

Memorie van toelichting

I. Algemeen

Inleiding

Dit voorstel voor verordening geeft uitvoering aan het aangekondigde experiment over de inzet van advocaten in dienst van rechtsbijstandsverzekeraars (of zelfstandige schaderegelingskantoren)¹ voor de niet bij die rechtsbijstandsverzekeraar verzekerde rechtzoekende. Het experiment beoogt meer kennis en ervaring op te doen over een mogelijke systeemwijziging van regelgeving op praktijkstructuren, terwijl tevens enkele bestaande waarborgen voor een behoorlijke beroepsuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat behouden blijven.²

Het voorstel voorziet in de opneming in de Verordening op de advocatuur van een experimentenparagraaf. Ingevolge die paragraaf is het de komende vijf jaren toegestaan dat advocaten in dienst van rechtsbijstandsverzekeraars die aan bepaalde voorwaarden voldoen, voor niet-verzekerden optreden. Daarmee wordt het aanbieden van rechtsbijstand aan rechtzoekenden toegestaan volgens een praktijkstructuur waarvan het eigendom niet dan wel niet geheel in handen is van advocaten. In de voorwaarden zijn wel eisen opgenomen ten aanzien van de bestuurders van de rechtsbijstandsverzekeraar en in voorkomend geval van de in de groep verbonden rechtspersoon-aandeelhouder, aangezien die een directe en hiërarchische invloed kunnen hebben op de praktijkuitoefening van de advocaat. De voorwaarden vinden hun oorsprong en rechtvaardiging in het waarborgen van de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat, met name de onafhankelijkheid van de advocaat.

Aanleiding

De algemene raad verricht sinds enige tijd, naar aanleiding van verzoeken daartoe vanuit een rechtsbijstandsverzekeraar en de minister voor Rechtsbescherming, onderzoek naar alternatieve praktijkstructuren en het systeem van regelgeving. De rechtsbijstandsverzekeraar wil – kort samengevat – dat de beperking in de Verordening op de advocatuur ten aanzien van het optreden voor uitsluitend verzekerden wordt losgelaten. Het prangende punt bij de wijze waarop de rechtsbijstandsverzekeraar binnen de huidige regelgeving wil opereren, is niet zozeer dat daarbij diensten worden verleend door advocaten-in-dienstbetrekking. De spanning met de regelgeving vloeit voort uit de bestuurs- en eigendomsverhoudingen. De advocaten in dienst van de rechtsbijstandsverzekeraar die werkzaamheden willen verrichten voor niet-verzekerden werken voor een werkgever waarvan het bestuur en de eigendom deels of volledig in handen is van niet-advocaten.

Het huidige systeem van regelgeving, toezicht en tuchtrecht is gebaseerd op het waarborgen van de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat: onafhankelijk,

¹ Indien hierna wordt gesproken over rechtsbijstandsverzekeraars wordt tevens bedoeld 'of zelfstandige schaderegelingskantoren of een daarmee vergelijkbare instelling', aangezien deze eveneens onder de uitzonderingsbepaling vallen van artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, van de Verordening op de advocatuur.

² Zie artikel 10a, eerste lid, van de Advocatenwet: onafhankelijk, partijdig, deskundig, integer, vertrouwenspersoon.

partijdig, deskundig, integer en vertrouwenspersoon. Een advocaat die als zelfstandige optreedt (in welke praktijkstructuur dan ook) zal weinig externe druk ervaren op de kernwaarden. Bij advocaten in dienst kan de externe druk wel plaatsvinden vanwege de hiërarchische arbeidsverhouding. Een advocaat in loondienst is inherent afhankelijk van zijn werkgever. Het ligt immers voor de hand dat het risico op inperking van de onafhankelijkheid van de advocaat ernstig wordt vergroot door externe gezagsverhoudingen die niet onder advocatenregelgeving vallen en externe financiële druk.³ Door regulering wordt deze externe druk verminderd. De bestuurders en aandeelhouders van de werkgever van de advocaat (een advocatenkantoor) zijn immers zelf ook advocaat. Deze bestuurders/aandeelhouders zijn zelf ook doordrongen van en gebonden aan de kernwaarden en via toezicht en tuchtrecht ook ter verantwoording te roepen.

