

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 VI

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

Nr. 148

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2022

Op 19 oktober 2021 is uw Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, geïnformeerd over de uitkomst van de adviezen van prof. mr. T.R. Ottervanger en prof. dr. A.B. Hoogenboom.¹ Beide externe deskundigen hebben advies uitgebracht ten aanzien van passende eisen en verantwoordingsverplichtingen die de Staat als cliënt kan stellen aan (het kantoor van) de landadvocaat op het gebied van praktijkuitoefening en bedrijfsvoering in het licht van de publieke functie van de Staat. De aanbevelingen van deze deskundigen zijn opgenomen in de brief van 19 oktober 2021. Naar aanleiding van deze adviezen is ervoor gekozen de bestaande overeenkomst van de Staat met de landsadvocaat aan te passen.

In de afgelopen maanden zijn de aanbevelingen van beide deskundigen in overleg met betrokken ministeries uitgewerkt. Over de gewenste wijzigingen is overeenstemming bereikt met de landsadvocaat. Ik stuur uw Kamer, namens het kabinet, een afschrift van de gewijzigde overeenkomst die op 1 juni 2022 zal ingaan als bijlage bij deze brief². Daarbij hecht ik eraan te benadrukken dat de wijzigingen op dit moment alleen betrekking hebben op aanbevelingen die door de externe deskundigen Hoogenboom en Ottervanger zijn gedaan en dus met name voor de korte termijn van belang zijn. Voor de te maken keuzes op de lange termijn zal het kabinet een onderzoekscommissie instellen om onafhankelijk onderzoek te doen naar de wijze waarop de rijksoverheid moet worden geadviseerd en bijgestaan in kwesties die om onafhankelijke juridische vertegenwoordiging of bijstand vergen. Uw Kamer is hierover bij brieven van 19 oktober (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 14) en 19 november 2021 (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 34) geïnformeerd. Hieronder ga ik nader in op de samenstelling en de opdracht van de onderzoekscommissie. Daarna zal ik

¹ Kamerstuk 35 925 VI, nr. 14.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kort uiteenzetten op welke punten de overeenkomst tussen de Staat en de landsadvocaat vanaf 1 juni 2022 zal worden gewijzigd.

Samenstelling en onderzoeksopdracht Commissie advocatendiensten aan de Staat

Samenstelling

Bij brief van 19 november 2021 is de onderzoeksopdracht van de in te stellen commissie aan uw Kamer gestuurd. In die brief is ook een beschrijving van de verschillende expertises opgenomen die volgens het kabinet binnen de commissie beschikbaar zouden moeten zijn. Het gaat concreet om expertise vanuit het werkveld van de advocatuur, expertise en ervaring vanuit de cliëntkant, expertise op het gebied van marktwerking voor (juridische) dienstverlening en expertise op het gebied van compliance en governance (binnen de advocatuur).

Ik kan uw Kamer melden dat ik mr. J. Silvis, voormalig Procureur-generaal bij de Hoge Raad en voormalig rechter bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, bereid heb gevonden deze commissie voor te zitten. Als leden van de commissie worden verder benoemd prof. dr. D.J.B. de Wolff (hoogleraar advocatuur), mr. D.C.C. van Everdingen (voormalig lid raad van toezicht AFM en voormalig partner bij Stibbe), mr. T.M. Snoep (bestuursvoorzitter van de ACM en voormalig bestuursvoorzitter De Brauw) en mr. J.A.P. Veringa (voormalig directeur Wetgeving en Juridische zaken bij het Ministerie van OCW). Het was voor het kabinet van belang bij de selectie van de leden op zoek te gaan naar deskundigen die ervaring hebben binnen of met de advocatuur, op voldoende afstand staan om tot een onafhankelijk oordeel te komen en kennis hebben van de bijzondere positie van de Staat. Het instellingsbesluit van de commissie advocatendiensten aan de Staat treft u als bijlage bij deze brief aan³ en zal binnen enkele dagen worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Onderzoeksopdracht

Het kabinet vraagt de commissie 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 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 één of meerdere marktpartijen (gelet op de bijzondere positie van de Staat). De commissie wordt ook gevraagd te adviseren 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 bedrijfsvoering, governance, 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 acht het kabinet het opportuun om aan de commissie ook de vraag voor te leggen 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

