaat van een of meer partijen heeft teruggetrokken zal zich vervolgens in diezelfde aangelegenheid ook niet namens andere partijen kunnen mengen.
3. Van de verplichting uit het eerste lid kan de advocaat alleen afwijken indien is voldaan aan elk van de volgende drie voorwaarden:
 - a. De aan de advocaat toe te vertrouwen belangen betreffen niet dezelfde zaak ten aanzien waarvan de voormalige of bestaande cliënt werd of wordt bijgestaan door de advocaat, houden daar ook geen verband mee en een toekomstig verband is evenmin aannemelijk;
 - b. de advocaat beschikt niet over vertrouwelijke informatie afkomstig van zijn voormalige of bestaande cliënt, dan wel over zaaksgebonden informatie of informatie de voormalige of bestaande cliënt betreffende, die redelijkerwijs van belang kan zijn bij de behandeling van de zaak tegen deze voormalige of bestaande cliënt; en
 - c. niet is gebleken van redelijke bezwaren aan de zijde van de voormalige of bestaande cliënt.
4. Buiten het geval bedoeld in het derde lid kan de advocaat afwijken van het bepaalde in het eerste lid indien de partij die zich met het verzoek tot behartiging van zijn belangen tot de advocaat heeft gewend en de voormalige of bestaande cliënt tegen wie moet worden opgetreden op grond van hun verstrekte informatie vooraf daarmee instemmen en die instemming op behoorlijke wijze tussen voldoende gelijkwaardige partijen tot stand is gekomen.
5. Het staat een advocaat vrij om aan een nieuwe of bestaande cliënt voor te houden dat in de door deze cliënt aangeboden opdracht diens belangen worden behartigd tegen een voormalige of bestaande cliënt en dat de opdracht alleen kan worden aangenomen als die voormalige of bestaande cliënt daarmee instemt. Na verkregen akkoord van de nieuwe cliënt zal de advocaat zich met die voormalige of bestaande cliënt mogen verstaan. Tot een dergelijk overleg gaat de advocaat echter niet over indien de aard van de concrete relatie met de bestaande cliënt of concrete omstandigheden van het geval zich daartegen verzetten.

Conflict check

Wanneer een advocatenkantoor zich verbindt om de Staat in procedures of in adviserende zin bij te staan, kunnen de advocaten van dat kantoor dus geen zaken aannemen waarmee zij gedragsregel 15 overtreden. Staat een kantoor de Staat (of bij uitbreiding de rijksoverheid) op reguliere basis bij in een veelheid aan uiteenlopende kwesties, dan zal dat betekenen dat de advocaten van dat kantoor vaak zaken van andere cliënten zullen moeten weigeren. In ieder geval zijn zij verplicht een grondige *conflict check* te doen om na te gaan of aan de drie cumulatieve voorwaarden van lid 3 van gedragsregel 15 is voldaan. Dat is ook het geval is na afronding van de werkzaamheden voor de Staat en ook als de Staat is bijgestaan door een oud-kantoorgenoot.

Geen absoluut verbod

Gelet op de tekst van gedragsregel 15 lid 3 is het verbod om tegen een andere of oud-client op te treden niet absoluut. De sectie arbeidsrecht van een kantoor zou bijvoorbeeld op kunnen treden voor een ambtenaar die werkzaam in bij (een dienst van) het ministerie van

Volksgezondheid, Welzijn en Sport, terwijl de sectie aanbestedingsrecht de Staat verdedigt of heeft verdedigd bij de gunning van een spoorwegconcessie. Het is niet erg waarschijnlijk dat gedragsregel 15 lid 3 daardoor zou worden geschonden.

Denkbaar zou een systeem van periodieke roulatie zijn, bijvoorbeeld door om de vijf jaar (delen van) de vraag naar juridische bijstand bij een ander kantoor te beleggen. Eenvoudig toepasbaar is dat niet. Afgezien van het verbod van belangenconflicten, waardoor een kantoor met de Staat als belangrijke opdrachtgever beperkingen kent bij acquisitie op de particuliere markt, geldt dat zaken soms een lange looptijd kennen en niet gemakkelijk tussentijds aan een ander kantoor kunnen worden overgedragen. Zoals hiervoor al gesteld, omvat het verbod van belangenconflicten bovendien mede belangenconflicten met gewezen cliënten, zodat een kantoor ook na afloop van een vooraf vastgelegde periode van dienstverlening aan de Staat belemmerd kan zijn in het acquireren van nieuwe zaken, althans op de rechtsgebieden die voor de Staat relevant waren en ten behoeve van de Staat mogelijk ook verder ontwikkeld zijn.

Feitelijk zal marktwerking dan ook maar beperkt van de grond kunnen komen, ook in een systeem van periodieke roulatie. Daardoor is er ook een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het kantoor van de landsadvocaat en de Staat. Die afhankelijkheid impliceert een zekere kwetsbaarheid.

Politieke gevoeligheid en institutioneel geheugen

De politieke gevoeligheid van zaken is een belangrijk aspect van de dienstverlening voor de Staat. Dat geldt ook voor kennis over de wijze waarop processen lopen binnen de Staat, beleidslijnen, zaken die in het verleden speelden, de interdepartementale verhoudingen, etc. Het opbouwen van sensitiviteit voor de politieke gevoeligheid en van de specifieke kennis die van belang is voor het werken voor de Staat vergt tijd. Zeker als dienstverlening niet structureel bij één advocatenkantoor is belegd, is het van belang dat binnen de overheid zelf de relevante kennis goed gebundeld en snel beschikbaar is.

Beperkte marktwerking

Zoals hiervoor in hoofdstuk 11 al wat uitvoeriger is beschreven, bevat de Voda beperkingen ten aanzien van de samenwerking tussen advocaten en andere professionals, en de eigendom van en zeggenschap over een advocatenkantoor. Zo kunnen accountantskantoren in Nederland geen advocatendiensten aanbieden, omdat die figuur strijdig zou zijn met de verordening. Dat staat er niet aan in de weg dat een accountantskantoor, adviesfirma of andere dienstverlener bepaalde (juridische) werkzaamheden, met name advisering, de inrichting van een helpdeskfunctie of het procesmatig inrichten van de uitvoering van grote aantallen bezwaren, kan uitvoeren, ook voor de Staat. De marktdeskundigen van Deloitte wezen de commissie er in dat verband op dat de juridische functie van Staat tamelijk traditioneel (in)gericht is, vergeleken met grote bedrijven.

Bevindingen uit de gesprekken met vier advocatenkantoren

De commissie heeft met (managing) partners van vier Nederlandse kantoren gesproken over hun eventuele bereidheid om als kantoor van de landsadvocaat te fungeren, dan wel substantieel meer werkzaamheden voor de Staat uit te voeren en over de condities die daar

dan voor zouden gelden. De kantoren zijn AKD N.V., Van Doorne N.V., NautaDutilh N.V., Nysingh advocaten-notarissen N.V. De commissie heeft de vier kantoren geselecteerd omdat zij een goede reputatie hebben, van voldoende omvang zijn en over voldoende kennis en ervaring beschikken op voor de Staat relevante rechtsgebieden. Bovendien verrichten deze kantoren al in belangrijke mate werkzaamheden voor bestuursorganen en opdrachtgevers in het publieke domein. Zo werkt AKD voor enkele ministeries, in de coronacrisis bijvoorbeeld in relatie tot wet- en regelgeving voor de veiligheidsregio's. Van Doorne werkt ook voor de Staat, met name voor Financiën. De Rijksadvocaat is werkzaam bij Van Doorne. Nysingh treedt veel op voor diverse gemeenten, provincies en zbo's en vrijwel nooit *tegen* de Staat. Ook is Nysingh werkzaam voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Van de vier kantoren beschikken Van Doorne en Nysingh niet over een cassatiepraktijk. Alle kantoren hebben een afdeling notariaat.

Landsadvocaat

Geen van de vier kantoren streeft ernaar om als het kantoor van de landsadvocaat te fungeren. Zij wensen zich evenmin te binden aan een zo sterk semi-exclusiviteitsbeding, zoals dat geldt voor Pels Rijcken. De reden is voor alle kantoren dezelfde: zowel de status van (het kantoor van de) landsadvocaat als het beding zouden hen te zeer beperken in het aannemen van zaken in de private markt en zelfs dwingen om afscheid te nemen van een (aanzienlijk) deel van de cliënten.

Uitbreiding werkzaamheden

Wel zijn alle vier kantoren graag bereid meer werkzaamheden voor de Staat te verrichten, uiteraard passend bij hun profiel en expertise. Van Doorne bijvoorbeeld, waar ook de rijksadvocaat werkzaam is, ambieert weliswaar niet een praktijk voor de Staat in een vergelijkbare omvang als bij Pels Rijcken, maar is wel bereid, zij het qua volume in bescheiden mate, op te treden voor de rijksoverheid en dan bij voorkeur in zaken die inzet van haar specifieke expertise vragen. De drie andere kantoren reageerden in vergelijkbare zin. Indien de advocatendiensten aan de Staat zouden worden opgesplitst in bepaalde percelen, op basis van rechtsgebieden, kan dat voor alle vier kantoren interessant zijn, uiteraard afhankelijk van hun expertise en mogelijkheden.

Tarieven

De overheidstarieven voor advocatendiensten die Pels Rijcken hanteert – in 2021 was het laagste standaarduurtarief (excl. verschotten en btw) voor advocaat-stagiairs (tarief II) € 174 en het hoogste uurtarief € 405 (partners) – liggen lager dan in de commerciële praktijken van de vier kantoren.¹²³ Voor specifieke expertise in politiek gevoelige zaken, of als een cliënt bijstand wenst van een specifieke advocaat, rekent AKD de reguliere, hogere tarieven. Voor grote opdrachten, c.q. grote overheidscliënten brengt AKD een lager tarief in rekening. Op dit moment is ongeveer 25% van de omzet van Van Doorne afkomstig van cliënten in het publieke domein, voor wie het kantoor met gedifferentieerde tarieven werkt, *grosso modo* in de range van de tarieven van de landsadvocaat. Het is voor NautaDutilh niet ongebruikelijk voor grote cliënten, afhankelijk van de omvang van de opdracht en de aard van de werkzaamheden,

¹²³ *Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 1061, p.2 (antwoord op vraag 3).*

maatwerk tarieven af te spreken die ook concurrerend zullen zijn met de tarieven van Pels Rijcken. Nysingh, dat relatief veel werk uitvoert voor overheden, kan zich qua tariefstelling meten met Pels Rijcken.

Houding

Alle kantoren onderschrijven het belang van een houding die past bij het optreden voor overheden. Advocaten die voor de overheid werken onderscheiden zich in de wijze van communiceren bij de rechter en tegenover wederpartijen: meer ingetogen in vergelijking met advocaten die optreden voor marktpartijen. Advocaten die voor de overheid werken, moeten begrip hebben voor de ambtelijke procedures en besluitvorming. De politiek-bestuurlijke dimensie is zowel in procedures als bij advisering van belang. De kantoren hebben oog voor de politiek-bestuurlijke dimensie van zaken. Bij de belangenbehartiging voor de overheid speelt meer dan een zuiver juridische weging.

Samenvatting

Tot aanbesteding van advocatendiensten is de Staat in beginsel niet gehouden. Pels Rijcken is (door de landsadvocatuur) de belangrijkste opdrachtnemer van de Staat als opdrachtgever van advocatendiensten, maar de Staat heeft zich niet verplicht alle advocatendiensten bij het kantoor onder te brengen en doet dat ook zeker niet. Voor het kantoor van de landsadvocaat is een groot deel van de markt als het ware verboden terrein als gevolg van het verbod om tegenstrijdige belangen te behartigen, neergelegd in gedragsregel 15 en het semi-exclusiviteitsbeding. Gelet op gedragsregel 15 lijkt een systeem van roulatie van ‘percelen’ advocatendiensten per rechtsgebied belangrijke haken en ogen te hebben. De animo om de Staat als grote opdrachtgever op een breed terrein van verschillende specialisaties als cliënt binnen te halen, is bij de vier kantoren met wier vertegenwoordigers de commissie heeft gesproken niet groot. In ieder geval willen zij zich niet vastleggen op semi-exclusiviteit, in de zin zoals Pels Rijcken dat wel doet. Bij opdeling van opdrachten door de Staat of een toedeling naar specialisatie zijn de nadelen van het verbod van tegenstrijdige belangen minder groot. Belangstelling van andere advocatenkantoren voor (een zekere stroom van) opdrachten van de Staat is er zeker. De tarieven die de Staat met de landsadvocaat heeft afgesproken, liggen beneden het niveau van de commerciële markt. Dat schrikt de ondervraagde kantoren niet zonder meer af, maar is evenmin een prikkel om de positie van Pels Rijcken te ambiëren.