Onder bijzondere voorwaarden mag een advocaat in loondienst zijn bij een andere werkgever dan bij een advocatenkantoor. Dan zijn de bestuurders en aandeelhouders derhalve *geen* advocaat. De bijzondere voorwaarde is dat deze advocaten alleen als advocaat kunnen optreden ten behoeve van die werkgever of diens leden (bijvoorbeeld van een vakbond) en niet ten behoeve van derden. Deze uitzondering is gebaseerd op het paralleliteitscriterium, waarbij door de omstandigheden en regulering verzekerd wordt dat de belangen van de advocaat in loondienst en van zijn werkgever of diens leden parallel lopen. Dan kan geen tegenstelling van belangen ontstaan.⁴

Hierop is een nog verdergaande uitzondering gemaakt. De advocaat in loondienst bij een rechtsbijstandsverzekeraar mag optreden voor anderen dan de eigen werkgever. Daarmee is het criterium van *structurele paralleliteit van belangen* losgelaten. De belangen van rechtsbijstandsverzekeraar en verzekerde lopen hier niet steeds parallel, zodat de mogelijkheid van tegengestelde belangen gegeven is. Dat vindt zijn oorzaak in de aard van het verzekeringsbedrijf.⁵ Vanwege het maatschappelijke belang van rechtsbijstandsverzekeraars is deze verdergaande uitzondering toegestaan, doch beperkt tot de doelgroep van rechtsbijstandsverzekeraars, namelijk de verzekerden. Deze uitzondering is tot stand gekomen na een lang politiek en bestuurlijk proces.

Het onderzoek naar alternatieve praktijkstructuren en het systeem van regelgeving leidt tot de conclusie dat het huidige systeem functioneert in het waarborgen van de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat en dat de verdergaande uitzondering voor rechtsbijstandsverzekeraars feitelijk een inconsistentie is op het huidige systeem. Het loslaten van de beperking op deze verdergaande uitzondering leidt tot een fundamentele systeemwijziging.

Gelet op het bovenstaande en het debat hierover is de algemene raad voornemens nader onderzoek te doen naar een fundamentele systeemwijziging, waarbij het waarborgen van de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat op een ander niveau, namelijk op de persoon van de advocaat, in de regelgeving wordt ingebouwd. Hiertoe worden *expertmeetings* en *impact-assessments* uitgevoerd. Met name de gevolgen van een mogelijke systeemwijziging in Europees verband zijn leidend. Daarbij zijn ook de mogelijke consequenties voor de geheimhoudingsplicht en het daarmee verbonden verschoningsrecht een punt van aandacht.

³ Vgl. Commissie Advocatuur, Een maatschappelijke orde, 24 april 2006, p. 42.

⁴ Commissie Advocatuur, Een maatschappelijke orde, 24 april 2006, p. 41.

⁵ Commissie Advocatuur, Een maatschappelijke orde, 24 april 2006, p. 41.

De minister voor Rechtsbescherming en de rechtsbijstandsverzekeraar hebben aangegeven de beperking op de verdergaande uitzondering te willen loslaten, omdat zij zich ook willen richten op een groep niet-verzekerde rechtzoekenden die net niet in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. De aanname is dat deze groep geïnteresseerd is in vaste pakketprijzen om de kosten van rechtsbijstand beheersbaar te houden. Overigens zijn er ook veel advocatenkantoren die deze groep rechtzoekende bedienen, onder andere door het matigen van uurtarieven of vaste prijsafspraken.⁶ De algemene raad juicht daarbij nieuwe initiatieven in de markt toe, mits de kernwaarden van de advocaat blijven gewaarborgd.

