

Vergaderjaar 2022–2023

35 925 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022

AI

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2023

Hierbij stuur ik uw Kamer een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer over de kabinetsreactie op het rapport van de onderzoekscommissie advocatendiensten aan de Staat.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2023

Inleiding

Bij brief van 6 december 2022 heb ik uw Kamer het rapport van de commissie advocatendiensten aan de Staat toegezonden. Deze commissie stond onder voorzitterschap van mr. J. Silvis, voormalig Procureur-generaal bij de Hoge Raad en voormalig rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De aanleiding om deze commissie in te stellen was gelegen in de fraudekwestie die zich had voorgedaan bij het kantoor van de landsadvocaat en het advies dat mijn ambtsvoorganger daarop had gevraagd aan twee externe deskundigen. Men was gevraagd welke passende eisen en verantwoordingsverplichtingen op het gebied van praktijkuitoefening en bedrijfsvoering de Staat als cliënt kan stellen aan (het kantoor van) de landadvocaat in het licht van de publieke functie van de Staat. Een van deze deskundigen, prof. Hoogenboom, was van oordeel dat het koninklijk besluit vaststelling nieuwe regeling landsadvocatuur uit 1965 niet meer van deze tijd is en dat er aanleiding was te bezien hoe de advocatuurlijke dienstverlening aan de Staat op de langere termijn zou moeten worden georganiseerd.

Het kabinet heeft daarom de commissie advocatendiensten aan de Staat ingesteld en deze 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 is de commissie gevraagd welke mogelijkheden er zijn om de advocatendiensten aan de Staat geheel of gedeeltelijk binnen de Staat te beleggen en wat de mogelijkheden zijn om de advocatendiensten aan de Staat – waaronder de verplichte procesverteenwoordiging in civiele zaken – geheel of gedeeltelijk te beleggen bij één of meerdere marktpartijen, gelet op de bijzondere positie van de Staat. De commissie is ook gevraagd te adviseren welke eisen de Staat aan deze partij(en) minimaal zou moeten stellen en te adviseren over de (on)mogelijkheden voor de Staat om op de naleving van de te stellen eisen zicht te houden. Ook heeft het kabinet de vraag aan de commissie voorgelegd in hoeverre de eisen die volgens de commissie aan een verlener van advocatendiensten zouden moeten worden gesteld ook relevant kunnen zijn voor de notariële dienstverlening aan de Staat. Ik ben de commissie zeer erkentelijk voor haar inspanningen en de zorgvuldigheid van het uitgevoerde onderzoek. Ik zegde op 6 december 2022 toe dat het kabinet een inhoudelijke reactie op het rapport zou voorbereiden en aan uw Kamer zou zenden. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Bevindingen en aanbevelingen van de commissie

Het rapport geeft er blijk van dat de commissie een grondig onderzoek heeft verricht langs verschillende sporen, teneinde haar opdracht zo compleet mogelijk te vervullen. Zij heeft een groot aantal gesprekken gevoerd met relevante actoren binnen de rijksoverheid, decentrale overheden en het bedrijfsleven.

De commissie beschrijft in haar rapport allereerst de redenen voor inschakeling van een advocaat door de Staat en constateert dat een goede uitoefening van de eigen juridische functie binnen de Staat weliswaar veel problemen kan voorkomen, maar dat een beroep op advocatendiensten door de Staat nodig zal 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. Vervolgens beschrijft de commissie de historische en huidige relatie met de landsadvocaat. Daarna bekijkt de commissie de verschillende alternatieven voor de inrichting van de advocatendiensten aan de Staat. Bij het beschouwen van alternatieven heeft de commissie inspiratie opgedaan bij decentrale overheden, buitenlandse overheden en grote bedrijven in de private sector en financiële instellingen. Ook is de beschikbaarheid van vier grote advocatenkantoren voor de Staat geïnventariseerd.

De commissie eindigt haar rapport (p. 131) met vijf aanbevelingen:

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.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de commissie over. In deze brief ga ik eerst kort in op de bevindingen en aanbevelingen van de commissie, om vervolgens stil te staan bij de maatregelen die het kabinet naar aanleiding hiervan voornemens is te nemen.