15. Bevindingen en aanbevelingen

De commissie heeft onderzoek verricht naar de wijze waarop de Staat zou kunnen worden geadviseerd en bijgestaan in kwesties die onafhankelijke juridische vertegenwoordiging of bijstand vergen. Dit betreft zowel de mogelijke positionering en vormgeving als de inhoudelijke reikwijdte van een dergelijke dienstverlening ten behoeve van de Staat. Dit onderzoek leidt tot de volgende bevindingen en enkele aanbevelingen.

Redenen om een advocaat in te schakelen

De commissie stelt voorop dat een goede uitoefening van de eigen juridische functie binnen de Staat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dient. Veel problemen kunnen daarmee worden voorkomen. Maar een beroep op advocatendiensten zal nodig blijven, met name vanwege verplichte procesvertegenwoordiging, weging van mogelijke processuele implicaties van beleidslijnen of concrete handelingen, behoefte aan *een second opinion*, advisering bij het ontbreken van specifieke juridische kennis, een gearticuleerde politieke wens daartoe, ten behoeve van een feitenonderzoek of vanwege gegarandeerde vertrouwelijkheid.

Vereiste kenmerken advocaten en verantwoordelijkheid opdrachtgever

Advocaten die door de Staat worden ingeschakeld, moeten aan hoge eisen van deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid voldoen en ook de bijzondere positie van de Staat en relevante politiek-bestuurlijke aspecten begrijpen en integreren. Zij moeten hun diensten tegen een redelijk tarief leveren en kosteneffectief werken. De kwaliteit van de bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance* en (data)beveiliging moet verzekerd zijn bij kantoren die advocatendiensten aan de Staat verlenen. Voor bepaalde advocatendiensten is *screening* nodig van de advocaat die in de sfeer van de staatsveiligheid een vertrouwensfunctie vervult. In het algemeen geldt dat de advocaat als procesvertegenwoordiger van de Staat een waardige, behoorlijke en consistente opstelling moet kiezen, waarvoor ook de opdrachtgever een bijzondere verantwoordelijkheid draagt.

Semi-exclusiviteit

Nederland kent een lange traditie met de landsadvocaat als de belangrijkste leverancier van advocatendiensten aan de Staat. De formele basis daarvoor is een koninklijk besluit op grond waarvan de titel landsadvocaat wordt verleend aan een persoon die met de procesvertegenwoordiging van de Staat wordt belast. In de staande praktijk hoort ook advisering daarbij. Door middel van een overeenkomst van de Staat met de landsadvocaat is bepaald dat het kantoor van de landsadvocaat (Pels Rijcken) beschikbaar zal zijn voor advocatendiensten aan de Staat. Afsproken is dat de landsadvocaat en zijn kantoor geen standpunten innemen die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat, ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is. Daardoor wordt de onmiddellijke beschikbaarheid van advocatendiensten bevorderd en een stevige basis gelegd voor een vertrouwensband met een vaste adviseur. De Staat is tegelijkertijd vrij om op andere wijze in de behoefte aan advocatendiensten te voorzien dan door een beroep te doen op de landsadvocaat en zijn kantoor. In de praktijk gebeurt dat ook regelmatig, met name wanneer de landsadvocaat geconflicteerd is (zelden) of een bepaalde specialisatie niet kan bieden. Binnen enkele ministeries zijn raamcontracten afgesloten met andere advocatenkantoren dan dat van de landsadvocaat. Voorts zijn er advocaten in dienstbetrekking van de Staat, bij

departementen en uitvoeringsorganisaties, die op een beperkt aantal rechtsgebieden (met name arbeidsrecht) worden ingezet. In totaal gaat het om 35 advocaten. Deze alternatieven in de voorziening van advocatendiensten zijn niet ontstaan vanwege onvrede met de dienstverlening door de landsadvocaat, maar als complementair instrument op een beperkt aantal rechtsgebieden.

Keuzemogelijkheden voor de Staat

De commissie heeft onderzocht welke keuzes zich voordoen bij het inschakelen van advocaten. Nagegaan is of advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk in een instituut kunnen worden belegd en wat de voor- en nadelen zijn van de verschillende opties. Ook is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk te beleggen bij één of meerdere marktpartijen gelet op de bijzondere positie van de Staat, met aandacht voor de voor- en nadelen van de verschillende opties. De commissie heeft voor het onderzoeken van die mogelijke alternatieven tevens acht geslagen op relevante ervaringen in het buitenland.

Voorverkenning

De commissie heeft ter verkenning van alternatieven ook bij grote bedrijven en financiële instellingen gezocht naar *best practices* in het voorzien van voor deze instellingen benodigde advocatendiensten. Ook daar is de keuze een interne voorziening te realiseren of te zoeken op de markt van advocatendiensten. En in beide gevallen geldt dat verschillende mogelijkheden zich aandienen. Daar waar bedrijven eigen advocatenkantoren hebben, maken zij tevens gebruik van externe advocatendiensten. Een middel om geschikte advocatenkantoren te kiezen, is gebruik te maken van een panel waarvoor een beperkt aantal advocatenkantoren wordt geselecteerd als *preferred suppliers* aan de hand van voor de onderneming relevante criteria. Zo wordt naar een optimum gezocht tussen een min of meer vaste, duurzame relatie met enkele advocatenkantoren en het door competitieprikkels scherp houden van de dienstverlening qua kwaliteit en prijs. Als voordelen van het werken met een panel worden onder meer genoemd het bundelen van expertise, diversiteit van (en toegang tot) specialistische dienstverlening, kostenbesparing, efficiënte processen, vereenvoudiging van monitoring, en het opbouwen en investeren in goede relaties over en weer. Opvallend is de systematische aandacht voor de monitoring en evaluatie van de geleverde diensten en de betekenis daarvan voor de inkoop van nieuwe diensten.

Advocatendiensten in een instituut van de Staat? Beperkingen vanuit kernwaarden voor advocaten

Tegen de achtergrond van de geschetste voorverkenning heeft de commissie in het rapport de mogelijkheden beschreven om advocatendiensten aan de Staat in een instituut onder te brengen. De voorwaarden die gelden voor professionele uitoefening van de advocatuur staan voorop. Het is mogelijk advocaten in dienstbetrekking van de Staat aan te stellen. Dat gebeurt ook al op bescheiden schaal. De advocaat in dienstbetrekking is volgens de wet een advocaat als alle andere en moet uiteraard alle beroeps- en gedragsregels naleven en zich gedragen met inachtneming van de kernwaarden van de advocatuur. Die kernwaarden zijn onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid (art. 10a Advocatenwet).

Bij de keuze voor een instituut met advocaten in dienstbetrekking bij de Staat zal al snel de vraag rijzen voor welke entiteiten die advocaten al dan niet kunnen optreden, terwijl die vraag

(afgezien van situaties van belangenconflicten) niet relevant is bij inschakeling van een vrijgevestigde advocaat. In beginsel is het mogelijk dat de advocaat in dienstbetrekking ook in een hiërarchische ambtelijke organisatie voldoet aan de kernwaarde van professionele onafhankelijkheid, maar naarmate kwesties beleidsgevoeliger zijn kan een spanning ontstaan tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de advocaat in dienstbetrekking bij een instituut waarvan de Staat zowel eigenaar als (in elke zaak) opdrachtgever is. Alleen al om die reden ziet de commissie beperkingen voor de mogelijkheden om door middel van een eigen instituut volledig in de benodigde advocatendiensten te voorzien. Belangrijk is dat de advocaat in dienstbetrekking bij de Staat volgens de huidige regels voor de advocatuur niet ingezet mag worden voor dienstverlening aan partijen die niet met de werkgever van de advocaat in een groep verbonden zijn. Dat betekent dat een instituut beperkt is tot het leveren van diensten aan de Staat en in beginsel geen diensten mag leveren aan andere overheidsinstellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid, zoals ook de lagere overheden. Daardoor worden de relatieve kosten van een eigen instituut van gespecialiseerde advocaten voor de verschillende rechtsgebieden ten opzichte van de benuttingsmogelijkheden hoog. Dat overheidsadvocaten in dienstbetrekking in professionele zin voldoende onafhankelijk kunnen zijn, lijkt aannemelijk gezien de wijze waarop de overheidsadvocaten momenteel werken. Maar zij begeven zich, voor zover de commissie heeft kunnen constateren, niet op zeer beleidsgevoelige terreinen. Wanneer een instituut wordt opgericht met het oog op *full service* advocatendiensten aan de Staat kan de hiervoor bedoelde spanning optreden tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de overheidsadvocaten.

Vormgeving van een overheidsinstituut voor advocaten aan de Staat

De commissie heeft geconstateerd dat in Spanje staatsadvocaten in een instituut (een korps) zijn georganiseerd teneinde volledig te voorzien in de advocatendiensten die de staat nodig heeft. Het beeld dat uit de Spaanse praktijk naar voren komt, is evenwel niet in alle opzichten aantrekkelijk; zo lijkt het voor de staat moeilijk om talentvolle advocaten langdurig aan zich te binden en wordt de inzet van de advocaten in dienstbetrekking beperkt door betaalde nevenfuncties die worden uitgeoefend. De hoge toelatingseisen die aan staatsadvocaten worden gesteld, maken dat voor degenen die daaraan voldoen sterke belangstelling bestaat in de markt van particuliere advocatuur en bij beursgenoteerde ondernemingen. De vraag is hoe een instituut voor advocatendiensten aan de Staat in de organisatie van de rijksoverheid vorm zou kunnen krijgen. De commissie heeft daartoe verschillende varianten in ogenschouw genomen. Binnen de hoofdvarianten (intern/extern) zijn er verschillende verschijningsvormen denkbaar ten aanzien van de taak (bijvoorbeeld: alleen werkzaam ten behoeve van de rijksoverheid of ook voor andere overheden), de werkwijze, de *governance*, de sturing en de financiering van het instituut. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een *shared service* organisatie van de rijksoverheid tevens agentschap is. En binnen de externe variant kan er sprake zijn van een meer of minder grote betrokkenheid (deelname) van de Staat binnen het kantoor. Voor alle interne varianten geldt dat de wervingskracht voor een *pool* van hooggekwalificeerde advocaten en juristen sterk zal moeten zijn om te kunnen concurreren met de arbeidsmarkt in de private sector. Dat kan gezien beperkingen van de cao voor rijksambtenaren problemen opleveren, omdat de inkomens voor een deel van de gezochte ervaren advocaten in de private sector hoger liggen dan de overheid zal kunnen bieden. De externe varianten gaan uit van een staatsdeelname in een advocatenpraktijk. Daarvoor hoeven de rechtspositionele beperkingen die binnen de overheid zijn voorgeschreven, in beginsel niet te gelden,

daargelaten of zulks gelet op de inkomensnormering in het publieke domein beleidsmatig nog verdedigbaar is. Maar een deelneming is niet het geschikte instrument als het publieke belang dat ermee wordt gediend op een andere, minder ingrijpende manier kan worden geborgd. De commissie heeft onderzocht of vanuit de instellingen belast met toezicht, rechtshandhaving en veiligheid bijzondere argumenten naar voren gebracht worden ten faveure van advocatendienstverlening in een overheidsinstituut. Dat blijkt niet het geval. In de behoefte aan advocaten in dienstbetrekking kan binnen deze instellingen al worden voldaan. Uit een oogpunt van staatsveiligheid zijn door de AIVD geen argumenten naar voren gebracht die ervoor pleiten dat (bepaalde) advocatendiensten aan de Staat beter ondergebracht zouden kunnen worden in een instituut van de Staat. In het voorgaande liggen de argumenten besloten op grond waarvan de commissie aanbeveelt geen instituut op te richten binnen de Staat om *full service* te voorzien in de door de Staat benodigde advocatendiensten. Tegen het onderbrengen van advocaten in dienstbetrekking van de Staat in een instituut voor een beperkt aantal rechtsgebieden bestaat geen bezwaar. Daarvan bestaat al een voorbeeld met betrekking tot het arbeidsrecht (binnen de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk UBR). De voorwaarden waaraan een dergelijk instituut moet voldoen op het gebied van dataveiligheid, *governance*, *compliance*, *privacy* e.d. wijken niet af van de normenkaders die elders binnen de rijksoverheid gelden, zij het dat daarnaast de professionele onafhankelijkheid van de advocaten moet zijn gewaarborgd (door middel van het professioneel statuut).