In het onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging wil de algemene raad meer kennis en informatie verkrijgen over de gevolgen. Via een experiment, zoals voorgesteld in deze verordening, wordt meer kennis en informatie opgedaan over de systeemwijziging. Daarom is het experiment te zien als voorloper van een mogelijk nieuw systeem, in plaats van als onderdeel van de huidige systematiek, aangezien deze daarin niet goed is in te passen. Bijkomend voordeel is dat met een experiment tegelijkertijd wordt tegemoetgekomen aan de wens van de minister en de rechtsbijstandsverzekeraar. Met het experiment wordt een andere vorm van de *alternative business structure* mogelijk gemaakt, zij het bewust voor een beperkte groep om het onderzoek beheersbaar te houden.

De term *alternative business structure* is ontleend aan het eind 2004 verschenen rapport van sir David Clementi.⁷ Het betreft een containerbegrip dat uiteenvalt in verschillende vormen. In dit rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen structuren die al dan niet uitsluitend juridische diensten verlenen en al dan niet volledig in eigendom zijn en onder bestuur vallen van advocaten. Daardoor ontstaat een kwadrant van vier vormen. Op basis van de huidige regelgeving is samenwerking met anderen reeds toegelaten (toegelaten vrije beroepen die vooral aan de advocatuur verwante *juridische* diensten verlenen; notarissen, belastingadviseurs en octrooigemachtigden). Samenwerking in een praktijk die andere diensten verleent is niet toegestaan. Voorts is het reeds toegestaan dat een minderheid van het bestuur een niet-advocaat is (non-lawyer management). In overeenstemming met de bevindingen van de Commissie Advocatuur is volgens het huidige systeem vreemde kapitaalverhoudingen niet toegestaan. Dit experiment is onderdeel van een onderzoek of een verruiming daarvan gevolgen heeft voor de onafhankelijkheid en partijdigheid en welke andere gevolgen een eventuele verruiming kan hebben. Een eventuele verruiming moet worden gezien in het licht van het gehele systeem van regelgeving, toezicht en handhaving.

Met het experiment wordt beoogd volgens het alternatieve systeem te gaan werken, maar worden voorzichtigheidshalve enkele extra waarborgen ingebouwd. De waarborg houdt in dat de meerderheid van de bestuurders van de werkgever (en van de in een groep verbonden rechtspersoon-aandeelhouder van die werkgever) van advocaten-in-dienst eveneens advocaat moeten zijn. Daarmee is aan een belangrijke waarborg voor de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat voldaan en tevens de mogelijkheid geboden om de werking in de praktijk te bezien met beperking van de risico's voor de rechtzoekende, zoals genoemd door de Commissie Advocatuur⁸, in het belang van een goede rechtsbedeling.

⁶ Zie ook Winter, H.B. e.a., *Tariefregulering in de advocatuur*, pro facto, 23 maart 2015, p. 31-32.

⁷ D. Clementi, *Review of the Regulatory Framework for Legal Services in England and Wales*, december 2004.

⁸ Commissie Advocatuur, *Een maatschappelijke orde*, 24 april 2006, p. 42.

De kernwaarden van de advocatuur

De kernwaarden vormen de basis van het bijzondere karakter het beroep van de advocaat. Zij zijn de professionele standaard, vormen richtlijnen bij het optreden van de advocaat en zijn een toetssteen voor de tuchtrechter. Zij zijn de gemeenschappelijke basis voor de beroepsuitoefening, ondanks de verscheidenheid binnen de advocatuur. De kernwaarden geven zowel uitdrukking aan de verantwoordelijkheid van de advocaat en de daarmee verbonden privileges, als aan het waarborgen van een goede rechtsbedeling. Het beschikbaar zijn van onafhankelijke, partijdige, deskundige, integere en vertrouwelijke rechtsbijstand is immers noodzakelijk voor een goede rechtsbedeling.⁹ De Nederlandse orde van advocaten heeft de wettelijke taak om in het publieke belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke praktijkuitoefening te bevorderen, waaronder de naleving conform de kernwaarden van de advocaat. Zie daartoe artikel 10a van de Advocatenwet.

