



Minister van JenV

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Juridische Zaken en  
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Kabinetsreactie op rapport commissie Silvis

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4562861

## 1. Aanleiding

Bij brief van 6 december 2022 heeft u de Kamers het rapport van de commissie advocatendiensten aan de Staat toegezonden met de toezegging dat de kabinetsreactie zou volgen aan het begin van het tweede kwartaal. 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 uw ambtsvoorganger daarop had gevraagd aan twee externe deskundigen. Een van deze deskundigen was van oordeel dat er aanleiding was te bezien hoe de advocatuurlijke dienstverlening aan de Staat op de langere termijn zou moeten worden georganiseerd. De commissie heeft een groot aantal gesprekken gevoerd met relevante actoren binnen de rijksoverheid, decentrale overheden en het bedrijfsleven. In het rapport beschrijft ze de redenen voor inschakeling van een advocaat, de historische en huidige relatie met de landsadvocaat en 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.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht akkoord te gaan met agendering van bijgaande concept-kabinetsreactie op het rapport van de commissie advocatendiensten aan de Staat (Silvis) en het naar aanleiding van het rapport gewijzigde landscontract in het voorportaal CBJ. De reactie is ambtelijk interdepartementaal voorbereid en afgestemd.

### Kernpunten

De commissie Silvis heeft 5 aanbevelingen gegeven:

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.

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**  
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4562861

Voorgesteld wordt deze aanbevelingen over te nemen.

#### Overheidsinstituut

De commissie constateert dat er binnen de Staat goede ervaringen zijn met advocaten in dienstbetrekking die op specifieke rechtsgebieden werkzaam zijn, maar stelt 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. Uitbreiding van het aantal advocaten dat werkzaam is op specifieke rechtsgebieden bij departementen ministeries kan een reële mogelijkheid in aanvulling op de landsadvocatuur, als daarvan ook concrete voordelen te verwachten zijn. Om te kunnen beoordelen of er concrete voordelen te verwachten zijn en op welke rechtsgebieden een eventuele uitbreiding (en in welke vorm) zinvol zou zijn, is het nodig dat de Staat beter inzicht krijgt in de aan de landsadvocaat en andere kantoren verstrekte opdrachten. Het versterken van het opdrachtgeverschap (aanbeveling 4 en 5) heeft onder meer tot doel om trends (sneller) te kunnen signaleren en daarop in te kunnen spelen.

#### Landsadvocaat en wijziging contract

De commissie ziet verder grote waarde in de snelle beschikbaarheid van een deskundig raadsman 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 (zij is daardoor in tegenstelling tot andere kantoren zelden geconflicteerd) 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 buiten de rijksoverheid). 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 beeld komt overeen met het beeld dat we zelf hebben op grond van de bestuurlijke overleggen en de andere reguliere contacten met de landsadvocaat. Het ligt daarom voor de hand om de samenwerking met de landsadvocaat en zijn kantoor voort te zetten. Het landscontract is aangepast n.a.v. de aanbevelingen van de commissie:

- Het contract is met Pels Rijcken gesloten i.p.v. met de landsadvocaat.

- 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 inkoopbeisen die door sommige onderdelen van het Rijk op het gebied van diversiteit worden gesteld. Het contractueel borgen van het diversiteitsbeleid is ook een wens vanuit de Eerste Kamer.
- Er is in het contract opgenomen dat het kantoor aan opdrachtgevers desgewenst ieder half jaar een overzicht aanlevert van nader overeen te komen gegevens m.b.t. lopende en afgeronde zaken. Hiermee kan invulling worden gegeven aan de versterking van het opdrachtgeverschap waar ik hieronder nader op in zal gaan.

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**  
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4562861

Hiernaast is het contract op enkele onderdelen nog aangepast vanwege langer bestaande wensen. Zo is de indexeringssystematiek (deze sluit nu beter aan bij wat gebruikelijker is bij inkoop) gewijzigd en is er een grondslag opgenomen op grond waarvan redelijke kosten die voortvloeien uit de opdracht door de opdrachtgever kunnen worden betaald. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan beveiligingskosten voor zover er sprake is van een concrete dreiging als gevolg van het optreden in een zaak.

#### Uitbreiding contracten andere kantoren

Voorgesteld wordt verder om conform de aanbevelingen van de commissie 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 en notariële diensten. Het is nog onbekend of de door Fin en EZK reeds gecontracteerde kantoren interesse hebben in uitbreiding. Het doel van uitbreiding 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.

#### Versterkt Opdrachtgeverschap

De commissie beveelt aan het opdrachtgeverschap te versterken. Het gaat daarbij zowel om coördinatie als centralisatie van overzichten van lopende zaken. Zoals de commissie terecht heeft opgemerkt bestaat er tussen de ministeries reeds een vorm van coördinatie en daarmee monitoring. Om tot een beter overzicht te komen van lopende en afgeronde opdrachten heeft het Deense landscontract als voorbeeld gediend. Hierin is opgenomen dat door het kantoor van de Deense landsadvocaat periodiek een overzicht kan worden aangeleverd van lopende en afgeronde zaken. In dit overzicht worden bijvoorbeeld gegevens zoals zaaktype en onderwerp/rechtsgebied, gefactureerde bedragen en tijdbesteding opgenomen. In het nieuwe contract van de Staat met het kantoor Pels Rijcken is een soortgelijk bepaling opgenomen. Hiermee kunnen opdrachtgevers binnen de Staat beschikken over een centraal en actueel overzicht van door hen verleende opdrachten, zoals de commissie voor ogen heeft. Daarnaast is het van belang dat de ministeries zelf meer structureel relevante gegevens op uniforme wijze te gaan

registreren (bv. keuzes ten aanzien van de inzet en evaluaties). Deze gegevens en de beelden die daaruit voortkomen zullen vervolgens periodiek in interdepartementaal verband worden besproken zodat de ministeries beter in staat zullen zijn trends te signaleren en hierop in te spelen.

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**  
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

**Datum**  
17 maart 2023

**Ons kenmerk**  
4562861

#### **4.1 Politieke context**

In de Tweede Kamer zijn eerder moties van het lid Omtzigt waarin wordt opgeroepen de samenwerking met het kantoor van de landsadvocaat te verbreken, in stemming gebracht. In de Eerste Kamer heeft het lid Otten een motie met dezelfde strekking in voorbereiding.

Op 14 maart jl. is in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht bij de opschaling van het aantal zogenaamde vaststellingsovereenkomst (VSO)-trajecten de rol van de landsadvocaat uit te faseren en te onderzoeken hoe in bredere zin de inzet van de landsadvocaat in toeslagenherstelzaken te stoppen, ook in lopende zaken, en de Kamer hierover te informeren. De minister van Financiën zal inhoudelijk op deze motie reageren.

Daarnaast is in de motie Leijten/Ellian aan de regering gevraagd om met een reflectie te komen op de rol van de Staat als procespartij.<sup>1</sup> De Minister voor Rechtsbescherming zal naar verwachting de kabinetsreactie op de motie Leijten/Ellian rond de zomer aan de Kamer toesturen.

#### **4.7 Implementatie**

De versterking van het opdrachtgeverschap (welke gegevens moeten uniform worden geregistreerd) 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. Een aantal ministeries hebben zich al aangemeld. Het gaat om BZK, Fin en IenW/RWS. JenV zal dit traject trekken.

### **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

#### **5.1 Toelichting**

Deze beslisnota wordt actief openbaar gemaakt als de kabinetsreactie aan de Kamer wordt gezonden. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 29279, nr. 761.