De markt voor advocatendienst aan de Staat

De commissie heeft onderzocht in hoeverre de Staat in de markt één of meer advocatenkantoren kan vinden om benodigde advocatendiensten te verkrijgen. Er is een voldoende gevarieerd aanbod van advocatendiensten in Nederland. In de markt voor advocatuur zijn grote kantoren, middelgrote en kleine kantoren en solopraktijken. Wanneer dienstverlening voor een groot aantal rechtsgebieden bij een beperkt aantal aanbieders op de markt wordt gezocht, ligt het voor de hand die te zoeken bij grote kantoren. Daar hangt wel een prijskaartje aan. Het afstemmen van vraag en aanbod van advocatendiensten betreft bovendien niet alleen financiële aspecten. De markt voor advocatendiensten kent beperkingen die gelden voor de uitoefening van het beroep van advocatuur. De kernwaarden van de beroepsgroep zijn daarvoor leidend. Maar de Staat moet in aanvulling daarop hogere eisen stellen aan vaste leveranciers van advocatendiensten, zoals hiervoor beschreven. Dat moet in ogenschouw genomen worden voordat op basis van algemene kenmerken van de markt de gevolgtrekking wordt gemaakt dat er wel voldoende aanbod is voor de gezochte diensten.

Geen verplichte aanbesteding, peiling van belangstelling van andere kantoren

Tot aanbesteding van advocatendiensten is de Staat in beginsel niet gehouden. De animo om de Staat als grote opdrachtgever op een breed terrein van verschillende specialisaties als cliënt binnen te halen is bij de vier kantoren met wier vertegenwoordigers de commissie heeft gesproken niet groot. In ieder geval willen zij zich niet vastleggen op semi-exclusiviteit, in de zin zoals Pels Rijcken dat wel doet. Bij opdeling van opdrachten door de Staat of een toedeling naar specialisatie zijn de nadelen van het verbod van tegenstrijdige belangen minder groot. Belangstelling van andere advocatenkantoren voor (een zekere stroom van) opdrachten van de Staat is er zeker. De tarieven die de Staat met de landsadvocaat heeft afgesproken liggen beneden het niveau van het hogere segment in de commerciële markt. Dat schrikt de

ondervraagde kantoren niet zonder meer af, maar is evenmin een prikkel om de positie van Pels Rijcken te ambiëren.

Strategisch gebalanceerd gebruik van vrijheid door de Staat bij advocatenkeuze

Pels Rijcken is (door de landsadvocatuur) de belangrijkste opdrachtnemer van de Staat als opdrachtgever van advocatendiensten, maar de Staat heeft zich niet verplicht alle advocatendiensten bij het kantoor onder te brengen en doet dat ook niet. Voor het kantoor van de landsadvocaat is een groot deel van de markt als het ware verboden terrein als gevolg van het verbod om tegenstrijdige belangen te behartigen, neergelegd in gedragsregel 15 en het semi-exclusiviteitsbeding. Gelet op gedragsregel 15 lijkt een systeem van roulatie van ‘percelen’ voor advocatendiensten per rechtsgebied belangrijke haken en ogen te hebben. De Staat is vrij om andere advocatenkantoren dan de landsadvocaat in te schakelen, niet alleen wanneer een specialisatie aldaar niet gevonden wordt of er een (uitzonderlijk) conflict is met een andere belangenbehartiging. Dat zijn dringende redenen. Maar de keuzemogelijkheid van de Staat kan ook gebruikt worden om strategisch vergelijkenderwijs een beter zicht te houden op de prijs/kwaliteitverhouding van geleverde diensten en innovaties. Het kan zinvol zijn, zoals door het ministerie van Financiën is gebeurd, met enkele (andere) advocatenkantoren die de Staat (ook) geregeld bijstaan raamcontracten te sluiten. Daarin horen ook bepalingen te worden opgenomen met betrekking tot voor de Staat relevante onderwerpen, daaronder begrepen dataveiligheid. De commissie volstaat in dat verband te verwijzen naar de standaarden die binnen de overheid worden gehanteerd (ISO 27001 en ISO 27002 (NEN-ISO/IEC 27001:2017 en de NEN-ISO/IEC 27002:2017) gevolgd in combinatie met het ‘pas toe of leg uit’). Bij het aangaan van vaste contracten met andere kantoren naast de landsadvocaat, moet bij de uitvoering wel oog gehouden worden voor voldoende kritische massa aan opdrachten voor de landsadvocaat om het kantoor in staat te stellen de gewenste dienstverlening op een breed palet van rechtsgebieden op niveau te kunnen blijven leveren.

Overzicht van zaken bij de Staat

De commissie constateert dat het kantoor van de landsadvocaat zich in de loop van jaren volledig heeft gevormd naar de behoefte van de Staat. Voor vrijwel alle benodigde rechtsgebieden zijn specialisten onmiddellijk beschikbaar. De Staat heeft daar profijt van maar is tegelijkertijd daarvan afhankelijk en omgekeerd is het kantoor van de landsadvocaat ook sterk afhankelijk van zijn grootste opdrachtgever. Over de kwaliteit van dienstverlening door het kantoor van de landsadvocaat bestaat binnen de Staat tevredenheid. Bij andere overheidsinstellingen die van de diensten van Pels Rijcken gebruik maken, treft de commissie een daarmee overeenkomstige waardering aan. Een grote kracht van het kantoor van de landsadvocaat is het institutionele geheugen in het kantoor aangaande juridische kwesties waarin de Staat verwickeld is (of is geweest). Van daaruit is het mogelijk dwarsverbanden te zien, nodig voor een kwalitatief hoogwaardige advisering. Tegelijkertijd is het wenselijk dat binnen de Staat zelf ook een compleet overzicht bestaat. Bij de versterking van de juridische functie van het Rijk past het dat een dergelijk overzicht van juridische kwesties centraal wordt bijgehouden. Voor een verdere professionalisering van de inkoop van advocatendiensten (niet alleen betreffende de landsadvocaat) die ook monitoring en evaluatie van diensten vereist, is dat zinvol.

Stappen gezet

De commissie constateert dat het kantoor van de landsadvocaat zich er ambitieus toe heeft gezet te voldoen aan de vereisten die zijn vastgelegd in de aangevulde overeenkomst met de landsadvocaat. Er is gewerkt aan het versterken van *checks and balances* op gebieden als *governance* en bedrijfsvoering, *compliance* en dataveiligheid, en er is gewerkt aan de bevordering van een open cultuur waarin sociale veiligheid bestaat voor medewerkers, onder meer geborgd door een gedragscode. Er is een Raad van Commissarissen (RvC) ingesteld waardoor een met blik van buiten kritische *feedback* kan worden gegeven aan het bestuur. De RvC is belast met het houden van toezicht op het beleid van het bestuur, de realisatie van de strategische doelstellingen en de wijze waarop het bestuur het beleid uitvoert. Ook houdt de Raad toezicht op de kwaliteit van dienstverlening, de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving en het informatiebeveiligingsbeleid. De commissie ziet deze ontwikkeling als een belangrijke stap naar moderne verhoudingen in zowel de relatie van de Staat met het kantoor als binnen het kantoor Pels Rijcken zelf.

Behoud de landsadvocaat, contract met Pels Rijcken

De commissie acht het waardevol dat de titel van landsadvocaat in stand blijft, als bevestiging van de keuze voor de eerste vertrouwenspersoon van de Staat voor advocatendiensten. De commissie merkt op dat de overeenkomst met de landsadvocaat in belangrijke mate betrekking heeft op het kantoor Pels Rijcken zonder dat het kantoor (de N.V. Pels Rijcken) als zodanig partij is bij de overeenkomst. In juridische zin wekt dat bevreemding. In Denemarken is ervoor gekozen om een overeenkomst betreffende de landsadvocatuur te sluiten met een advocatenkantoor (Kammeradvokaten, Poul Schmith) en niet met een persoon. Die overeenkomst is zeer gedetailleerd en bevat de regeling van onderwerpen waarin in de overeenkomst met de Nederlandse landsadvocaat (nog) niet is voorzien. Onder meer is geregeld op welke wijze afwikkeling (resolutie) zou moeten plaatsvinden als de relatie tussen de Staat en de landsadvocatuur geheel of gedeeltelijk verbroken zou worden of zodra een wezenlijke wijziging ontstaat in de inkoopstrategie van de Staat. Gezien de wederkerige afhankelijkheid van de Staat en het kantoor van de landsadvocaat, verdient het aanbeveling deze onderwerpen in een overeenkomst met het kantoor te regelen.

Notariaat

Tussen advocaten en notarissen bestaan belangrijke verschillen. Het belangrijkste is dat, anders dan een advocaat, de notaris onpartijdig moet zijn. Daarom ligt het niet zonder meer voor de hand het model van inkoop van advocatendiensten als voorbeeld te volgen voor het voorzien in notariële diensten. Het is binnen het wettelijk kader ondenkbaar dat de Staat in eigen beheer in de notariële dienstverlening zou voorzien (zoals voor advocatendiensten in beginsel wel mogelijk is). De notaris bekleedt een ambt, maar kan niet in dienst zijn van de Staat. Het kan voor de Staat van belang zijn voldoende onafhankelijkheid ten opzichte van het notariaat te bewaken door te kiezen voor een zekere spreiding van de notariële dienstverlening over meerdere kantoren, zonder een exclusieve contractuele afhankelijkheidsrelatie. Kantoren waar de Staat geregeld zaken mee doet, zouden voldoende massa moeten hebben om met voldoende snelheid ook omvangrijke diensten voor de Staat te verrichten. De dienstverlening aan de Staat heeft bijzondere aspecten. Zo zal de notaris kennis van het bestuursrecht moeten hebben. Bij de selectie van kantoren kunnen

aanvullende waarborgen bijvoorbeeld op het terrein van de kantoorcultuur en sociale veiligheid voor de Staat relevant zijn. Hetzelfde geldt voor waarborgen voor het beheer van derdengelden.

Uit de hiervoor geschetste belangrijkste bevindingen van de commissie volgen vijf aanbevelingen, die de commissie hierna kort samenvat:

1. Richt geen overheidsinstituut op voor *full service* advocatendiensten aan de Staat.
2. Blijf gebruik maken van de diensten van de landsadvocaat én maak strategisch gebruik van de inzet van andere kantoren dan het kantoor van de landsadvocaat, ook als er geen sprake is van een conflicterend belang of behoefte aan een expertise die de landsadvocaat niet heeft, onder handhaving van voldoende kritische massa aan opdrachten voor de landsadvocaat.
3. Handhaaf de titel 'landsadvocaat' voor de eerste vertrouwenspersoon voor advocatendienstverlening aan de Staat, maar sluit een overeenkomst met het kantoor van de landsadvocaat, waarin o.m. een eventuele afwikkeling wordt geregeld voor het geval de dienstverlening wordt beëindigd (resolutie).
4. Zorg binnen de Staat voor een centraal overzicht van ingekochte advocatendiensten en de in behandeling zijnde zaken, mede met het oog op de versterking van het institutionele geheugen aan de zijde van de Staat en een adequate monitoring en evaluatie van de dienstverlening, en geef daarmee invulling aan een professioneel opdrachtgeverschap.
5. Vergroot de professionalisering aangaande inkoop door de rijksoverheid van advocatendiensten door centrale coördinatie en op basis van heldere en transparante, voor de rijksoverheid relevante, criteria.

Bijlage 1: Profielschets van het kantoor van de landsadvocaat

In deze schets wordt het profiel van het kantoor van de landsadvocaat beschreven, aan de hand van de gesprekken met de landsadvocaat, de plaatsvervangend landsadvocaat en de bestuursvoorzitter van Pels Rijcken. Ook is voor deze schets geput uit de antwoorden op schriftelijke vragen van de commissie aan de landsadvocaat. De vragen hadden betrekking op zaken die verband houden met de bijzondere kenmerken die de Staat heeft als cliënt en met de *checks and balances* binnen de bedrijfsvoering en de wijzigingen die op dit vlak hebben plaatsgevonden sinds de fraude binnen de (inmiddels opgeheven) notariële afdeling bij Pels Rijcken. Welke dienstverlening wordt door de landsadvocaat geboden? Hoe is de op de behoefte van de Staat geënte organisatorische inrichting van het kantoor van de landsadvocaat, hoe verloopt de onderlinge afstemming van zaken tussen de landsadvocaat en de ministeries, welke betekenis heeft de landsadvocaat voor het bewaken van dwarsverbanden in de juridische kwesties die de Staat aan de landsadvocaat voorlegt, hoe worden gesignaleerde knelpunten in wet- en regelgeving teruggekoppeld aan opdrachtgevers? Op welke wijze is de dienstverlening aangesloten op de juridische functie binnen de rijksoverheid en hoe zijn de *checks and balances*, de *governance* en bedrijfsvoering vormgegeven?