De kernwaarde onafhankelijkheid is een wezenskenmerk van de advocatuur. 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. Hij benadert de zaak met voldoende afstand, en is daarbij onbevangen en onbevooroordeeld. Persoonlijke belangen van de advocaat mogen geen rol spelen bij de behandeling van de zaak.¹⁰ De onafhankelijkheid van de advocaat bevat de volgende elementen: i) onafhankelijkheid van de overheid, ii) onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, iii) economische onafhankelijkheid en iv) juridische onafhankelijkheid. Voor wat betreft de onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid en rechterlijke macht geldt dat de advocaat bij zijn beroepsuitoefening in beginsel aan deze autoriteiten geen verantwoording verschuldigd is. Deze onafhankelijkheid is er in het belang van de cliënt en van de rechtzoekende in het algemeen. De economische onafhankelijkheid heeft betrekking op het aantrekken van zaken; een advocaat kan weigeren een bepaalde rechtzoekende bij te staan. De juridische onafhankelijkheid, die ook wel wordt aangeduid als 'boordelingsvrijheid', houdt in dat de advocaat zelf kan bepalen hoe hij de behandeling van de zaak ter hand zal nemen. Daarbij moet de advocaat wel de belangen en doelstellingen van zijn cliënt kennen en voor ogen houden, maar hij moet zich daarmee niet vereenzelvigen.¹¹ Het onderzoek van de algemene raad richt zich op het bepalen hoe in een alternatief systeem deze kernwaarde het beste kan worden gewaarborgd.

De kernwaarde partijdigheid is complementair aan onafhankelijkheid. De partijdigheid betekent dat de advocaat het partijbelang van zijn cliënt naar zijn beste vermogen tot uitdrukking brengt in een zaak en dat hij van niemand anders opdrachten ontvangt dan van zijn cliënt. Hij voorkomt belangenverstremgeling. Het is immers de cliënt die de bijstand van de advocaat heeft ingeroepen. De advocaat moet dan ook naar beste weten het belang van zijn cliënt dienen en niet de belangen van anderen of zijn persoonlijk belang.¹²

Met de kernwaarde deskundigheid wordt bedoeld op voldoende kennis en vaardigheden voor een juiste invulling van het beroep en het op peil houden van de vakinhoudelijke deskundigheid. Met integriteit wordt er bedoeld op dat de advocaat boven de zaak staat, hij belangenverstremgelingen

⁹ Kamerstukken II, 32 382, nr. 3, p. 7.

¹⁰ Kamerstukken II, 32 382, nr. 3, p. 8.

¹¹ Project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW); rapport van de interdepartementale werkgroep domeinmonopolie advocatuur (27 juni 1995), P. 26-28.

¹² Kamerstukken II, 32 382, nr. 3, p. 9.

tegen gaat en zich kan verantwoorden voor zijn keuzes, gegeven zijn rol binnen de rechtsorde.¹³ De vertrouwelijkheid is voor het goed kunnen vervullen van het beroep van wezenlijk belang; cliënten moeten in vertrouwen alles in volle openhartigheid kunnen wisselen met hun advocaat. Alleen dan kunnen alle mogelijkheden en risico's in een zaak naar behoren worden geïnventariseerd en gewogen, en kunnen in volle omvang beslissingen worden genomen over de aanpak van een zaak of de in te nemen procespositie.¹⁴

De risico's op inbreuken op de kernwaarden van de advocaat worden in het huidige wettelijke systeem gewaarborgd door alle mogelijke druk door beroepsgenoten te normeren en eventueel te sanctioneren. Die mogelijkheden zijn er niet of minder bij niet-beroepsgenoten of niet onder tuchtrecht vallende vrije beroepen. Een fundamenteel ander systeem lijkt mogelijk, maar dan moeten andere waarborgen worden ingebouwd of nadelige consequenties worden geaccepteerd. Dat andere systeem wordt nader onderzocht, waarbij bovenstaande kernwaarden leidend zijn.

Wijzigingen in de regelgeving

De regelgeving voor rechtsbijstandsverzekeraars blijft ongewijzigd. De advocaten in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, van de Verordening op de advocatuur, (rechtsbijstandsverzekering of zelfstandig schaderegelingskantoor) mogen optreden voor de werkgever of bij die werkgever verzekerden.