Aanbeveling 1: geen *full service* overheidsinstituut

Het kabinet heeft de commissie gevraagd haar gedachten te laten gaan over de mogelijkheid de dienstverlening door advocaten onder te brengen in een instituut. Dat is 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 commissie beschrijft in haar rapport uitgebreid hoe een instituut voor dienstverlening aan de Staat eruit zou kunnen zien en aan welke eisen het zou moeten voldoen. De commissie komt daarbij tot de conclusie dat het risicodragend investeren in een overheidsinstituut geen logisch en zinvol alternatief is voor de huidige landsadvocatuur. De commissie acht het onzeker of het oprichten

van een *full service* overheidsinstituut financiële voordelen biedt. Het onderhouden van specialismen waar incidenteel een beroep op wordt gedaan, maar waar wel behoefte aan is, is namelijk kostbaar. Het kantoor van de landsadvocaat kan die onrendabele specialismen onderhouden vanwege de (bestendige) inkomsten op andere gebieden. Ook acht de Commissie het onzeker of voor alle specialisaties geschikte advocaten kunnen worden gevonden die bereid zijn voor lonen conform de cao voor rijksambtenaren – die aanzienlijk lager liggen dan de lonen in de private sector – in dienst te komen. Daarnaast is het volgens de commissie in beginsel mogelijk dat de advocaat in dienstbetrekking ook in een hiërarchische ambtelijke organisatie voldoet aan de advocatuurlijke kernwaarde van professionele onafhankelijkheid, maar kan naarmate kwesties beleidsgevoeliger zijn een spanning ontstaan tussen instrumentele beleidswensen en de onafhankelijkheid van de advocaat in dienstbetrekking bij een instituut waarvan de Staat zowel eigenaar als opdrachtgever is. Tot slot heeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) bij de commissie aangegeven geen evidente voordelen te zien vanuit beveiligingsoogpunt.

Het bovenstaande laat volgens de commissie de mogelijkheid onverlet dat advocaten in dienstbetrekking goed functioneren op deelterreinen zoals al gebeurt voor arbeidsrecht bij de *shared service* organisatie «Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk-advocaten en adviseurs arbeidsrecht (UBRIAAA)». Daarnaast zijn er al advocaten in dienstbetrekking werkzaam op diverse ministeries en diensten op het gebied van bijvoorbeeld aanbestedingsrecht, vastgoedrecht en aansprakelijkheidsrecht. Het gaat in deze gevallen volgens de commissie om een aanvulling op de diensten van de landsadvocaat met concreet verwachte voordelen op niet-beleidsgevoelige terreinen.

Kabinetsreactie

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de bevindingen op dit punt. Het kabinet herkent dat er binnen de Staat goede ervaringen zijn met advocaten in dienstbetrekking die op specifieke rechtsgebieden werkzaam zijn. De voordelen die de advocaten in dienstbetrekking met hun advocatenpraktijken op bepaalde rechtsgebieden voor het Rijk bieden hebben reeds tot een uitbreiding van het aantal advocaten geleid. In lijn met de aanbeveling van de commissie lijkt het investeren in een *full service* overheidsinstituut op dit moment geen wenselijke optie onder meer omdat dit geen evidente financiële voordelen biedt. Uitbreiding van het aantal advocaten dat werkzaam is op specifieke rechtsgebieden bij ministeries is voor het kabinet een reële mogelijkheid in aanvulling op de landsadvocatuur. Het kabinet zet er op in om, met inachtneming van de bevindingen van de commissie op dit onderdeel, goed te monitoren op welke rechtsgebieden een dergelijke uitbreiding of inzet van advocaten in dienstbetrekking concrete voordelen zou kunnen opleveren. Daarbij is het van belang dat er «voldoende kritische massa» aan opdrachten voor Pels Rijcken overblijft. Op die manier wordt Pels Rijcken in staat gesteld de gewenste dienstverlening op een breed palet van rechtsgebieden op niveau te kunnen blijven leveren, ook op de rechtsgebieden die vanuit commercieel oogpunt onrendabel zijn. Ik zal hieronder bij aanbeveling 4 nader ingaan op hoe binnen de Staat de informatiepositie zal worden verbeterd ten behoeve van versterking van het opdrachtgeverschap. Op deze manier kan ook meer zicht worden gekregen op welke rechtsgebieden het opportuun is (meer) advocaten in dienstbetrekking in te zetten.