Pels Rijcken

Pels Rijcken is een naamloze vennootschap (N.V.) waarvan het bestuur bestaat uit drie advocaat-partners van het kantoor en een externe bestuurder. Het bestuur heeft de dagelijkse leiding over het kantoor. De aandeelhoudersvergadering (AV) wordt gevormd door de praktijkvennootschappen van de partners van het kantoor. De AV besluit over zaken als de statuten, de benoeming van de bestuursleden, het goedkeuren van de begroting, de toetreding van nieuwe partners en het vaststellen van de jaarrekening. De AV wordt voorgezeten door een partner die geen deel uitmaakt van het bestuur. Op 1 juli 2022 waren 188 vrouwen en 143 mannen werkzaam bij Pels Rijcken (inclusief partners en werkstudenten). Er werken net wat meer vrouwelijke (66) dan mannelijke (63) advocaat-stagiairs en -medewerkers. Sinds kort heeft Pels Rijcken als eerste advocatenkantoor in Nederland een Raad van Commissarissen.

Pels Rijcken heeft de keuze gemaakt zich toe te leggen op het adviseren en bijstaan van overheden en is het kantoor van de landsadvocaat, maar verleent ook diensten aan de private sector voor zover geen sprake is van een (mogelijk) tegenstrijdig belang met dat van de Staat. Het kantoor van de landsadvocaat verleent advocatendiensten aan alle ministeries en overige organisatieonderdelen van de Staat, zoals grote uitvoeringsorganisaties, (onafhankelijke) toezichthouders en agentschappen, op het overgrote deel van de door hen benodigde rechtsgebieden. Voorts levert Pels Rijcken (in die rol niet als landsadvocaat) advocatendiensten aan andere overheden en publieke instellingen. Met name de *full service* dienstverlening aan de Staat vereist een specifieke organisatie en inrichting van het kantoor, zowel in expertise, *governance* als in capaciteit. Van de 59 miljoen euro tellende omzet van

Pels Rijcken in 2021 is zo'n 45 miljoen euro afkomstig van ministeries en overige publieke instellingen. De ministeries zijn goed voor 46 procent van de omzet en de overige publieke instellingen voor zo'n dertig procent. Pels Rijcken verstrekt deze informatie in een online dashboard, te raadplegen via de website van Pels Rijcken.

Exclusiviteitsbeding

Het kantoor behandelt op grond van het exclusiviteitsbeding uit artikel 3 van de overeenkomst met de Staat (het landscontract)¹²⁴ geen zaken voor derden waarin de belangen van de Staat zouden kunnen worden geschaad. Het kantoor kan, ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is, geen standpunten innemen die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat. Hierdoor kan Pels Rijcken op voor de Staat essentiële rechtsgebieden (groepen van) potentiële cliënten niet bedienen. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor cliënt- en zaakacceptatie en zorgt ervoor dat geen zaken worden gedaan waarvan de behandeling de belangen van de Staat kunnen schaden. Het exclusiviteitsbeding geldt ook voor zaken bij andere overheden, voor zover de belangen van de Staat daarmee divergeren. Het exclusief optreden voor de Staat brengt mee dat Pels Rijcken op alle rechtsgebieden beperkt is in het optreden voor de private markt en dat grote marktpartijen (zoals financiële instellingen, bouwconcerns, IT-dienstverleners, industrie, vervoersbedrijven, buitenlandse investeerders etc.) vanwege deze beperking niet zullen kiezen voor Pels Rijcken. De sectie Bouw- en aanbestedingsrecht bijvoorbeeld, treedt dus in de regel niet op voor bouwbedrijven en andere marktpartijen. Met het huidige volume aan zaken van de Staat functioneren deze afspraken volgens de landsadvocaat goed en is sprake van voldoende kritische massa om de Staat de gewenste kwaliteit én capaciteit te bieden en te waarborgen dat op de relevante rechtsgebieden voldoende deskundige advocaten vrij staan die snel kunnen inspringen. Het exclusiviteitsbeding in het landscontract laat anderzijds de Staat vrij om andere kantoren in te schakelen. Dat gebeurt in de praktijk ook. De Staat betreft met name waar het gaat om specifieke expertisegebieden (bijvoorbeeld ondernemingsrecht, bancaire recht, financieringen, staatsdeelnemingen, herstructureringen en kapitaalmarkttransacties) diensten van andere advocatenkantoren. Zie de jaarverslagen van de ministeries, met informatie over inschakeling van derden¹²⁵. De verkregen voorkeurspositie van Pels Rijcken is daarmee dus zeker niet absoluut.

¹²⁴ Overeenkomst tussen de Staat en de Landsadvocaat van 13 mei 2022.

¹²⁵ Zie Jaarverslag AZ 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-III, nr. 1, pag. 45; zie ook *Kamerstukken II 2021/22* 36100-III, nr. 6, vraag 12 t/m 14. Zie Jaarverslag BZK 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VII, nr. 1, pag. 262; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VII, nr. 7, vraag 11 t/m 13. Zie Jaarverslag BZ 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-V, nr. 1, pag. 86; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, nr. 8, vraag 10. Zie Jaarverslag Defensie 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-X, nr. 1, pag. 113; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-X, nr. 6, vraag 19 t/m 21. Zie Jaarverslag EZK 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XIII, nr. 1, pag. 184; zie ook *Kamerstukken II 2021/22* 36100-XIII, nr. 7, vraag 1 en 2. Zie Jaarverslag Financiën 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-IX, nr. 1, pag. 169; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-IX, nr. 8, vraag 10 t/m 12. Zie Jaarverslag I&W 2021, *Kamerstukken II 2021/22* 36100-XII, nr. 1, pag. 258; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XII, nr. 9, vraag 14 t/m 16. Zie Jaarverslag J&V 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VI, nr. 1, pag. 179; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VI, nr. 6, vraag 11 t/m 13. Zie Jaarverslag LNV 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XIV, nr. 1, pag. 135; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XIV, nr. 7, vraag 19 t/m 21. Zie Jaarverslag OCW 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VIII nr. 1, pag. 170; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-VIII, nr. 8, vraag 62 t/m 64. Zie Jaarverslag SZW 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XV nr. 1, pag. 195; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XV, nr. 7, vraag 11 t/m 13. Zie Jaarverslag VWS 2021, *Kamerstukken II 2021/22*, 36100 XVI, nr. 1, pag. 237; zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 36100-XVI, nr. 10, vraag 27 t/m 29.

Een vereist politiek-bestuurlijk gevoel

De advocaten bij Pels Rijcken dienen te beschikken over politiek-bestuurlijk gevoel en kennis van de processen bij de overheid. Daar worden zij op getraind. De vraagstukken waarmee de Staat respectievelijk de overheid als geheel kampt, vragen een besef van de rol die als advocaat in die context wordt verlangd. Omdat het bij advisering aan de Staat vaak om gevoelige maatschappelijke kwesties gaat, is daarbij niet alleen rolvastheid cruciaal, maar ook discretie en integriteit. Het is immers de (lands)advocaat die in procedures het gezicht is van de Staat. Pels Rijcken geeft veel aandacht aan de politiek-bestuurlijke context, zoals: welke toon is passend voor de Staat in relatie tot de wederpartij? Moet ieder denkbaar (formeel) verweer worden gevoerd? En: waarover wordt wel en waarover niet geadviseerd (bijvoorbeeld niet over beleid, wel over de juridische consequenties ervan). Het belang daarvan is groot. Ook de Ombudsman wees daarop tijdens het gesprek dat de commissie met hem had, juist met het oog op de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever (de Staat) in relatie tot de individuele burger in een juridisch proces.

Directe inzetbaarheid voor de Staat

Het kantoor van de landsadvocaat staat permanent ('24/7') ter beschikking voor de Staat, wat nodig is bij met name spoedeisende kwesties, zoals kortgedingen tegen de Staat. De kennis en expertise zijn nodig om in de kort gedingpraktijk snel en adequaat te kunnen optreden. Geregeld komt het tot een zogenoemd (turbo)spoedappel. Een zoekslag op www.rechtspraak.nl met de termen *Staat der Nederlanden*, *kort geding* en het zoekveld *rechtbanken* leverde de volgende aantallen op:

2013-2017	713
2018-2020	378
2021	148
Tot juni 2022	52

Dit betreft zaken die met een vonnis zijn geëindigd. Daarnaast zijn er kort gedingen die ter zitting of daarna worden ingetrokken, of kort gedingen waarin het niet tot een zitting komt, omdat ze voordien worden geschikt.

Institutioneel geheugen

De vraagstukken en opgaven van de Staat zijn breed en divers. De landspraktijk bij Pels Rijcken bestaat uit een civielrechtelijke en bestuursrechtelijke proces- en adviespraktijk en beslaat vrijwel alle relevante rechtsgebieden. De dienstverlening betreft ook een veelheid van juridische onderwerpen die nagenoeg alle rechtsgebieden bestrijken. Het kantoor van de landsadvocaat beschikt hierdoor op het terrein van de 'overheid' over een hoge specialisatiegraad en brede kennis van de Staat in al haar onderdelen. In de loop van de jaren heeft Pels Rijcken een mix ontwikkeld van kennis, competenties en type advocaten om bijstand te verlenen op de juridische vraagstukken die kenmerkend zijn voor de Staat. Het kantoor heeft zicht op wat binnen de Staat speelt, door nagenoeg alle onderdelen van de Staat te bedienen, wat het kantoor door de jaren heen tot een soort institutioneel juridisch geheugen van de Staat heeft gemaakt. Dit is enerzijds een waardevol gegeven, maar vormt anderzijds ook een element wat de commissie elders in dit rapport beschrijft als een risico van een (te) grote wederzijdse afhankelijkheid.

Andere overheidsorganisaties

Naast de Staat wordt een groot aantal gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, toezichthouders en (andere) zelfstandige bestuursorganen door Pels Rijcken geadviseerd en staat het kantoor hen ook bij in procedures. Onder de rijksoverheid vallen voorts grote uitvoeringsorganisaties zoals bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de Belastingdienst. Aan deze organisaties wordt bijstand verleend in grotere, complexe of gevoelige kwesties. Zo is een team van de RVO begeleid door advocaten van Pels Rijcken bij de behandeling van ca. 2.000 beroepen over fosfaatrechten bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De brede dienstverlening maakt dat het kantoor de verbinding kan leggen met andere bestuursorganen in het publieke domein, die aan hetzelfde onderwerp werken. Aan welke expertise behoefte bestaat wordt onder andere besproken in de accountgesprekken. Daarnaast vinden systematisch cliëntconsultaties plaats. Aan de hand daarvan bespreekt het kantoor doorlopend of de dienstverlening naar tevredenheid is en of de expertises nog aansluiten bij de behoefte. Waar nodig wordt de dienstverlening aangescherpt of worden expertisegebieden uitgebreid. Zo heeft men recent een team Sanctiewetgeving opgericht en na de eerste uitbraak van het coronavirus is een team Coronavirus geformeerd.

De organisatorische inrichting van het kantoor

Het kantoor van de landsadvocaat is ingericht in tien secties, elk naar een afzonderlijk rechtsgebied. De sectievoorzitters leggen verantwoording af en rapporteren aan het bestuur. Daarnaast bestaan er vijf sectoren, waarin door advocaten sectie-overstijgend wordt samengewerkt voor cliëntgroepen en op een aantal praktijkgebieden. De sectorindeling is sinds 1 juli 2022 bijgesteld. Zo zijn er naast de sector Centrale Overheid ook de sectoren Medeoverheden, Toezichthouders en Energie(transitie) en Klimaat, vanwege de meerwaarde die deze aandachtsgebieden hebben voor de uitoefening van de landspraktijk. Elke sector staat onder leiding van een of twee sectorleiders. De grootste sector is de sector Centrale Overheid, waarin de dienstverlening aan de Staat is ondergebracht. Binnen de sector Centrale Overheid fungeren de accountteams voor de verschillende ministeries, aangestuurd door een accountmanager. Samen met de landsadvocaat zijn de accountmanagers ervoor verantwoordelijk dat elk ministerie wordt bijgestaan en dat voldoende capaciteit en voldoende relevante kennis en expertise aanwezig zijn.