De wijzigingen in de regelgeving zien uitsluitend op het invoeren van een experiment voor alternatieve praktijkstructuren voor rechtsbijstandsverzekeraars of zelfstandige schaderegelingskantoren, zodat daarmee kennis en ervaring wordt opgedaan voor het onderzoek naar een fundamentele systeemwijziging. Het bestuur van deelnemers aan het experiment moet wel gehouden zijn tot naleving van de kernwaarden. Daarom is het vereiste geformuleerd dat de meerderheid van de bestuurders advocaat moet zijn.

Het experiment blijft beperkt tot de groep genoemd in artikel 5.9, onderdeel e, van de verordening, omdat hiermee wordt aangesloten bij een bestaande normadressaat (de groep van onderdeel e) waarmee nuttige informatie kan worden opgehaald over een mogelijk alternatief regelgevingssysteem. Iedere rechtsbijstandsverzekeraar die aan de voorwaarden voldoet kan deelnemen. De deelnemers aan het experiment moeten zich realiseren dat de looptijd voor bepaalde tijd is en daarmee de gecreëerde mogelijkheden weer kunnen worden beëindigd. Een grotere doelgroep zou feitelijk tot onomkeerbare stappen kunnen leiden, die zonder nader onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging onverantwoord zouden zijn in het kader van een goede rechtsbedeling. De groep van onderdeel c en d van artikel 5.9 van de Verordening is daarom niet meegenomen in het experiment en om die reden is er geen verwijzing naar die bepalingen opgenomen. Voor de bestuurders en aandeelhouders van die groep (onderdelen c en d) wijzigt er niets.

Met het experiment wordt beoogd volgens een alternatief systeem te gaan werken teneinde hierover kennis en informatie op te halen, waarbij de *alternative business structure* mogelijk is. De bepaling of het experiment na de looptijd kan worden voortgezet is echter afhankelijk van het beleidsonderzoek dat de algemene raad nu uitvoert. Daarbij is de bescherming van de wettelijk vastgelegde kernwaarden leidend, alsmede de gevolgen van een mogelijke systeemwijziging in

¹³ Kamerstukken II, 32 382, nr. 3, p. 10.

¹⁴ Kamerstukken II, 32 382, nr. 3, p. 11.

Europees verband. Daarbij zijn ook de mogelijke consequenties voor de geheimhoudingsplicht en het daarmee verbonden verschoningsrecht een punt van aandacht.

Adviezen

Raad van Advies

PM

Adviescommissie regelgeving

De adviescommissie regelgeving is op grond van artikel 2.17 van de Verordening op de advocatuur gevraagd te adviseren over de juridische kwaliteit en de gevolgen van de regelgeving voor de beroepsuitoefening en de praktijkvoering van advocaten. Het advies is vindbaar onder document Vo-15, nr. 5. De algemene raad heeft met inachtneming van het hiernavolgende de suggesties onder dankzegging overgenomen.

Het advies van de adviescommissie bevat een nuttige terugblik op de invoering van de zogenaamde 'Cohen-advocaten'. In het advies wordt de vraag opgeroepen of het uitgangspunt – het werken voor slechts één client – wordt verlaten met onderhavig voorstel. Dit is niet het geval. Slechts voor de advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar (onderdeel e van artikel 5.9, van de verordening) hoeft niet voor slechts één client (namelijk de eigen werkgever) te worden gewerkt. Op grond van artikel 5.11, eerste lid, van de Verordening op de advocatuur was dit reeds mogelijk. Voor de advocaten in dienst van 'een andere werkgever' als bedoeld in artikel 5.9, aanhef en onderdeel g, van de Verordening, is geen wijziging beoogd.

Voorts is een vraag gesteld over een mogelijke verwijzing naar artikel 5.6 van de Verordening. Dit artikel ziet op samenwerkingsverbanden en praktijkrechtspersonen. In de toelichting is toegevoegd dat het experiment geen invloed heeft op samenwerkingsverbanden en praktijkrechtspersonen. Die verbanden zijn immers genoemd in onderdelen c en d van artikel 5.9 van de Verordening. Het experiment is beperkt tot de groep onder onderdeel e van artikel 5.9 van de Verordening. Met die toevoeging is een verwijzing niet nodig.