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

aan de Staat. Het beeld bij het kabinet 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. Zoals uw Kamer bij brief van 28 oktober 2021 is bericht, heeft het kantoor van de landsadvocaat besloten om de notariële dienstverlening te beëindigen. Per 1 juli 2022 zal geen gebruik meer worden gemaakt van de notariële diensten van dit kantoor. Onderdelen van de Staat die notariële diensten afnemen, zullen voor de korte termijn op zoek gaan naar één of meer aanbieders van notariële diensten. Voor de langere termijn acht het kabinet het tegen deze achtergrond wenselijk om geadviseerd te worden over de vraag of de eisen die relevant zijn voor advocatendiensten ook aan eennotariële dienstverlener gesteld zouden kunnen worden. De commissie wordt daarbij specifiek gevraagd in de advisering 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.

Ik heb de commissie gevraagd om uiterlijk op 1 december 2022 haar rapport aan mij aan te bieden. Zodra het rapport beschikbaar is, spreek ik graag verder met uw Kamer over de in het rapport beschreven opties en de te kiezen richting.

Wijziging van het landscontract

De hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom hebben er in hun adviezen op gewezen dat er bepaalde risico's kunnen ontstaan voor de Staat door beroepsfouten, ondeugdelijke adviezen, onzorgvuldigheden in de procesgang en fraude en witwassen door de landsadvocaat of door een partner of werknemer van zijn kantoor. Ook datalekken of vormen van economische of politieke spionage door onder andere statelijke actoren kunnen risico's opleveren.

In het licht hiervan hebben de deskundigen gesteld dat de (oude) bepaling in de overeenkomst die de landsadvocaat verplicht zijn kantoor «zodanig in te richten dat de zaken van de Staat naar behoren kunnen worden behandeld» (artikel 1.2) zeer algemeen van aard is. Zij hebben hierbij aangegeven dat een aantal onderwerpen in de overeenkomst zelf dan wel als afgeleide daarvan in het overleg tussen de Staat en Pels Rijcken aandacht verdienen en hebben hiertoe ook concrete voorstellen gedaan. Deze onderwerpen en de uitwerking hiervan in de gewijzigde overeenkomst zet ik hieronder kort uiteen.

Governance, risicomanagement- en compliance-systeem

Beide deskundigen hebben gewezen op het belang van afspraken over het continu monitoren, toetsen en waar nodig verbeteren van de (primaire) processen (een risicomanagement- en compliance-systeem) binnen het kantoor van de landsadvocaat. Ook de Haagse deken en Bureau Financieel Toezicht hebben gewezen op het belang van een sterke compliance-functie en het nemen van beheersmaatregelen. Om risico's te beperken is het van belang dat er een voldoende stevige review-functie bestaat zodat de interne werkwijze continue gestructureerd kan worden verbeterd (de zogenaamde PDCA-cyclus).

In de gewijzigde overeenkomst is daarom opgenomen dat er binnen het kantoor een aantal functionarissen werkzaam dienen te zijn die voldoende onafhankelijk gepositioneerd zijn om de review-functie op een goede manier te kunnen invullen (artikel 2). Het gaat concreet om een «Risk &

Compliance Officer», «Security Officer», «Financial Officer» en Functionaris voor de Gegevensbescherming als bedoeld in artikel 37 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Daarnaast heeft de landsadvocaat mij laten weten dat er een Raad van Commissarissen (RvC) zal worden ingesteld die wordt 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 zal de RvC toezicht houden op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving en het informatiebeveiligingsbeleid. De landsadvocaat heeft mij verder bericht dat de deken het verscherpt toezicht op zijn kantoor, gelet op de door het kantoor gezette concrete stappen om de kantoororganisatie te verbeteren, heeft beëindigd.

Veiligheidsonderzoek en databeveiliging

Hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom hebben beschreven dat vertrouwelijkheid, en daarmee beveiliging van gegevens, voor elk advocaten- en notariskantoor geldt. Vanwege de staatsveiligheid en de politieke gevoeligheid van dossiers heeft dit voor de landspraktijk een extra dimensie.

Een aantal opdrachten raakt volgens hen aan het begrip nationale veiligheid zoals deze is 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 of betrokken advocaten een veiligheidsonderzoek in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken 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.