Aanbeveling 2: Blijf gebruik maken van de landsadvocaat en maak strategisch gebruik van andere advocatenkantoren

De commissie wijst op een aantal vereisten voor dienstverlening door advocaten aan de Staat. Zo dient de dienstverlening zeer deskundig en tijdig te zijn. Onmiddellijke beschikbaarheid is vaak noodzakelijk, bijvoorbeeld bij kortgedingen, en dit kan worden belemmerd doordat een advocatenkantoor tegengestelde belangen heeft en dus geconfronteerd is op grond van gedragsregel 15 van de advocatuurlijke gedragsregels. Dat kantoor mag dan niet optreden voor de Staat. De huidige overeenkomst met de landsadvocaat bevat een semi-exclusiviteitsbepaling die Pels Rijcken verplicht geen zaken aan te nemen voor partijen waarmee de Staat een conflict heeft of zou kunnen krijgen. Hiermee is een groot deel van de markt voor Pels Rijcken als het ware verboden terrein. Ook verplicht die bepaling dat Pels Rijcken geen standpunten inneemt die mogelijk contrair zijn aan het belang van de Staat, ook in zaken waarin de Staat op geen enkele wijze partij is. Door deze bepaling is Pels Rijcken zelden geconfronteerd en heeft de Staat dus, indien en wanneer nodig, beschikking tot dienstverlening, ook op zeer korte termijn. De commissie noemt dat een systeem van roulatie van «percelen» voor advocaten-diensten per rechtsgebied belangrijke haken en ogen lijkt te hebben gelet op mogelijke belangenconflicten.

De commissie constateert dat Pels Rijcken zich in de loop van jaren volledig heeft gevormd naar de behoefte van de Staat. Voor vrijwel alle benodigde rechtsgebieden zijn specialisten onmiddellijk beschikbaar. Over de kwaliteit van dienstverlening door Pels Rijcken bestaat binnen de Staat (en andere overheidsinstellingen) tevredenheid. De commissie noemt het een grote kracht van Pels Rijcken dat het een institutioneel geheugen heeft aangaande juridische kwesties waarin de Staat verwickeld is of is geweest. Van daaruit is het mogelijk dwarsverbanden te zien, hetgeen nodig is voor een kwalitatief hoogwaardige advisering.

De commissie heeft verder met vertegenwoordigers van vier grote advocatenkantoren gesproken. 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 niet groot en men wil zich in ieder geval niet vastleggen op semi-exclusiviteit in de zin zoals Pels Rijcken dat wel doet. De kantoren zouden wel belangstelling hebben in (een zekere stroom van) opdrachten van de Staat. De overheidstarieven voor advocatendiensten die Pels Rijcken hanteert liggen volgens de commissie lager dan in de commerciële praktijken van de vier kantoren. Dat schrikt de ondervraagde kantoren niet zonder meer af, maar is evenmin een prikkel om de positie van Pels Rijcken te ambiëren. Er is al een zekere stroom van opdrachten bij andere advocatenkantoren; zo hebben het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat zogeheten raamcontracten gesloten met een aantal andere kantoren.

De commissie noemt dat de Staat in beginsel niet tot aanbesteding van advocatendiensten is gehouden. Het kan naar het oordeel van de commissie wel zinvol zijn om als Staat met enkele andere advocatenkantoren dan het kantoor van de landsadvocaat rijksbrede raamcontracten te sluiten. Dergelijke raamcontracten geven de Staat volgens de commissie keuzemogelijkheid die gebruikt kan worden om strategisch vergelijken-derwijs een beter zicht te houden op de prijs/kwaliteitverhouding van geleverde diensten en innovaties.