De adviescommissie acht een melding zonder toets ontoereikend. In de verordening is toegevoegd welke gegevens bij de melding moeten worden verstrekt. Er is voor gekozen geen aanvraag en besluitsysteem toe te voegen om de drempel zo laag mogelijk te houden. Dit wordt verantwoord geacht, gezien de bepaalde doelgroep voor het experiment en de toetsing die reeds op grond van de Wet op het financieel toezicht heeft plaatsgevonden.

In het advies wordt opgemerkt dat de evaluatie wordt genoemd, zonder dat hierop inhoudelijk wordt ingegaan. De evaluatie maakt onderdeel uit van het onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging. Dat onderzoek bepaalt ook of het experiment kan worden voortgezet, geïncorporeerd of moet worden beëindigd.

De adviescommissie zet vraagtekens bij de reikwijdte van het experiment in verband met de genoemde 'middengroep' (de rechtzoekende die net niet in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand). De reikwijdte van het experiment is beperkt tot de doelgroep van – kort samengevat onderdeel e – rechtsbijstandsverzekeraars, waarbij geen doelgroep is bepaald ten aanzien van clientèle. Het doel van het experiment is informatie vergaren, maar een neveneffect is dat het aanbod van rechtsbijstand aan de groep rechtzoekenden die niet in aanmerking komt voor

gefinancierde rechtsbijstand wordt vergroot met aan het experiment deelnemende rechtsbijstandsverzekeraars.

Buitenlandse ontwikkelingen

Voor het onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging wordt eveneens gekeken naar ontwikkelingen binnen de Europese Unie, aangezien via de dienstenrichtlijn en vestigingsrichtlijn het Nederlandse systeem kan doorwerken in de andere lidstaten en omgekeerd.

Daarnaast wordt gekeken naar de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, waar na diepgaand beraad de *alternative business structure* is ingevoerd. Deze houdt in dat derden (niet-advocaten) na een *fit-to-own* toets een vergunning kunnen krijgen om een minderheidsbelang te verkrijgen in advocatenkantoren.

Tijdsspanne

Het voornemen is dat het voorstel van Wijzigingsverordening ter bespreking wordt voorgelegd aan een voorvergadering van het college van afgevaardigden op 11 november 2020. Daarna is het voornemen het voorstel ter besluitvorming te agenderen voor de vergadering van het college van afgevaardigden van 3 december 2020. Als het college van afgevaardigden de wijziging van de Verordening op de advocatuur vaststelt, kan deze op 1 januari 2021 in werking treden.

Bedrijfseffecten en administratieve lasten voor de balie

Onder bedrijfseffecten worden in dit verband verstaan de beoogde en niet-beoogde gevolgen van het voorstel voor het bedrijfsleven, zoals marktwerkingseffecten en sociaaleconomische gevolgen. Onder administratieve lasten worden in dit verband verstaan de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit dit voorstel.

Het beoogde effect van dit voorstel is het vergaren van kennis en ervaring voor een eventuele fundamentele systeemwijziging. Voor advocaten in dienst van rechtsbijstandsverzekeraars geldt dat zij zich naast de cliëntèle verzekerden ook kunnen richten op de cliëntèle niet-verzekerde rechtzoekenden.

De administratieve lasten zijn dat rechtsbijstandsverzekeraars enkele reeds aanwezige advocaten tot bestuurder moeten benoemen of reeds aanwezige bestuurders zich tot advocaat moeten laten beëdiggen. Daarnaast zal jaarlijks geaggregeerde informatie moeten worden aangeleverd over het experiment, welke informatie wordt gebruikt voor het lopende onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging. Het zijn de advocaten in dienst die als normadressaat de verplichting hebben om de informatie aan te leveren, ingevolge artikel 5.17, eerste volzin. Dit laat onverlet dat dit gezamenlijk voor alle advocaten in dienst wordt gedaan door de werkgever.

