

Bescherming van kernwaarden
Aanbevelingen voor Traditionele en Alternatieve Organisatie Structuren in de
advocatuur

Commissie Kernwaarden Advocatuur en Alternatieve Organisatie Structuren

mei 2026

Voorwoord

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft de commissie kernwaarden advocatuur en Alternatieve Organisatie Structuren verzocht te onderzoeken welke waarborgen in de organisatie van de uitoefening van het beroep van de advocaat de kernwaarden van de advocatuur vragen en wat dit betekent voor de mogelijkheid om de beroepsuitoefening door de advocaat in Alternatieve Organisatie Structuren te organiseren.

Dit onderzoek zijn wij in het najaar van 2025 gestart. De commissie heeft veel mensen gesproken om beelden op te halen over de wijze waarop de toepassing van de kernwaarden op dit moment is geborgd in bestaande, traditionele en Alternatieve Organisatie Structuren. De commissie heeft daarbij ook gekeken hoe de kernwaarden van de advocatuur in enkele ons omringende landen worden gewaarborgd en welke impact dat heeft voor de toelating van Alternatieve Organisatiestructuren. Tenslotte heeft de commissie kennisgenomen van een veelheid van relevante literatuur over de kernvraag die haar is gesteld.

De commissie heeft getracht in dit rapport kernachtig de bevindingen van haar onderzoek weer te geven. Het rapport geeft niet een overzicht van al datgene wat over de kernvraag is gezegd en betoogd en nog meer gezegd en betoogd zou kunnen worden. Het rapport beoogt met name een handreiking te geven aan de NOvA hoe vanuit een begrip van de kernwaarden van de advocatuur een coherent en consistent systeem van bescherming van die kernwaarden kan worden ingericht voor de verschillende traditionele en Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten werkzaam zijn of zouden kunnen zijn. De commissie hoopt dat haar bevindingen en aanbevelingen een duidelijke, coherente en consistente richting aangeven. De commissie realiseert zich dat veel van haar aanbevelingen uitgebreide uitwerking behoeven.

Namens de commissie wil ik iedereen bedanken die met ons in gesprek wilde gaan en met ons hun inzichten hebben willen delen. Dit is zeer waardevol voor de commissie geweest. Ik wil ook graag mijn mede-commissie leden bedanken voor al het werk dat ze hebben verricht en voor de vele boeiende en leerzame gesprekken die we hebben gehad. Ik heb genoten van onze discussies waarin we vaak op elkaar voortbouwend richting vonden. Ik dank graag ook Els Boonacker, die de commissie ondersteunde en hielp bij het schrijven en redigeren van het rapport. Tenslotte dank aan Marjorie van de Wolfshaar die ons steeds weer bij elkaar bracht en ons uitmuntend verzorgde tijdens onze besprekingen.

Jaap Winter
Amsterdam, mei 2026

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding	4
Hoofdstuk 1 Kernwaarden van de advocatuur en hun betekenis	7
Hoofdstuk 2 Bescherming van kernwaarden in het huidige bestel	12
Hoofdstuk 3 Hoofdpijnen van een nieuw stelsel voor de bescherming van de kernwaarden	21
De uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake Halmer	27
Hoofdstuk 4 Samenwerking met andere beroepsbeoefenaren	30
Hoofdstuk 5 Advocaten in dienstverband	32
Hoofdstuk 6 Rechtsbijstandsverzekeraars en het experiment	33
Hoofdstuk 7 De niet-functioneel betrokken investeerder in een advocatenkantoor	37
Hoofdstuk 8 Uitbestedingsstructuren, MSOs, AI-kantoren	42
Hoofdstuk 9 Samenvatting, aanbevelingen en beantwoording van de vragen van de onderzoeksopdracht	47
Bijlage 1 Onderzoeksopdracht	56
Bijlage 2 Overzicht van geïnterviewden	59
Bijlage 3 Overzicht van geraadpleegde documenten en literatuur	61

Inleiding

De algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft een commissie onder leiding van prof.mr.dr. Jaap Winter en met overige leden prof.dr. Barbara Baarsma, prof.mr.dr. Jan Broekhuizen, mr.dr. Femke de Vries en prof.dr. Leen Paape RA RO CIA, opdracht gegeven onafhankelijk onderzoek te doen naar alternatieve organisatiestructuren binnen de advocatuur en de wijze waarop kernwaarden van de advocatuur daarin kunnen en behoren te worden beschermd. Met Alternatieve Organisatie Structuren wordt bedoeld op organisatiestructuren waarin advocaten, al dan niet met anderen, (samen) werken anders dan een traditioneel advocatenkantoor, waarin alleen advocaten eigenaar en bestuurder zijn van het kantoor waarin zij ook zelf hun beroep uitoefenen. Dit onderzoek is voor de algemene raad van de NOvA van belang om een goede afweging te kunnen maken over een mogelijke wijziging van de regelgeving over Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten kunnen werken.

De NOvA heeft de commissie verzocht antwoord te geven op de volgende vragen:

Hoofdvragen:

1. Welke waarborgen in de organisatie van de uitoefening van het beroep van de advocaat vragen de kernwaarden van de advocatuur en wat betekent dit voor de mogelijkheid om de beroepsuitoefening door de advocaat in Alternatieve Organisatie Structuren te organiseren?
2. Betekent dit ook dat het beroep van advocaat nader moet worden gedefinieerd?
3. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de beroepsuitoefening door advocaten in verschillende vormen van Alternatieve Organisatie Structuren toe te laten en zijn er Alternatieve Organisatie Structuren die in het licht van de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur geheel of gedeeltelijk niet moeten worden toegestaan?