De commissie wijst er wel op dat bij het aangaan van vaste contracten met andere advocatenkantoren naast de landsadvocaat bij de uitvoering

oog moet worden gehouden voor «voldoende kritische massa» aan opdrachten voor Pels Rijcken. Op die manier wordt Pels Rijcken in staat gesteld de gewenste dienstverlening op een breed palet van rechtsgebieden op niveau te kunnen blijven leveren, ook op de rechtsgebieden die vanuit commercieel oogpunt onrendabel zijn. Hiermee wordt bedoeld dat het voor de Staat van belang is dat gewaarborgd blijft dat op de relevante rechtsgebieden voldoende deskundige advocaten bij het kantoor van de landsadvocaat beschikbaar zijn zodat snelle beschikbaarheid gewaarborgd is.

Wanneer de Staat regelmatig diensten inkoopt bij een of meerdere zelfde advocatenkantoren, dient er volgens de commissie aandacht te zijn voor de volgende aspecten. De externe advocatenkantoren dienen aan hoge eisen van deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid te 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. De eisen die de Staat stelt, moeten – in de woorden van de commissie – 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. Op de monitoring wordt bij aanbeveling 4 nader ingegaan.

De commissie constateert tot slot dat Pels Rijcken zich er in de afgelopen periode ambitieus toe heeft gezet om te voldoen aan de vereisten die zijn vastgelegd in de aanvullende overeenkomst tussen de Staat en de landsadvocaat. Er is gewerkt aan het versterken van *checks and balances* op gebieden als *governance* en bedrijfsvoering, *compliance* en dataveiligheid. Ook is er gewerkt aan de bevordering van een open cultuur waarin sociale veiligheid bestaat voor medewerkers, wat onder meer is 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 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.

Kabinetsreactie

Het kabinet constateert dat de commissie ook grote waarde ziet in de snelle beschikbaarheid van een deskundige advocaat voor de Staat. Dat geldt voor zowel advisering als voor procesvertegenwoordiging. Het kantoor van de landsadvocaat kan vanwege de bestendige relatie met de Staat en de in het landscontract overeengekomen semi-exclusiviteit snel hoogwaardige juridische expertise leveren. De commissie merkt op dat de kwaliteit en snelheid van de dienstverlening van Pels Rijcken op alle relevante rechtsgebieden van de Staat hoog is en wordt gewaardeerd door haar cliënten. Ook stelt zij vast dat het kantoor van de landsadvocaat voortvarend aan de slag is gegaan om te voldoen aan de eisen die in het gewijzigde landscontract zijn opgenomen. Dat komt overeen met het beeld dat het kabinet zelf heeft uit de bestuurlijke overleggen en andere reguliere contacten met (het kantoor van) de landsadvocaat. Het kabinet

vindt het daarom opportuun om de samenwerking met de landsadvocaat en zijn kantoor voort te zetten.

De Staat ziet in de aanbevelingen van de commissie ook aanleiding om naast het contract met de landsadvocaat te bezien of reeds bestaande contracten die sommige ministeries hebben met een aantal andere grotere advocatenkantoren voor het leveren van advocatendiensten, kunnen worden uitgebreid naar de andere ministeries. Het doel hiervan is om contractvoorwaarden zoveel mogelijk te uniformeren en daarmee binnen de Staat meer keuzemogelijkheid te bieden bij de beslissing om advocatendiensten in te zetten. Die keuzemogelijkheid zal er naar verwachting toe leiden dat het in de praktijk eenvoudiger wordt voor onderdelen van de Staat om ook af en toe een ander kantoor in te schakelen. Hierbij dient echter wel zoals de commissie beschrijft ook te worden gehouden voor «voldoende kritische massa» aan opdrachten voor Pels Rijcken.

Een grotere keuzemogelijkheid leidt er naar verwachting van het kabinet toe dat er binnen de Staat een beter zicht ontstaat op de prijs/kwaliteitverhouding van geleverde diensten en innovaties van gecontracteerde kantoren, zoals de commissie voor ogen heeft. Bij het sluiten van de contracten zal de Staat vanzelfsprekend inzetten op het contractueel borgen van vergelijkbare voorwaarden zoals die in het landscontract zijn opgenomen en die door de commissie worden onderschreven. Dit met uitzondering van het semi-exclusiviteitsbeding zoals is opgenomen in het landscontract en voor zover dat passend is gelet op onder meer het feit dat de landsadvocaat als zodanig een andere positie inneemt dan de andere kantoren en de wederzijdse afhankelijkheid en mate van inzet groter is dan bij andere kantoren.