Secties: afspiegeling van de behoefte van de Staat

De secties vormen een afspiegeling van de behoefte aan juridische dienstverlening van de Staat. Zo beschikt het kantoor naar eigen zeggen over de in Nederland grootste secties Bestuursrecht (40 advocaten), Bouw- en Aanbestedingsrecht (19 advocaten) en Ruimte- en Milieurecht (21 advocaten), die veelal uitsluitend overheden bijstaan. De sectie Civiel (proces)recht (19 advocaten) is gespecialiseerd in overheidsaansprakelijkheidsrecht en overheidsprivaatrecht, en richt zich niet op reguliere commerciële geschillen. De sectie Strafrecht (12 advocaten) treedt louter op voor politie en justitie en heeft zich op het terrein van het overheidsaansprakelijkheidsrecht toegelegd op aansprakelijkheid voor strafvorderlijk optreden. De sectie Ondernemingsrecht (22 advocaten) heeft zich toegelegd op het publieke ondernemingsrecht, maar bedient ook de private markt voor zover dat niet met de belangen van de Staat conflicteert of zou kunnen conflicteren. De sectie Arbeids- en Ambtenarenrecht (10 advocaten) houdt zich overwegend bezig met het (publieke) arbeidsrecht in brede zin. De sectie Cassatie (12 advocaten) is gespecialiseerd in overheidsaansprakelijkheidsrecht. De

sectie Innovatie, Privacy en Technologie (15 advocaten) legt zich toe op privacy en gegevensuitwisseling, tegen de achtergrond van nieuwe technieken en ontwikkelingen waar de overheid centraal staat (bijvoorbeeld de *corona-app* en *blockchain* in de zorg).

Landsoverleg binnen het kantoor

Het zogenoemde 'landsoverleg' binnen het kantoor dient om de ministerie-overstijgende onderwerpen, potentiële conflicten, dilemma's en verzoeken en feedback van de cliënt te bespreken. De accountmanagers rapporteren aan de landsadvocaat. De advocaat-partners zijn (eind)verantwoordelijk voor de kwaliteit van de inhoudelijke dienstverlening en voor de contractuele en financiële aspecten van de zaak. Dit vereist dat de partner voldoende bij de zaak betrokken is om individuele afwegingen en stappen van advocaat-stagiairs en (senior) medewerkers in het dossier te kunnen beoordelen. Bij politiek-bestuurlijk gevoelige zaken is een partner de primaire zaakbehandelaar. De landsadvocaat of de plaatsvervangend landsadvocaat wordt steeds over dergelijke politiek gevoelige zaken geïnformeerd, zodat zij snel kunnen worden ingezet en in contacten met de Staat weten wat speelt.

Verwevenheid advisering en procesbijstand

Een zuiver onderscheid tussen geleverde advisering en procesvertegenwoordiging heeft de commissie uit de antwoorden van het kantoor van de landsadvocaat niet kunnen herleiden en blijkt ook niet altijd goed te geven. Reden daarvoor is dat in het kader van een procedure meestal ook advisering plaatsvindt en dat adviezen regelmatig uitmonden in procedures, waarbij de behandeling op hetzelfde zaaknummer blijft geadmistreerd. Dienovereenkomstig heeft de minister van Justitie en Veiligheid in haar brief van 19 oktober 2021 toegelicht dat de advies- en procespraktijken van de landsadvocaat aan elkaar gelieerd zijn en in de meeste gevallen in elkaars verlengde liggen en dat tussen procederen en juridische advisering geen goede scheiding te maken is.¹²⁶

De landspraktijk in cassatiezaken

Het kantoor van de landsadvocaat beschikt over een team gespecialiseerde cassatieadvocaten die werken voor de Staat en de private sector. Zij behandelen naar eigen zeggen meer zaken bij de Hoge Raad dan enig ander advocatenkantoor. De specialisten combineren kennis van cassatietechniek met expertise op alle belangrijke rechtsgebieden. Voor de Staat worden veel cassatiezaken behandeld, onder meer op het terrein van het overheidsaansprakelijkheidsrecht, contracteren met de overheid en aanbesteding, verbindendheid van regelgeving, recht van de Europese Unie en mensenrechten, alsmede onteigening. Zaken voor de Staat bij de Hoge Raad zijn doorgaans in eerste aanleg of in hoger beroep behandeld door advocaten van andere secties van het kantoor van de landsadvocaat. Bij de behandeling in deze feitelijke instantie(s) kijkt in de praktijk regelmatig een cassatieadvocaat mee bij het verweer of in voorkomend geval bij het formuleren van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Verschillende leden van de sectie Cassatie zijn ook werkzaam of zijn werkzaam geweest in andere secties, zoals civiel (proces)recht, strafrecht, bestuursrecht en arbeidsrecht, en hebben zodoende tevens praktische ervaring met het type zaken. De afgelopen jaren zijn jaarlijks gemiddeld tussen de zestig en tachtig cassatiezaken bij de Hoge Raad voor de Staat behandeld. Daarbij horen naast procedures ook cassatieadviezen. De omzet die daarmee gemoeid is varieert op jaarbasis tussen de 600.000 en 1,1 miljoen euro.

¹²⁶ Voortgangsbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 19 oktober 2021, inzake Adviezen deskundigen en verbetermaatregelen kantoor landsadvocaat (*Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VI, nr.14*).

De onderlinge afstemming van zaken tussen de landsadvocaat en de ministeries

Ministeries hebben in hun contacten met het kantoor van de landsadvocaat vaste contactpersonen. Voor departement-overstijgende kwesties fungeert de directeur van de directie wetgeving en juridische zaken (WJZ) van het ministerie van Justitie en Veiligheid als vaste contactpersoon met de landsadvocaat. Door de centrale directies Juridische zaken en wetgeving bij de ministeries worden adviesaanvragen en verzoeken tot bijstand in procedures intern en extern afgestemd. Dit voorkomt tevens dat adviezen in eenzelfde of vergelijkbare kwestie meermaals zouden worden gevraagd. De behandelend advocaat beoordeelt of het verzoek om bijstand afstemming behoeft met andere ministeries of onderdelen van de Staat. Dit is van belang, omdat beantwoording van de vraag vaak niet alleen het beleidsveld raakt van het ministerie dat de vraag stelt, maar ook van belang kan zijn voor andere ministeries. Dergelijke dwarsverbanden spelen bij rond de helft van de zaken een rol. Voorbeeld is de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties door het kantoor van de landsadvocaat ontwikkelde zogenoemde *AWB-toolbox*, over de juridische mogelijkheden om als overheid (meer) maatwerk te bieden. Organisaties die op afstand staan van het kerndepartement beschikken over eigen contactpersonen. Bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie, Rijkswaterstaat, het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) hebben vaste contactpersonen en eigen accountmanagers bij de landsadvocaat.

Terugkoppeling van knelpunten in wet- en regelgeving

De landsadvocaat signaleert vanuit zijn rol knelpunten in wet- en regelgeving en komt geregeld met suggesties voor verbeteringen op dat gebied. Dat gebeurt bij de behandeling van individuele zaken en meer structureel in de periodieke accountgesprekken. Zo nodig wordt daarvoor een specifieke bespreking georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van aparte kennissessies. Het kantoor van de landsadvocaat organiseert voorts rondetafel-bijeenkomsten, seminars en andere sessies waarin het kantoor structureel zijn visie op juridische aspecten van wetgeving, actuele juridische thema's en praktijkervaringen deelt met de Staat. In dergelijke bijeenkomsten wordt bijvoorbeeld stilgestaan bij juridische complicaties in wetgeving of uitvoering die het kantoor in de praktijk signaleert. De commissie leidt uit de ervaringen met deze gesprekken af dat dit onderdeel van de dienstverlening van de landsadvocaat een belangrijke aanvulling vormt op het fungerende kwaliteitssysteem voor de juridische functie bij de rijksoverheid.

Dimensies van kwaliteitsbeleid

Het inhoudelijke kwaliteitsbeleid van het kantoor is vastgelegd in procedures voor dossiervorming, kennisborging, opleiding, kwaliteitsborging, datalekken en administratieve verplichtingen. Voor de landspraktijk geldt een specifiek kwaliteitsbeheersingssysteem. Daarbij spelen het vierogen-principe, naleving van het exclusiviteitsbeding, de machtigingsstructuur binnen het kantoor en het gebruik van de naam '*landsadvocaat*' een belangrijke rol. Een advocaat-stagiair (advocaat met minder dan drie jaar ervaring) adviseert bijvoorbeeld nooit zelfstandig, maar geeft altijd advies samen met (en mede uit naam van) een (senior)medewerker, counsel of partner die bij het advies is betrokken. Wekelijks wordt een lijst met alle nieuwe zaken van een sectie aan de sectievoorzitters gezonden. Deze zaken worden bovendien door de behandelend advocaat in de wekelijkse sectievergaderingen gemeld en zo nodig besproken. Verder ontvangt de (plv.) landsadvocaat wekelijks een lijst met nieuwe Staatzaken en overige zaken. Dit vormt het sluitstuk op het kwaliteitssysteem: de

landsadvocaat heeft hiermee als eindverantwoordelijke een totaalbeeld van de zaken die door het kantoor in behandeling zijn genomen. Recent heeft het kantoor de volgende wijzigingen in het kwaliteitsbeleid doorgevoerd:

De opzet van het proces *derdengelden advocatuur* is in de eerste helft van 2021 door Deloitte beoordeeld aan de hand van de vereisten die zijn beschreven in wet- en regelgeving en professionele standaarden. Deloitte heeft ten aanzien van deze vereisten vastgesteld dat aan de wet- en regelgeving wordt voldaan. Waar een suggestie ter verbetering is gedaan is deze overgenomen en geïmplementeerd, wat Deloitte heeft bevestigd.

Het kabinet heeft besloten per 1 juli 2021 adviezen van de landsadvocaat die het karakter hebben van algemene juridische beleidsadviezen openbaar te maken. Die openbaarmaking geldt niet voor procesadviezen, althans niet meteen. Het kantoor hanteert sindsdien een 'intakeformulier landsadvocatuur', aan de hand waarvan bij aanvang van de zaak in overleg met de cliënt wordt vastgesteld of sprake is van een algemeen juridische beleidsadvies, dan wel een procesadvies.

In maart 2022 is een nieuw protocol '*Kluizen*' vastgesteld waarin gedetailleerd is beschreven wie toegang heeft tot de verschillende kluizen waarin informatie uit staatszaken is opgeslagen. Daarbij is ook het in- en uitleenproces beschreven.

Opleidingsbeleid en de landspraktijk

Het kantoor beschikt over een Bureau Opleidingen voor permanente opleidingen voor de medewerkers, senior-medewerkers en partners. De opleidingsmodules bestaan uit trainingen die aansluiten bij de fase waarin de medewerker zich bevindt. Het opleidingsprogramma is afgestemd op de landspraktijk. Er is aandacht voor de inhoudelijke expertise voor de overheidspraktijk maar ook vaardigheidstrainingen komen aan bod, zoals het voeren van een pleidooi op een toon die passend is bij de bijzondere positie die de Staat in de rechtszaal inneemt, zeker waar burgers tegenover de overheid zijn komen te staan. De cursussen en bijeenkomsten worden afgestemd op de behoeften van de overheidscliënten. Zo is de Juridisch Adviseur van het ministerie van Justitie en Veiligheid in de stagiair-werkgroep met de jonge advocaten in gesprek gegaan over de werking en de behoeften van de Rijksoverheid. Tijdens een kantoorbijeenkomst is oud-DG Mark Frequin met de landsadvocaat en de bestuursvoorzitter in gesprek gegaan over zijn onderzoek naar publiek leiderschap. Advocaten die werkzaam zijn voor het ministerie van Defensie hebben een *tailormade* leergang militair recht ontwikkeld in samenwerking met een hoogleraar en deskundigen bij Defensie.