Interne en externe communicatie

De Wijzigingsverordening wordt gepubliceerd in de Staatscourant, de Orde-nieuwsbrief en op de website van de Nederlandse orde van advocaten. Daarnaast zal de Wijzigingsverordening ter kennis worden gebracht aan de minister voor Rechtsbescherming en de Tweede Kamer. Tot slot zal, vanwege de doelgroep van het experiment, het Verbond van Verzekeraars op de hoogte worden gebracht.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (invoeging titel paragraaf 5.5.1)

De huidige bepalingen worden in een aparte paragraaf ondergebracht in afdeling 5.5. Daardoor is het mogelijk om in een nieuwe separate paragraaf het experiment onder te brengen.

Onderdeel B (paragraaf 5.5.2 en artikelen 5.16, 5.17)

In de nieuwe paragraaf wordt het experiment, de voorwaarden voor deelname en de informatieverplichting opgenomen.

In het experiment is het mogelijk voor een advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar om, indien aan de voorwaarden voor deelname is voldaan, in aanvulling op artikel 5.11, eerste lid, van de Verordening op de advocatuur, eveneens voor niet bij die rechtsbijstandsverzekeraar verzekerden op te treden.

De deelname is gebonden aan voorwaarden als waarborg voor de behoorlijke praktijkuitoefening conform de kernwaarden van de advocaat. De risico's op schending van de kernwaarden (en als schending mocht plaatsvinden, op niet-sanctionering) worden fors verkleind als van de werkgever de meerderheid van het bestuur en de voorzitter uit advocaten bestaat (onderdeel a). De bedoeling is dat het gezag (direct of indirect) op de advocaat in dienst wordt uitgeoefend door een advocaat. Om indirect gezag te dekken is opgenomen dat als een meerderheid van de aandelen in de rechtspersoon van de werkgever worden gehouden door een andere rechtspersoon, ook voor die rechtspersoon geldt dat daarvan de meerderheid van de leden van het bestuur en de voorzitter een advocaat is (onderdeel b). De deelname aan het experiment staat pas open als voorafgaand een werkgever zich bij de algemene raad heeft gemeld en daarbij alle noodzakelijke gegevens voor de beoordeling of aan de voorwaarden is voldaan worden verstrekt (onderdeel c). Dit betreft in ieder geval en niet uitsluitend gegevens over de statuten van de relevante rechtspersonen, de namen van de bestuurders daarvan en de aandeelhouderssamenstelling. Daarnaast kan onder andere worden gecontroleerd of aan de verplichting van het professioneel statuut is voldaan. De algemene raad kan hiervoor een formulier ter beschikking stellen.

Het is mogelijk dat een rechtspersoon optreedt als bestuurder. Dan komt de vraag op hoe de meerderheid van de bestuurders moet worden bepaald. Om die reden is in het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.16 opgenomen dat meetelt als toegestane bestuurder een rechtspersoon waarvan de meerderheid van het bestuur en de voorzitter daarvan, advocaat is.

Voorts is het mogelijk dat het bestuur, bestaande uit natuurlijke personen, wordt gevormd door een even aantal personen. Dit is mogelijk, mits de advocaat in dat bestuur voorzitter is met een doorslaggevende stem bij stakende stemmen. Dit is de reden waarom de voorzitter een advocaat moet zijn; feitelijk doorslaggevende zeggenschap door de advocaat-bestuurders over rechtspersonen waarbinnen de praktijk wordt gevoerd of die als werkgever optreden.

Naast de voorwaarden voor deelname blijven de overige reeds geldende verplichtingen bestaan. In het kader van de onafhankelijkheid wordt hier met name aandacht gevraagd voor het professioneel statuut. Die verplichting bestaat op grond van artikel 5.12 van de verordening. Hier is de link gelegd

met een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, onderdeel e (naast f en g) van de verordening, zodat ook de advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar die optreedt voor verzekerde of niet verzekerde een geldend professioneel statuut moet hebben. Het professioneel statuut bepaalt nader de arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer-advocaat, om daarmee de onafhankelijkheid te waarborgen. Zo zijn bepalingen opgenomen dat de werkgever de vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening van de werknemer zal eerbiedigen. Als werkgever onthoudt hij zich van al datgene dat invloed kan uitoefenen op het beroepsmatige handelen van de werknemer en de beroepsmatige vaststelling van een in een zaak te volgen beleidslijn (artikel 2 van het professioneel statuut). Voorts zijn er afspraken over het naleven van beroeps- en gedragsregels, tegenstrijdige belangen en de geheimhoudingsverplichting (artikel 4 van het professioneel statuut). Dit professioneel statuut is vindbaar op de regelgevingswebsite van de Nederlandse orde.¹⁵