Aanbeveling 3: Wijziging overeenkomst Pels Rijcken

De commissie acht het waardevol dat de titel van landsadvocaat in het koninklijk besluit 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 als zodanig partij is bij de overeenkomst. De commissie wijst op de Deense overeenkomst betreffende de landsadvocatuur als voorbeeld. Die overeenkomst is wel gesloten met het advocatenkantoor en niet met een persoon. De overeenkomst is zeer gedetailleerd en bevat onderwerpen waarin in de overeenkomst met de Nederlandse landsadvocaat niet is voorzien. Onder meer is geregeld op welke wijze afwikkeling – ook wel 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 volgens de commissie aanbeveling deze onderwerpen in een overeenkomst met het kantoor te regelen.

Kabinetsreactie

Het kabinet ziet net als de commissie dat de eisen die in het landscontract zijn opgenomen meer dan voorheen gericht zijn op de bedrijfsvoering binnen het kantoor van de landsadvocaat en dat het daarmee in de rede ligt het contract met het kantoor te sluiten in plaats van met de landsadvocaat zelf. Het kabinet heeft daarop besloten een nieuw contract te sluiten met het kantoor Pels Rijcken ter vervanging van het huidige landscontract.

Verder heeft het kabinet in de aanbevelingen aanleiding gezien het landscontract aan te passen op de volgende onderdelen:

- Er is nader uitgewerkt op welke wijze afwikkeling – ook wel resolutie – zou moeten plaatsvinden als de relatie tussen de Staat en (het kantoor van) de landsadvocaat geheel of gedeeltelijk verbroken zou worden. Hierbij heeft het Deense landscontract als inspiratie gediend.
- Er is in het contract opgenomen dat het kantoor zich aan dient te sluiten bij het Charter Diversiteit van Diversiteit in Bedrijf van de Sociaal Economische Raad (SER). Hiermee wordt aangesloten bij inkoop-eisen die door sommige onderdelen van het Rijk op het gebied van diversiteit worden gesteld.
- In het contract zijn nadere afspraken gemaakt over verdergaand overleg en informatie-uitwisseling zodat de Staat meer zicht krijgt op de inzet van de landsadvocaat. Hiermee kan invulling worden gegeven aan de versterking van het opdrachtgeverschap waar ik hieronder nader op in zal gaan.

Een afschrift van het gewijzigde contract is bij deze brief gevoegd.

Aanbeveling 4 & 5: Versterking van het opdrachtgeverschap

Onder aanbeveling 2 noemde ik dat de commissie enerzijds grote voordelen ziet in het feit dat de landsadvocaat zich heeft gevormd naar de behoefte van de Staat en een institutioneel geheugen heeft aangaande juridische kwesties waarin de Staat verwickeld is of is geweest. Anderzijds noemt de commissie dat de keerzijde is dat de Staat daarmee afhankelijk is van Pels Rijcken. In dat kader beveelt de commissie aan dat de Staat zijn opdrachtgeverschap en inkoopproces verder professionaliseert, waardoor de Staat zelf een compleet overzicht heeft van de juridische kwesties die spelen en hebben gespeeld binnen de Staat. Hierbij wijst de commissie ook op het belang van structurele monitoring en evaluatie van de advocatendiensten.

Hiervoor heeft de commissie inspiratie opgedaan in de relatie die ondernemingen uit de private sector hebben met advocatenkantoren. Daar loont het – wat de commissie noemt – professioneel georganiseerd opdrachtgeverschap volgens de commissie en de geïnterviewden. Dit bevat o.a. 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. Ook helpt een adequaat opgezet systeem van monitoring en evaluatie in algemene zin en op zaakniveau (tijdens de looptijd en na afloop). Verder kan een professionele inkoopfunctie voor advocatendiensten eraan 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.