Open kantoor cultuur en gedragscode

Mede naar aanleiding van de fraude is een programma gestart ter bevordering van de *Open Kantoor Cultuur*. Voor de partners is de *Open Kantoor Cultuur* een onderdeel van hun partnerevaluatieprogramma. Hiermee worden zij beoordeeld op de mate waarin zij bijdragen aan die cultuur, voorbeeldgedrag tonen en de gedragscode naleven. Waar verbeterpunten nodig zijn, dient de partner een ontwikkelplan op te stellen en te delen met de partnerevaluatiecommissie. Tijdens een daaropvolgend evaluatiegesprek wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen op dit gebied. Daarnaast zijn er intervisiegesprekken tussen partners om te reflecteren op hun bijdrage aan de *Open Kantoor Cultuur*. Onder begeleiding van Femke de Vries (*managing partner* van *consultancy firm* &Samhoud en bijzonder hoogleraar toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen) is gewerkt aan de gedragscode en aan het in bredere zin versterken van de bedrijfscultuur binnen Pels Rijcken. Zaken als de aanspreekbaarheid van medewerkers en partners en het organiseren van tegenspraak zijn hierbij centraal gesteld.

Daarnaast is aandacht besteed aan de sociale veiligheid, het voeren van kwetsbare gesprekken en het ontwikkelen van vaardigheden die nodig zijn om de sociale veiligheid te bevorderen. Aan deze elementen wordt ook aandacht besteed in de cursus Persoonlijk Leiderschap, die onderdeel is van het interne opleidingsprogramma.

De gedragscode is tot stand gebracht door een werkgroep bestaande uit medewerkers uit de afdelingen en de secties. Zij hebben gezamenlijk een *principle-based* gedragscode opgesteld onder leiding van prof. De Vries.¹²⁷ Om de gedragscode binnen het kantoor tot leven te brengen en te houden vinden rondetafelgesprekken plaats met de opstellers, het bestuur en de vertrouwenspersonen. Er zijn gedragscodediialogen, vaardigheidstrainingen, een *serious game* en intervisiebijeenkomsten.

Stijl van leidinggeven: aanspreekbaarheid

In het kader van de Open Kantoor Cultuur wordt aandacht besteed aan de aanspreekbaarheid van medewerkers en partners en het organiseren van tegenspraak. Aan deze elementen wordt aandacht besteed in de cursus Persoonlijk Leiderschap, die onderdeel uitmaakt van het interne opleidingsprogramma. De sfeer op kantoor is volgens Pels Rijcken informeel: het bestuur benadrukt een verbindende leiderschapsstijl met nadrukkelijke aandacht voor de Open Kantoor Cultuur. Door de crisisperiode is geïnvesteerd in het verstevigen van de verbinding tussen collega's. De crisisperiode heeft geen groter personeelsverloop tot gevolg gehad. Het blijkt collega's dichter tot elkaar te hebben gebracht. Het bestuur laat zich kritisch over zijn functioneren bevragen. In dit kader moet ook de instelling van de Raad van Commissarissen worden geplaatst.

Checks and balances: de governance en bedrijfsvoering

Naar aanleiding van de fraude in de voormalige notarisafdeling van het kantoor heeft de deken van de Haagse Orde van advocaten in 2021 een onderzoek ingesteld naar Pels Rijcken. Nadat de deken constateerde dat het kantoor aanbevelingen had omgezet in concrete stappen is het verscherpte toezicht per 1 mei 2022 geëindigd. Onder meer de malversaties binnen de notariële praktijk hebben Pels Rijcken kritisch doen kijken naar de eigen kantoororganisatie. Mede naar aanleiding daarvan is de *governance* van het kantoor ingericht naar het *3 Lines Model*. De eerste lijn (bestuur, secties en de afdelingen voor de bedrijfsvoering) is verantwoordelijk voor het realiseren van de organisatiedoelstellingen en het naleven van wet- en regelgeving. Het kantoorbeleid is beoordeeld en opnieuw vastgesteld in de vorm van *policies*. Daarvoor is een kantoorbrede werkgroep geformeerd, bestaande uit partners, medewerkers en afdelingshoofden. Het bestuur stelt alle *policies* vast. Voor de implementatie van de desbetreffende *policy* en het creëren van bewustzijn gebruikt men nieuwsbrieven en intranetberichten en zijn er interactieve trainingen. Bij het evalueren en verbeteren van *policies* en het creëren van bewustzijn speelt de afdeling Risk & Compliance een begeleidende rol. De tweede lijn bestaat uit medewerkers van de afdeling Risk & Compliance en ziet toe op een adequate risicobeheersing door de eerste lijn. Dit gebeurt door de risico's te inventariseren en te evalueren en de organisatie daarover te adviseren, maar ook door (risico gebaseerd) monitoringsactiviteiten uit te voeren om te beoordelen of de organisatie de beheersmaatregelen daadwerkelijk beleeft en naleeft. De tweede lijn is zo onafhankelijk mogelijk gepositioneerd in de organisatie en rapporteert aan het bestuur. De derde lijn bestaat uit de interne auditfunctie die onafhankelijk van de organisatie is

¹²⁷ Te raadplegen op de website, geraadpleegd op 7 november 2022: [Pels Rijcken | Integriteit](#).

georganiseerd. Deze voert risico gebaseerde audits uit om de effectiviteit van het risicobeheersysteem te beoordelen. Ook beoordeelt de derde lijn of de organisatie in de praktijk handelt conform de opgestelde processen en risicobeheersmaatregelen. *Internal Audit* rapporteert aan het bestuur en de Raad van Commissarissen over de uitkomsten van de audits en verstrekt gevraagd en ongevraagd advies.

Plan-Do-Check-Act-Cyclus

De *Plan-Do-Check-Act-cyclus* die het kantoor op deze wijze toepast, kan aanleiding zijn om kantoorbeleid aan te passen. Hiermee wordt invulling gegeven aan het principe van continu leren en verbeteren. Aanpassing van het kantoorbeleid kan ook voortvloeien uit het bestuurlijk overleg dat de landsadvocaat, de bestuursvoorzitter en de voorzitter van de Raad van Commissarissen halfjaarlijks met de Staat voeren. Tijdens dit bestuurlijk overleg worden (gelet op artikel 11 van het landscontract) uitkomsten van eventuele audits en onderzoek besproken, alsmede eventuele dilemma's die zich hebben voorgedaan in de uitvoering van opdrachten of bij cliënt- en zaakacceptatie. Het kantoor evalueert (de resultaten van) de werkzaamheden en voert klanttevredenheidsgesprekken als instrument om te leren en de dienstverlening te verbeteren. In deze gesprekken worden onder meer de dienstverlening, accountmanagement en de grotere dossiers besproken. Zo nodig wordt een opvolgend contactmoment of evaluatie georganiseerd tussen de behandelend advocaat en cliënt om aandachtspunten uit te diepen, te bespreken en aanvullende afspraken te maken. De Raad van Commissarissen wordt bij de (uitkomsten van) cliëntconsultaties betrokken.

Escalatiemogelijkheid

Naast vijf afdelingen voor de bedrijfsvoering, is er een separate afdeling Risk & Compliance, die zich bezighoudt met het bevorderen en monitoren van de naleving van wet- en regelgeving, (interne) gedragscodes, normen en waarden en procedures die verband houden met integriteit. De afdeling Risk & Compliance is zo onafhankelijk mogelijk gepositioneerd in de organisatie en staat onder leiding van een directeur. De directeur legt verantwoording af en rapporteert aan het bestuur. Ter borging van de onafhankelijke functie heeft de directeur een rechtstreekse escalatiemogelijkheid naar de Raad van Commissarissen.

Beheer derdengelden

Conform de regelgeving voor de advocatuur vindt het beheer van de zogenoemde derdengelden plaats door de *Stichting Beheer Derdengelden Advocatuur Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn*. Het bestuur van de Stichting wordt gevormd door zes partners van Pels Rijcken. Het bestuur van de Stichting controleert de ontvangst, het beheer en de uitbetaling van derdengelden.

Raad van Commissarissen

Pels Rijcken heeft sinds 1 juli 2022 een Raad van Commissarissen (RvC). Doel daarvan is om de externe blik naar binnen te halen. De RvC bestaat uit drie externe leden, benoemd voor vier jaar. De voorzitter is Mijntje Lückcrath-Rovers. De overige twee leden zijn Anneke van Zanen-Nieberg en Jan-Willem Prakke. De RvC is belast met het houden van toezicht op het beleid van het bestuur, de realisatie van de strategische doelstellingen en de wijze waarop het bestuur het beleid uitvoert. Ook houdt de Raad toezicht op de kwaliteit van dienstverlening, de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving en het informatiebeveiligingsbeleid. De Raad zal op zijn werkgebied het bestuur in voorkomend geval met advies bijstaan. Het bestuur legt periodiek

verantwoording af aan de Raad. Het reglement van de RvC is in voorbereiding en zal voor zover mogelijk de *corporate governance code* volgen. De Raad haalt zelf actief informatie op, door met mensen binnen en buiten de organisatie te spreken. Daardoor wordt niet alleen formele informatie in de vergadering besproken, maar wordt ook kennis vergaard over en aandacht besteed aan gedrag en cultuur in de organisatie. De Raad is daarmee op de hoogte van de prioriteiten van stakeholders en hoe die door het bestuur worden opgepakt. De RvC laat zich periodiek informeren door onder andere de directeur *risk & compliance*, de interne auditfunctie, de (voorzitter van de) aandeelhoudersvergadering en de ondernemingsraad. Tussen het bestuur en de ondernemingsraad van Pels Rijcken vindt minimaal zes keer per jaar overleg plaats. Voorts heeft het kantoor een team vertrouwenspersonen en een klachtencommissie.

Blik van buiten

De commissie heeft gesproken met de voorzitter van de RvC. Het hebben van een RvC is een bijzonder fenomeen binnen de advocatuur, waar grote waarde wordt gehecht aan de onafhankelijkheid en de eigen systemen, waar men op bouwt en vertrouwt. De *tone-at-the-top* wordt binnen Pels Rijcken als bepalend beschouwd voor de cultuur binnen de organisatie. Het bestuur is getraind door TIAS Business School Tilburg. Dit aspect vormt één van de pijlers van de kantoorstrategie waarop de Raad van Commissarissen toezicht houdt. Pels Rijcken heeft mede naar aanleiding van de fraude in de notariële praktijk de wens om de blik van buiten te integreren in de bedrijfsvoering. Het belang van zelfregulering en *checks and balances* wordt, zo is de commissie opgevallen in de gesprekken met het bestuur van Pels Rijcken en met de ministeries, niet alleen met de mond beleden maar er wordt ook naar gehandeld. Een RvC blijkt goed te combineren met de gewenste onafhankelijkheid van de advocatuur, die immers ook kan worden gevonden in het functioneren van de advocaat en niet alleen in de *governance* en systemen in de organisatie. De RvC kan aldus waarde toevoegen door op systeemniveau te kijken, d.w.z. niet naar het individueel functioneren van de advocaat of naar de benoemingen, maar naar zaken als het benoemingenbeleid, het beloningsbeleid, gedrag, cultuur, diversiteit en inclusiviteit in de organisatie enz.

Waardecreatie

De RvC geeft aan te willen bijdragen aan een langetermijnwaardecreatie, zoals het wegen van belangen van de stakeholders, waar de Staat als grootste cliënt er één van is. Een bilateraal gesprek van de RvC met de Staat is er echter niet, mede vanwege het belang van het driegesprek waar de overeenkomst met de Staat in voorziet. Een bilateraal gesprek sluit men niet uit, mits dat gaat over zaken die het systeemniveau betreffen, over algemene ontwikkelingen en beleidsvoering en dus niet over individuele aangelegenheden. De malversaties binnen de notariële praktijk hebben een grote impact op Pels Rijcken; de publieke opinie is er scherp op en de cliënten zijn dat uiteraard ook. De kwaliteit van de dienstverlening heeft, zo is de commissie opgevallen, nooit ter discussie gestaan: uit de gesprekken met de ministeries blijkt dat men de geleverde diensten van zeer goede kwaliteit vindt. Het bestuur acteert, zo vindt men, weerbaar op de reacties naar aanleiding van de fraude, niet ontkennend maar zelfbewust. Men ziet de RvC in dit kader als een goede aanvulling.

Observatie

De commissie constateert dat Pels Rijcken nadrukkelijk heeft gekozen voor een modern profiel. Er is met voortvarendheid gewerkt aan de vereiste kenmerken voor het kantoor van de landsadvocaat zoals die in het aangevulde landscontract zijn neergelegd. Het beeld dat daaruit oprijst is indrukwekkend, maar bedacht moet worden dat de nieuwe elementen in het profiel nog niet op de proef zijn gesteld. De ambitie is sterk, zoveel is zeker.