Volgens de systematiek van de Wet veiligheidsonderzoeken kunnen functies die de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden aan worden gewezen als vertrouwensfuncties. Ik zal, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op korte termijn in ieder geval de functies van de landsadvocaat en zijn plaatsvervanger aanwijzen als vertrouwensfuncties. De landsadvocaat verbindt zich er in de overeenkomst toe alle medewerking te verlenen aan het uit te voeren veiligheidsonderzoek (artikel 9).

Voor de eisen ten aanzien van de databeveiliging is in de overeenkomst aangesloten bij de eisen die ook voor de Staat gelden op basis van de Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) die is gebaseerd op de ISO 27001- en 27002-norm. Het kantoor van de landsadvocaat dient aan deze of gelijkwaardige eisen te voldoen. Daarnaast is in de overeenkomst opgenomen dat het kantoor periodiek zogenaamde pen-tests uit dient te voeren waarmee de computersystemen worden onderzocht op kwetsbaarheden (artikel 2).

Sociale veiligheid

Op 3 november 2021 verscheen een publicatie in de NRC over de sociale veiligheid binnen het kantoor van de landsadvocaat. Deze publicatie heeft binnen het kabinet en ook bij de leden van uw Kamer tot vragen en zorgen geleid. In het commissiedebat juridische beroepen van 4 november 2021 is aangegeven dat het oordeel over de sociale veiligheid van medewerkers binnen het kantoor van de Landsadvocaat en eventuele noodzakelijke verbetermaatregelen op dit thema primair bij de wettelijke toezichthouder ligt. Het is voor de Staat als cliënt van belang dat er op dit

thema dan ook primair verantwoordings plaatsvindt richting deze toezichthouder.

Wel acht het kabinet het voor de Staat als cliënt van dit kantoor van belang om te weten of het kantoor van de landsadvocaat voldoende voorzieningen heeft ingericht om de sociale veiligheid te waarborgen. Bij brief van 17 december 2021 heeft de landsadvocaat mij hierover geïnformeerd. Op 4 februari 2022 heb ik de brief van de landsadvocaat aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 35 925 VI, nr. 131). Tegen deze achtergrond heeft het kabinet het opportuun geacht een bepaling in de overeenkomst op te nemen dat het kantoor ter bevordering van een veilige werkomgeving dient te beschikken over een functie vertrouwenspersoon, een klokkenluidersregeling- en klachtenregeling (artikel 2). Hoe deze instrumenten concreet functioneren, komt aan de orde in periodieke bestuurlijke overleggen. Op deze systematiek zal ik later in deze brief verder ingaan.

Jaarlijkse openbaarmaking kosten inzet landsadvocaat

Het kabinet en ook de landsadvocaat zijn van mening dat transparantie ten aanzien van de kosten die door de Staat worden gemaakt voor de inzet van de landsadvocaat van groot belang is. Het kabinet zal daarom de kosten die in dit verband in totaal per ministerie zijn gemaakt voor de verschillende adviezen en juridische procedures jaarlijks publiceren. In de overeenkomst is opgenomen dat de landsadvocaat jaarlijks een overzicht aanlevert van het totaalbedrag dat de Staat in verband met de advocatuurlijke dienstverlening aan zijn kantoor heeft voldaan (artikel 8). De Staat kan met dit overzicht de eigen beschikbare cijfers ten aanzien van de kosten controleren zodat een volledig beeld ontstaat. Voor de verantwoording over het jaar 2021 is dit traject al ingezet. Zodra de cijfers over 2021 worden gepubliceerd, zal ik uw Kamer informeren.

Melding bijzondere omstandigheid

Hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom hebben geconstateerd dat de stabiliteit en soliditeit van Pels Rijcken van belang is voor de continuïteit van de dienstverlening aan de Staat nu de Staat immers op een groot aantal beleidsterreinen voor advisering en procederen nauw samenwerkt met het kantoor. Ook hebben zij gewezen op reputatieschade die kan ontstaan voor de Staat als het kantoor of andere cliënten van het kantoor in opspraak komen in relatie tot de dienstverlening van het kantoor. In dit licht is het van belang dat de Staat tijdig op de hoogte wordt gesteld van ontwikkelingen die de continuïteit van de bedrijfsvoering van het kantoor van de landsadvocaat in gevaar zouden kunnen brengen of die de Staat anderszins zouden kunnen raken. Hiertoe is in de overeenkomst opgenomen dat de landsadvocaat ervoor zorgt dat zijn contactpersoon bij de Staat hiervan onverwijld melding ontvangt (artikel 10).