Een andere reeds geldende verplichting wordt ook in deze memorie van toelichting genoemd, namelijk die van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering. De advocaat moet op grond van artikel 6.24 van de verordening adequaat verzekerd zijn ter zake van het risico van zijn beroepsaansprakelijkheid. Dit geldt ook als via een werkmaatschappij diensten worden aangeboden aan niet-verzekerden. Dan moet de cliënt ook voor die mogelijke schade dekking hebben.

Het is mogelijk dat een advocaat in dienst van een werkgever wordt gedetacheerd aan een andere rechtspersoon binnen de groep. Dan geldt de bestaande regelgeving op grond van artikel 12, vierde lid, van de Advocatenwet. Op grond van artikel 12 zijn advocaten immers verplicht kantoor te houden in één arrondissement op één locatie. Bij detachering is ontheffing nodig van de algemene raad, omdat de inlener naast de werkgever ook bepaalde instructiebevoegdheden kan krijgen. Dit kan ten koste gaan van de onafhankelijkheid. Vandaar dat voor een mogelijke ontheffing een 'verklaring onafhankelijke praktijkuitoefening bij detachering' wordt geëist. Deze is gebaseerd op het professioneel statuut en heeft tot doel ook de inlener te binden aan de bescherming van de advocaat tegen inbreuken op diens kernwaarden.

Voorts is in het experiment een grondslag opgenomen voor het verstrekken van gegevens ten behoeve van het onderzoek naar de fundamentele systeemwijziging (artikel 5.17). De gegevens zijn geaggregeerd. Het is niet de bedoeling dat cliëntgegevens worden overgelegd. De geheimhoudingsplicht is daarmee gewaarborgd. In het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) wordt opgemerkt dat geen persoonsgegevens worden verwerkt. De gegevens over de wijze waarop de kernwaarden van de advocaten in dienst zijn gewaarborgd heeft tot doel – naast het voldoen aan de minimale eisen – om de werkgever jaarlijks bewust te maken van de kernwaarden van de advocaten in dienst en tevens te stimuleren meer te doen. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door een adviesraad met advocaten, een vertrouwenspersoon en extra statutaire waarborgen. De algemene raad kan hiervoor een formulier ter beschikking stellen.

Onderdeel C (artikel 5.9, aanhef en onderdeel e)

Met de aanvulling in de bepaling van artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, wordt de verbinding gelegd met het experiment. Hiermee wordt beoogd te regelen dat de advocaat-in-dienstbetrekking praktijk kan uitoefenen bij een verzekeraar of een zelfstandig schaderegelingskantoor als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, waarbij nu een extra mogelijkheid is toegevoegd via het experiment.

¹⁵ <https://www.advocatenorde.nl/document/20160107-bijlage-4-professioneel-statuut-voor-de-advocaat-in-dienstbetrekking>

Onderdeel D (artikel 10.4)

Artikel 10.4 regelt het einde van het experiment. De wijzigingen die met het voorstel in de Verordening op de advocatuur worden ingevoerd, houden met ingang van 1 januari 2026 van rechtswege op te bestaan. Daarmee wordt op transparante wijze zeker gesteld dat deze wijzigingsverordening de status van experiment blijft houden. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat het experiment kan worden verlengd of kan worden geïncorporeerd in een fundamentele systeemwijziging. Daartoe moet het college van afgevaardigden in dat geval een nieuw besluit nemen.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Er is voor gekozen de datum van inwerkingtreding in de Wijzigingsverordening te regelen omwille van de inzichtelijkheid.

Artikel III

Dit artikel regelt de citeertitel.