SAMENVATTING

Het kantoor Pels Rijcken N.V. legt zich toe op het adviseren en bijstaan van overheden en is het kantoor van de landsadvocaat, maar verleent als gewoon advocatenkantoor ook diensten aan de private sector voor zover geen sprake is van een (mogelijk) tegenstrijdig belang met dat van de Staat. Het bestuur bestaat uit drie advocaat-partners van het kantoor en een externe bestuurder. Sinds kort heeft het kantoor een Raad van Commissarissen. Pels Rijcken is in expertise, *governance* en capaciteit in belangrijke mate gevormd naar de behoefte van de Staat. Ruim driekwart van de omzet wordt behaald in de publieke sector, de Staat is veruit de grootste klant. Het kantoor kan, ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is, geen standpunten innemen die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat. Hierdoor kan Pels Rijcken op voor de Staat essentiële rechtsgebieden (groepen van) potentiële cliënten niet bedienen. Het kantoor van de landsadvocaat staat permanent ('24/7') ter beschikking voor de Staat. De landspraktijk bij Pels Rijcken bestaat uit een civielrechtelijke en bestuursrechtelijke proces- en adviespraktijk en beslaat vrijwel alle relevante rechtsgebieden. Naast de Staat wordt een groot aantal gemeenten, provincies, waterschappen, de politie, toezichthouders en (andere) zelfstandige bestuursorganen door Pels Rijcken geadviseerd. Het kantoor van de landsadvocaat is ingericht in tien secties, elk naar een afzonderlijk rechtsgebied. Het kantoor beschikt over een cassatieafdeling. Door de vele rechtsgebieden die in de dienstverlening aan de Staat worden bestreken kunnen dwarsverbanden tussen verschillende zaken worden herkend. Bij onderkenning van knelpunten in wet- en regelgeving vindt terugkoppeling plaats naar contactpersonen in de ministeries. Kwaliteitsbeleid van het kantoor is vastgelegd in procedures voor dossiervorming, kennisborging, opleiding, kwaliteitsborging, datalekken en administratieve verplichtingen. Het proces derdengelden advocatuur is positief getoetst op conformiteit aan wet- en regelgeving. Pels Rijcken beschikt over een Gedragscode voor de bevordering van een goede bedrijfscultuur. Ook op ander wijze wordt gewerkt aan een Open Kantoor Cultuur. De *governance* van het kantoor is ingericht volgens het *3 Lines Model*, gericht op effectieve risicobeheersing. Het informatieveiligheidsbeheer is ingericht volgens een cyclisch model (Plan-Do-Check-Act-Cyclus).

Bijlage 2. Lijst van gesprekken

In volgorde van gespreksdatum:

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.	Dhr. mr. drs. R.W. Veldhuis, advocaat-partner, tevens landsadvocaat Mw. mr. drs. C.M. Bitter, advocaat-partner, tevens plaatsvervangend landsadvocaat Mw. mr. S. van Heukelom-Verhage, advocaat-partner, tevens bestuursvoorzitter
Gemeente Rotterdam	Mw. drs. M.I.B. Chedi-van Hall CPC, directeur Financiën, Juridisch en Inkoop Dhr. mr. drs. B. Verheij-van Belle, teammanager Gemeente Advocaten Rotterdam
Ministerie van Financiën	Mw. mr. M.S. Bogstra, directeur Directie Juridische Zaken
Provincie Gelderland	Mw. mr. J. Brandsma, team Bestuurlijk Juridische Zaken
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Dhr. mr. J. van der Loo, directeur Juridische Zaken Mw. mr. I. van Drongelen, advocaat in dienst Dhr. mr. drs. G.H. van den Borne, Hoofd Afdeling Nederlands recht
Openbaar Ministerie	Dhr. mr. J.H. Meulmeester MPA, senior officier van justitie, Hoofd Afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, plaatsvervangend directeur Parket-Generaal, Dhr. mr. P.A. Timmerman, adviseur Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Parket-Generaal
Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen	Prof. mr. dr. L.C.A. Verstappen, hoogleraar privaatrecht in het bijzonder notarieel recht
Ministeries van EZK en LNV	Mw. mr. H. Dekker, directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij EZK en LNV Mw. mr. E. Oosterbaan, plv. hoofd Juridisch Advies, coördinator civielrecht bij EZK en LNV
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA	Dhr. mr. dr. J.F.L. Roording, Hoofd Divisie Juridische Zaken Mw. mr. E.G.A. Lamboo, Teammanager Juridische Zaken, Team Bezwaar en Beroep
Koninklijke Philips N.V.	Dhr. Prof. mr. M.J. van Ginneken, Chief ESG & Legal Officer, lid Raad van Bestuur
Stichting Pensioenfonds ABP	Dhr. mr. R. Verjans, General Counsel
Ahold Delhaize	Dhr. mr. J.E.C. de Groot, Chief Legal Officer
Politie	Dhr. mr. M.H.E. Mathon, Hoofd Juridische Zaken Mw. mr. M. van der Werf, Juridisch adviseur
Nationale-Nederlanden Group	Dhr. mr. dr. H.P.A.J. Martius, Head Legal & Tax, Attorney-at-law /Advocaat
Nationale ombudsman	Dhr. mr. R.F.B. van Zutphen, Nationale ombudsman Dhr. G.J.F. Weerkamp Msc, omgevingsmanager Bureau Nationale Ombudsman

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Rijksvastgoedbedrijf	Dhr. mr. M. Langendoen, Juridisch Adviseur en MT-lid, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving Dhr. mr. M. van der Klooster, hoofd van de afdeling Juridisch Advies, Rijksvastgoedbedrijf
Autoriteit Consument & Markt (ACM)	Mw. mr. M.T.P.J. van Oers, directeur Juridische Zaken Mw. mr. A.S.L.M Prompers, beroepen coördinator
Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.	Dhr. mr. R.W. Veldhuis, advocaat-partner, tevens landsadvocaat Mw. mr. C.M. Bitter, advocaat-partner, tevens plaatsvervangend landsadvocaat Mw. mr. S. van Heukelom-Verhage, advocaat-partner, tevens bestuursvoorzitter
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Uitvoeringsbedrijf Rijk-Advocaten en Adviseurs Arbeidsrecht	Dhr. mr. J.J. Bogaart, BZK UBR-AAA, advocaat en teammanager AAA Dhr. mr. B.P. Lamens, Chief legal counsel/advocaat, ministerie van Justitie en Veiligheid
Rijkswaterstaat (RWS)	Dhr. mr. J. van der Heul, senior bestuurlijk-juridisch adviseur Bestuursstaf RWS Mw. mr. P.E.J. Smit, hoofd van de afdeling bestuurlijk-juridische expertise en RWS Advocaten Mw. mr. A.C.M. Remmé, RWS-advocaat/ coördinator
Rijkswaterstaat	Dhr. mr. J. van der Heul, senior bestuurlijk-juridisch adviseur Bestuursstaf RWS Mw. mr. P.E.J. Smit, hoofd van de afdeling bestuurlijk-juridische expertise en RWS Advocaten Mw. mr. A.C.M. Remmé, RWS-advocaat/ coördinator
Deloitte	Dhr. mr. H. Albers, director Legal Dhr. mr. J. Paans, partner Corporate Law
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Mw. mr. E.D.G. Kiersch, directeur Directie Wetgeving en Juridische Zaken Dhr. mr. G.M. Bos, juridisch adviseur Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid
ING Groep	Mw. mr. V.A.A. van Oosten Slingeland, General Counsel ING
Oud landsadvocaat	Dhr. mr. G.J.H. Houtzagers, oud landsadvocaat
Ministerie van Defensie	Dhr. mr. J.J.F. Versluijs, directeur Directie Juridische Zaken Dhr. mr. B. van Lent, hoofd afdeling Civielrecht DJZ
Van Doorne N.V. - notariaat	Mw. mr. S. Laseur, notaris, managing partner, bestuurder
Gemeente Amsterdam	Dhr. mr. M.C. Rijkhold Meesters, Huisadvocaat, Directie Juridische Zaken, Bestuur en Organisatie Mw. mr. F.M.J. Derks, Huisadvocaat, Directie Juridische Zaken, Bestuur en Organisatie Dhr. mr. R. Verduijn, Huisadvocaat, Directie Juridische Zaken, Bestuur en Organisatie

Algemene Rekenkamer	Dhr. drs. A.P. Visser, President Algemene Rekenkamer Dhr. drs. M.J.P. Smolenaars, plv. secretaris en onderzoeksdirecteur
Parlementair advocaat	Mw. mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat/partner De Brauw Blackstone Westbroek
Extern bestuurder Pels Rijcken	Mw. mr. S.M. Zijderveld, extern bestuurder Pels Rijcken van mei 2021-juni 2022
Inspectieraad	Dhr. mr. H.C.D. Korvinus, Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid Mw. drs. J. van 't Hoff, plaatsvervangend secretaris Inspectieraad
Oud-notaris en voormalig hoogleraar Notarieel recht, of counsel at Dentons Europe LLP	Dhr. mr. dr. B.C.M. Waaijer
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	Dhr. mr. B.T.A. Baldwin, Hoofd Cluster Specialistisch Juridisch Advies, Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Statens Indkøb Økonomistyrelsen Danmark (The Danish Procurement Agency, National Council for Economic Affairs)	Mrs. M. Stigborg, Chefkonsulent Statens Indkøb Mrs. B. Seerup Stigsen, Fuldmægtig Statens Indkøb
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)	Mw. mr. A.M.J.M. Ploumen, bestuursvoorzitter
Nysingh Advocaten & Notarissen	Mw. mr. E.P. Ceulen, advocaat partner Mw. mr. I.J. van den Berge, advocaat partner
Rijksadvocaat	Dhr. mr. E.E. Schipper
AKD Benelux Lawyers	Dhr. mr. E. Rademakers, managing partner, advocaat
Van Doorne N.V.	Mw. mr. S. Laseur, notaris, managing partner, bestuurder Dhr. mr. W. Hendriksen, advocaat, partner
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)	Hoofd Juridische Zaken AIVD (HJZ AIVD)
Nederlandse Orde van Advocaten	Dhr. mr. R.R. Crince le Roy, Algemeen Deken NOvA Dhr. mr. drs. W.M. van Tellingen, plaatsvervangend algemeen secretaris NOvA
NautaDutilh	Dhr. mr. S.Y.T. Meijer, managing partner NautaDutilh
Raad van commissarissen Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.	Mw. prof. dr. M. Lückerath-Rovers, voorzitter
Raad van State	Dhr. mr. Th.C. de Graaf, vice-president*
	<i>*Gesprek met voorzitter Commissie advocatendiensten aan de Staat</i>

Bijlage 3: Instellingsbesluit

Staatscourant 2022 nr. 12869 18 mei 2022

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 13 mei 2022, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3992015, houdende instelling van de Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat (Instellingsbesluit Commissie advocatendiensten aan de Staat)

De Minister van Justitie en Veiligheid;

Gelet op artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Justitie en Veiligheid
- b. *commissie*: commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat.

2. De commissie heeft tot taak: Onderzoek te doen naar de wijze waarop de Staat moet worden geadviseerd en bijgestaan in kwesties die onafhankelijke juridische vertegenwoordiging of bijstand vergen. Dit betreft zowel de mogelijke positionering en vormgeving als de inhoudelijke reikwijdte van een dergelijke dienstverlening ten behoeve van de Staat. Ter uitvoering van haar taak:

- a. beschrijft de commissie welke redenen er zijn voor de Staat om een advocaat in te schakelen, welke keuzes zich daarbij voordoen en welke alternatieven er zijn;
- b. brengt de commissie de mogelijkheden in kaart om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk in een instituut te beleggen en beschrijft ze de voor- en nadelen van de verschillende opties;
- c. beschrijft de commissie aan welke randvoorwaarden een instituut als bedoeld in onderdeel b moet voldoen voor wat betreft bedrijfsvoering, *governance*, risicomanagement, *compliance* en databeveiliging;
- d. brengt de commissie de mogelijkheden in kaart om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk te beleggen bij één of meerdere marktpartijen gelet op de bijzondere positie van de Staat en beschrijft het de voor- en nadelen van de verschillende opties;
- e. onderzoekt de commissie welke eisen, inhoudelijk zowel als procedureel, de Staat aan de partij(en) als bedoeld in onderdeel d minimaal zou moeten stellen;
- f. onderzoekt de commissie in hoeverre de eisen bedoeld in onderdeel e ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat en beschrijft ze de mogelijke beperkingen die het ambt van notaris in dit verband met zich meebrengen. Daarbij onderscheidt ze ambtshandelingen en/of advisering. Het resultaat bestaat uit een beschrijvend rapport waarin

de voor- en nadelen van de verschillende opties worden geschetst op basis waarvan een politieke besluitvorming kan plaatsvinden.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De commissie bestaat uit 5 leden, waaronder de voorzitter.
2. De voorzitter en de leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. Voor de duur van de commissie worden tot lid van de commissie benoemd:
 - a. mr. J. Silvis te Amersfoort, tevens voorzitter;
 - b. mr. D.C.C. van Everdingen te Amsterdam;
 - c. mr. T.M. Snoep te Amsterdam.
 - d. mr. J.A.P. Veringa te Voorburg.
 - e. prof. dr. D.J.B. de Wolff te Utrecht.