De commissie ziet ook dat er nu al een vorm van coördinatie bestaat binnen de bestuursdepartementen en beschrijft hoe dat in zijn werk gaat. 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. Het beleidskader bevestigt de al gebruikelijke handelwijze waarin de ministeries vooraf voorzien in een toetsing van de noodzaak of wenselijkheid van inschakeling van de landsadvocaat door een per ministerie aangewezen centraal geplaatste juridische functionaris. 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 kerndepartementen hebben de directies Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)

hierin een overkoepelende en coördinerende verantwoordelijkheid. De procedures voor inschakeling zijn op verschillende manieren vastgelegd – bijvoorbeeld protocollen, organisatie- en mandaatbesluiten en procesbeschrijvingen – en zijn in lijn met het vastgestelde beleidskader. 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 Pels Rijcken. 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 komen aan de orde.

Ook merkt de commissie op dat er interdepartementaal al samenwerking plaatsvindt. Mijn ministerie is verantwoordelijk voor het verlenen en intrekken van de titel van landsadvocaat en voor het sluiten van de overeenkomst met de landsadvocaat. De andere ministeries 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 dit overleg. In dat kader worden door de ministeries ervaringen uitgewisseld. De commissie acht dit een goed aanknopingspunt voor een meer gestructureerde interdepartementale samenwerking bij de inhuur en kwaliteitsborging van de advocatendiensten voor de Staat.

Kabinetsreactie

De aanbevelingen van de commissie over versterkt opdrachtgeverschap hebben betrekking op zowel coördinatie als beter zicht op de inzet van advocaten. Zoals de commissie terecht heeft opgemerkt bestaat er tussen de ministeries reeds een vorm van coördinatie en daarmee monitoring. Daarnaast worden ook nu de diensten van Pels Rijcken periodiek geëvalueerd. Dit gebeurt per ministerie in accountgesprekken tussen coördinatoren van ministeries en accounthouders van Pels Rijcken én rijksbreed in gesprekken tussen vertegenwoordigers van mijn ministerie en vertegenwoordigers van Pels Rijcken. Het bestuurlijke overleg dat in 2021 is ingesteld is één van de overleggen waarin de rijksbrede trends met de landsadvocaat en zijn kantoor worden besproken.

De commissie beveelt aan dat op centraal niveau een beter overzicht komt van lopende en afgeronde opdrachten. Hiervoor heeft de commissie inspiratie opgedaan in de relatie die ondernemingen uit de private sector hebben met advocatenkantoren. In het nieuwe contract van de Staat met het kantoor Pels Rijcken zijn afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling zodat binnen de Staat beter zicht ontstaat op advocatendiensten die de Staat bij de landsadvocaat belegt. Vanzelfsprekend zal het kabinet ernaar streven ook tot dergelijke afspraken te komen bij de inzet van andere advocatenkantoren dan dat van de landsadvocaat.

Het kabinet is, gelet op de aanbevelingen van de commissie, voornemens om daarnaast de centrale coördinatie bij de ministeries te versterken door meer structureel relevante gegevens op uniforme wijze te gaan registreren en daarover periodiek in interdepartementaal verband te spreken

zodat de ministeries beter in staat zullen zijn trends te signaleren en hierop in te spelen. Deze werkwijze zal eerst door een kopgroep van een aantal ministeries worden uitgewerkt en toegepast zodat aan de hand van de opgedane ervaringen kan worden gezien wat de meest geschikte werkwijze is. Ik houd uw Kamer vanzelfsprekend op de hoogte van relevante ontwikkelingen in dit traject.

Tot slot

In de motie Leijten/Ellian is aan de regering gevraagd om met een reflectie te komen op de rol van de Staat als procespartij.¹ Het kabinet hecht eraan te benadrukken dat het rapport van de commissie advocatendiensten aan de Staat en deze kabinetsreactie betrekking heeft op de situatie dat de Staat een advocaat nodig heeft. Het landscontract en de overeenkomsten met andere kantoren bevatten de voorwaarden waaronder die inzet plaatsvindt en heeft geen betrekking op de keuzes die de Staat in een juridische procedure maakt. Ik verwacht dat de Minister voor Rechtsbescherming de kabinetsreactie op de motie Leijten/Ellian rond de zomer aan uw Kamer zal toesturen.

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

¹ Kamerstukken II, 2022–2023, 29 279, nr. 761.