Audits

Om vanuit de Staat zicht te kunnen houden op de naleving van de overeenkomst is in de gewijzigde overeenkomst opgenomen dat de landsadvocaat op verzoek van de Staat dient te rapporteren over de nakoming van de op grond van overeenkomst op hem rustende verplichtingen (artikel 12). Onderdeel daarvan vormen de uitkomsten van periodieke door het kantoor uitgevoerde audits en pentests. Deze rapportageverplichting geldt voor de landsadvocaat tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd, bijvoorbeeld als hij of zijn kantoorgenoten hiermee in strijd zouden handelen met de geheimhoudingsverplichting op grond van de Advocatenwet.

De landsadvocaat heeft aangegeven dat binnen het kantoor gewerkt zal gaan worden met planmatige interne audits, uitgevoerd door een externe auditinstantie. In de overeenkomst is opgenomen dat in aanvulling hierop de Staat de landsadvocaat kan verzoeken een audit uit te (laten) voeren op (onderdelen van) de bedrijfsvoering van zijn kantoor als concrete omstandigheden daartoe aanleiding geven. Deze audits kunnen worden uitgevoerd met het oog op de naleving van de op grond van de overeenkomst op de landsadvocaat rustende verplichtingen. De landsadvocaat dient alle medewerking te verlenen aan een dergelijk auditverzoek, tenzij en voor zover dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd, bijvoorbeeld vanwege op hem of zijn kantoorgenoten rustende geheimhoudingsplicht. Overeengekomen is dat de landsadvocaat of zijn kantoor de kosten draagt van uitgevoerde audits en verstrekte rapportages. Indien de Staat verzoekt om een audit zullen de kosten van door de landsadvocaat ingeschakelde derden voor de uitvoering van de audits voor rekening van de Staat komen.

Verder is met de landsadvocaat overeengekomen dat de Staat steeds bevoegd is om naar aanleiding van op grond van artikel 12 verkregen informatie maatregelen aan de landsadvocaat voor te stellen. Partijen treden daarover vervolgens in overleg.

Periodiek bestuurlijk overleg

Hoogleraren Ottervanger en Hoogenboom hebben geconstateerd dat de contacten tussen de Staat en het kantoor van de landsadvocaat overwegend gaan over (lopende) zaken en vrijwel uitsluitend betrekking hebben op juridische aspecten van adviezen en procedures en de kosten. Er wordt volgens hen te weinig gesproken over de bedrijfsvoering noch over onderwerpen als governance, risicomanagement, compliance, databeveiliging en cultuur. Hetzelfde geldt voor cliënt-acceptatie en mogelijke belangenconflicten. Het kabinet acht het, tegen het licht van de risico's die er voor de Staat bestaan, van groot belang dat voor deze aspecten voldoende aandacht is.

In de overeenkomst is daarom voorzien dat ieder half jaar bestuurlijk overleg plaatsvindt, waarbij van de zijde van het kantoor van de landsadvocaat in ieder geval aanwezig zijn hijzelf en/of zijn plaatsvervanger, de voorzitter van het Bestuur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen. In dit overleg worden de uitkomsten van audits en onderzoeken in verband met de naleving van de overeenkomst besproken, alsmede eventuele dilemma's die zich hebben voorgedaan in de uitvoering van opdrachten of bij cliënt- en zaakacceptatie en wensen ten aanzien van uit te voeren (externe) audits.

Met bovenstaande maatregelen wordt niet beoogd dat de Staat de rol van toezichthouder op zich neemt, maar de bijzondere positie van de Staat rechtvaardigt volgens het kabinet dat over deze aspecten periodiek door de landsadvocaat aan de Staat verantwoording wordt afgelegd.

Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen ten aanzien van de naleving van de verplichtingen uit de overeenkomst door de landsadvocaat en ten aanzien van het functioneren van het bestuurlijk overleg.

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