Artikel 4. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit besluit en wordt opgeheven per 1 december 2022.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Commissie voorziet zelf in haar secretariaat.
2. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan (de voorzitter van) de commissie.
3. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter van de Commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie.

Artikel 6. Werkwijze commissie

1. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt.
2. De commissie bepaalt in het protocol hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. De voorzitter van de commissie ondertekent het protocol namens de commissie.
3. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen

De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.

Artikel 8. Vergoeding commissieleden

Aan de voorzitter en andere leden wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij het salaris wordt vastgesteld op schaal 18 van paragraaf 6.3 van de CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 0,444 (zijnde zestien uren per week) voor de voorzitter en op 0,222 (zijnde acht uren per week) voor de overige leden. Indien de gewerkte uren daartoe aanleiding geven wordt achteraf een aangepaste arbeidsduurfactor per kalenderjaar vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 9. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een goedgekeurde kostenraming, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a) de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen, veilige ict en voor de secretariële ondersteuning,
 - b) de kosten voor het waar nodig inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c) de kosten voor oplevering van het rapport.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de minister aan.
3. De commissie voert een eigen financiële administratie en levert een financieel overzicht op.
4. De commissie laat een accountantscontrole uitvoeren over het financieel overzicht.

Artikel 10. Datum oplevering

De commissie brengt vóór 1 december 2022 haar eindrapport uit aan de minister.

Artikel 11. Openbaarmaking commissie

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht of overgedragen.

Artikel 12. Archiefbescheiden

1. De commissie draagt zo spoedig mogelijk na afronding van haar advies alle bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Het archief zoals bedoeld in het eerste lid bevat tenminste de documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de onderzoeksbevindingen en het rapport.

Artikel 13. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 december 2022.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie onderzoek advocatendiensten aan de Staat.

De Minister van Justitie en Veiligheid, D. Yeşilgöz-Zegerius

Bijlage 4: Onderzoeksprotocol

Onderzoeksprotocol Commissie advocatendiensten aan de Staat Protocol als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Instellingsbesluit Commissie advocatendiensten aan de Staat (Onderzoeksprotocol Commissie advocatendiensten aan de Staat).

De voorzitter van de Commissie advocatendiensten aan de Staat (verder: de commissie) heeft het volgende protocol vastgesteld:

Artikel 1. Werkwijze

De commissie verricht haar onderzoek door middel van studie van overheidsdocumenten, onderzoeksrapporten, rechtspraak, gedragscodes, nationale en internationale juridische literatuur en de bevraging van personen en instanties. Op basis van het onderzoek wordt in de commissie beraadslaagd en naar aanleiding daarvan een rapport opgesteld als bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit.

Artikel 2. Informatieverzoeken

1. Verzoeken om verstrekking van of inzage in informatie die berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid worden door of namens de commissie gericht aan de contactpersoon bij het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie.
2. Bij een verzoek om verstrekking of inzage wordt een zo duidelijk mogelijke omschrijving gegeven van de gewenste informatie.
3. Verzoeken die betrekking hebben op overheidsinformatie die niet berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid worden door het ministerie terstond doorgeleid, met afschrift aan de commissie.
4. Aan een verzoek om verstrekking of inzage wordt zo spoedig mogelijk gevolg gegeven.
5. Bij het ter beschikking stellen van informatie wordt vermeld of daarop een bijzonder geheimhoudingsregime berust.
6. Het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid houdt een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven informatie en het eventueel daarop van toepassing zijnde geheimhoudingsregime.
7. Indien het geheimhoudingsregime daartoe noopt worden aanvullende afspraken gemaakt omtrent de wijze waarop de commissie (delen van of passages uit) de informatie bij haar rapport voegt of daaruit citeert.

Artikel 3. Geheimhouding

1. De informatie die aan de commissie wordt verstrekt tijdens het onderzoek wordt door de commissie vertrouwelijk behandeld en wordt uitsluitend gebruikt voor de doeleinden van het onderzoek.
2. De commissie zorgt dat de werkzaamheden worden verricht binnen een veilige IT-omgeving en gebruikt een veilige manier voor de verwerking van e-mail en databestanden, conform daarover met de opdrachtgever af te spreken randvoorwaarden.
3. De commissie draagt er zorg voor dat de informatie die aan haar is verstrekt door de voorzitter, leden en haar medewerkers vertrouwelijk wordt behandeld, door de voorzitter, leden en de medewerkers een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen.

Artikel 4. Gesprekken

1. De commissie kan personen uitnodigen voor een gesprek.
2. De betrokkene wordt geïnformeerd waar het gesprek over zal gaan en ontvangt daarbij het instellingsbesluit en dit protocol.
3. Het gesprek wordt gevoerd door leden van de commissie. De commissie kan toestaan dat, naast de secretaris, andere personen bij het gesprek aanwezig zijn en, indien gewenst, vragen stellen.
4. Van het gesprek kunnen geluidsopnames worden gemaakt ten behoeve van de verslaglegging van het gesprek tenzij de betrokkene daartegen bezwaar heeft. De geluidsopnames worden door de commissie vernietigd nadat het gespreksverslag definitief is vastgesteld.
5. Het staat betrokkenen vrij eigen geluidsopnames te maken van het gesprek.

Artikel 5. Gespreksverslagen

1. Van het gesprek wordt een gespreksverslag gemaakt dat slechts wordt gebruikt als informatie voor het onderzoek.
2. Het gespreksverslag wordt voorgelegd aan de betrokkene voor aanvullingen en verbeteringen. De gespreksdeelnemer kan binnen vijf (5) werkdagen wijzigingsvoorstellen doen voor zover betrekking hebbend op de eigen inbreng.
3. Indien wijzigingsvoorstellen niet worden overgenomen worden deze als bijlage bij het gespreksverslag gevoegd.
4. De voorzitter stelt het gespreksverslag vast.
5. De betrokkene wordt voorzien van een kopie van het vastgestelde gespreksverslag.
6. De gespreksverslagen worden niet openbaar gemaakt en maken geen onderdeel uit van het eindrapport.
7. Als een gespreksdeelnemer toestemming voor het gebruik van het gespreksverslag weigert, dan vermeldt de commissie dat in haar verantwoording, bedoeld in artikel 7.

Artikel 6. Hoor en wederhoor eindrapport

1. In het eindrapport worden geen persoonsgegevens of herleidbare gegevens opgenomen tenzij daar toestemming voor is gegeven door de betrokkenen.
2. De commissie duidt medewerkers van een ministerie of van een andere organisatie in haar eindrapport aan met hun functie.
3. Voor vaststelling van het eindrapport legt de commissie haar bevindingen voor aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben. De bevindingen worden aan personen of instanties voorgelegd met de verplichting tot geheimhouding.
4. Voor vaststelling van het eindrapport legt de commissie citaten van betrokkenen uit gespreksverslagen en uit e-mails die zij in het eindrapport wil opnemen voor aan de betrokkenen, waarbij de betrokkenen tevens voorzien worden van de context waarin het desbetreffende citaat gebruikt wordt. De citaten met context worden aan betrokkenen voorgelegd met de verplichting tot geheimhouding.
5. De commissie geeft personen, instanties of betrokkenen de gelegenheid binnen vijf werkdagen te reageren op de voorgelegde bevindingen of citaten.
6. De commissie neemt vervolgens de reacties van personen, instanties of betrokkenen op in het eindrapport.

Artikel 7. Verantwoording

De commissie legt verantwoording af over de uitvoering van haar onderzoek, waaronder de medewerking van de betrokken personen en instanties, in (een bijlage bij) het eindrapport.

Artikel 8. Openbaarmaking eindrapport

1. Uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de aanbieder van het eindrapport aan de Minister van Justitie en Veiligheid stelt de voorzitter van de commissie de Minister vijf exemplaren van het volledige onderzoeksrapport onder embargo beschikbaar. Voor de ontvangst wordt een geheimhoudingsverklaring getekend.

2. Betrokkenen ontvangen uiterlijk één week voorafgaande aan de publicatie bericht over de datum en het tijdstip van publicatie. Betrokkenen ontvangen twee uur voorafgaande aan publicatie onder embargo een digitale versie van het onderzoeksrapport.

3. Het eindrapport verschijnt (in een sober uitgevoerde) gedrukte versie en in digitale vorm (pdf).

Vanaf het moment van publicatie is het onderzoeksrapport raadpleegbaar op de website van het ministerie van Justitie en Veiligheid (<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>).

Artikel 9. Archivering

1. De aan de commissie verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport door de commissie overgedragen aan het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid en worden niet opgenomen in het over te dragen archief van de commissie.

2. Indien de vertrouwelijkheid daartoe noopt kunnen nadere afspraken worden gemaakt tussen de commissie en het ministerie omtrent het beheer en de toegankelijkheid van het archief van de commissie na overdracht daarvan.

's-Gravenhage, 7 juli 2022,

De voorzitter van de Commissie advocatendiensten aan de Staat

Bijlage 5: Achtergrond commissieleden en secretaris

mr. J. (Jos) Silvis, voorzitter

Jos Silvis was tot september 2021 procureur-generaal bij de Hoge Raad. Van 2012 tot 2016 rechter bij het Europees hof voor de rechten van de mens te Straatsburg (F). Hij was daarvoor advocaat-generaal bij de Hoge Raad, vice-president/raadsheer bij het gerechtshof Den Haag en vice-president/rechter bij de Rechtbank Rotterdam.

mr. D.C.C. (Diana) van Everdingen, lid

Diana van Everdingen is lid van het bestuur van stichting NLF1, die aandeelhouder is in ABN AMRO Bank N.V. en de Volksbank N.V. De aandelen in deze vennootschappen zijn door de Staat der Nederlanden aan NLF1 overgedragen, met het oog op een transparante belangenscheiding, een geloofwaardige exitstrategie en een zakelijk, niet-politiek beheer van deze deelnemingen. Voorheen was zij onder meer werkzaam als advocaat-partner bij Stibbe, in de (inter)nationale ondernemingsrechtelijke praktijk.

mr. T. M. (Martijn) Snoep, lid

Martijn Snoep is bestuursvoorzitter van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM is een onafhankelijke toezichthouder, ten behoeve van goed werkende markten voor mensen en bedrijven en houdt met dat doel toezicht op de mededinging in Nederland, een aantal specifieke sectoren en de naleving van het consumentenrecht. Daarvoor was hij tot 2018 advocaat-partner (mededinging, EU-recht) bij De Brauw Blackstone Westbroek, waar hij tot 2016 ook bestuursvoorzitter was

mr. J.A.P. (Jan) Veringa, lid

Jan Veringa was tot 2021 directeur Wetgeving en Juridische Zaken bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze directie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van nagenoeg alle wet- en regelgeving voor het ministerie van OCW en voor de tweedelijns juridische advisering. In die hoedanigheid maakte hij deel uit van het Interdepartementaal Overleg voor Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ), stuurgroep voor het wetgevingsbeleid en ministerie overschrijdende juridische zaken.

dr. D.J.B. (Diana) de Wolff, lid

Diana de Wolff was van 2017 tot 2022 bijzonder hoogleraar Advocatuur aan de Universiteit van Amsterdam. Deze leerstoel is ingesteld vanwege de Stichting Leerstoel Advocatuur en wordt mogelijk gemaakt door de Nederlandse orde van advocaten. Tussen 1998 en 2022 was zij arbeidsrechtadvocaat bij Stadhouders Advocaten te Utrecht en van 2008 tot 2013 lid van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten.

mr. J.P. (Jan) de Jong, secretaris

Jan de Jong is sinds 2016 senior coördinerend adviseur bij het CAOP te Den Haag. Het CAOP is een kennis- en dienstencentrum voor arbeid in het publieke domein. Het CAOP adviseert en ondersteunt opdrachtgevers in verschillende sectoren, waaronder de rijksoverheid. Daarvoor was hij werkzaam in diverse juridische en beleidsfuncties bij de rijksoverheid.