Sub-vragen:

1. Hoe worden de kernwaarden gewaarborgd in de op dit moment toegestane Alternatieve Organisatie Structuren en is die waarborg adequaat?
2. Is de huidige normadressaat (de advocaat en niet het kantoor) toereikend in relatie tot de Alternatieve Organisatie Structuren?
3. Welke ervaringen zijn er in de praktijk met de bescherming van de kernwaarden bij het experiment met BrandMR en VvAA opgedaan?
4. Welke gevolgen mogen worden verwacht van het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren?
5. Welke betekenis heeft de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 december 2024 (C-295/23 (Halmer/Brak) voor de beantwoording van de hoofdvragen?
6. Welke gevolgen heeft het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren voor het op de advocatuur uit te oefenen toezicht?

De uitgebreide onderzoeksopdracht is als [bijlage 1](#) aan dit rapport toegevoegd.

Deze vragen hebben de commissie aanleiding gegeven allereerst onderzoek te doen naar de wijze waarop de kernwaarden van de advocatuur worden beschermd in het huidig bestel, voor traditionele advocatenkantoren en thans toegelaten Alternatieve Organisatie Structuren. Onder traditionele advocatenkantoren verstaat de commissie in dit rapport advocatenkantoren waarvan de eigendom in handen is van advocaten en waarvan het bestuur geheel of hoofdzakelijk wordt uitgeoefend door advocaten. De commissie is tot de conclusie gekomen dat de bescherming van de kernwaarden (zie hoofdstuk 1 en 2) niet voldoende geborgd is in het bestaande stelsel dat beoogt de kernwaarden te beschermen in traditionele en alternatieve organisatiestructuren en dat dit stelsel versterking behoeft. Daartoe doet de commissie een voorstel dat in hoofdstuk 3 wordt uitgewerkt. De commissie benadrukt dat zij in haar onderzoek geen evaluatie heeft uitgevoerd van de wijze waarop in het huidige stelsel toezicht op de toepassing van de kernwaarden in de praktijk wordt uitgeoefend, door de lokale dekens. De commissie spreekt daar ook geen oordeel over uit. De commissie heeft onderzoek gedaan naar het stelsel als zodanig dat is ingericht om de bescherming van de kernwaarden in de advocatuur in verschillende organisatiestructuren te waarborgen en meent dat dit stelsel moet worden versterkt. Uitgaande van dit nieuwe basisstelsel voor de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur heeft de commissie vervolgens onderzocht op welke wijze bestaande en mogelijk nieuwe Alternatieve Organisatie Structuren mogelijk kunnen worden gemaakt (hoofdstuk 4 tot en met 8).

De commissie heeft haar opdracht aldus begrepen dat haar niet is gevraagd antwoord te geven op de vraag of het wenselijk is dat nieuwe Alternatieve Organisatie Structuren voor de beroepsuitoefening door advocaten mogelijk worden gemaakt. Het antwoord op die vraag wordt mede bepaald door systeemwaarden, waarbij overwegingen van marktordening en concurrentie, effectieve en betaalbare toegang tot geschillenbeslechting en dergelijke een rol spelen. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de vraag of dergelijke doelstellingen en waarden het wenselijk maken dat het beroep van advocaat ook in andere dan thans toegestane organisatiestructuren wordt uitgeoefend. Anderen hebben eerder naar die vraag onderzoek gedaan in opdracht van het WODC.¹

Op dit eerdere onderzoek is door het WODC een vervolgonderzoek gestart, dat is uitgevoerd gedurende de periode dat de commissie haar onderzoek heeft gedaan. Dit rapport is gepubliceerd op 22 april jl.² Met de auteurs van het vervolgrapport heeft afstemming plaats gevonden over de vragen aan hen en aan de commissie. De bevindingen van beide onderzoeken zijn niet op elkaar afgestemd. De commissie heeft zich gericht op die Alternatieve Organisaties Structuren die in deze discussies worden betrokken en heeft zich met name de vraag gesteld hoe de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur in Alternatieve Organisatie Structuren kan en zou behoren plaats te vinden.

De commissie heeft zich daarnaast de vraag gesteld of bepaalde Alternatieve Organisatiestructuren een zodanige bedreiging vormen voor de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur in de praktijk dat bescherming van de kernwaarden in deze structuren onvoldoende gewaarborgd kan worden of dat de complexiteit door adequate beschermingsmaatregelen op dit moment zo groot zou worden of de handhaafbaarheid zo beperkt dat het belang om die structuren toe te laten daar (nog) onvoldoende tegen opweegt.

¹ Chr. M. Stokkermans, K. de Roo, Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten, onderzoek in opdracht van het WODC, gepubliceerd als nr 131 in de serie Uitgaven vanwege het Instituut voor Ondernemingsrecht, 2023.

² Zie [Moderne praktijkstructuren voor advocaten | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#).

De commissie heeft zich in haar onderzoek gericht op de vraag of en hoe de verschillende organisatiestructuren waarin advocaten werken invloed uitoefenen op de borging van de kernwaarden van de advocatuur. Zij heeft in haar onderzoek geen aanleiding gevonden het beroep van advocaat of de beroepsuitoefening van de advocaat zelf begripsmatig nader te omlijnen.

De commissie heeft in het kader van haar onderzoek met verschillende partijen gesproken die vanuit uiteenlopende ervaringen en deskundigheden perspectieven naar voren hebben gebracht. In [bijlage 2](#) bij dit rapport is een overzicht opgenomen van personen die de commissie heeft gesproken. Daarnaast heeft de commissie kennisgenomen van een veelheid van stukken en literatuur. [Bijlage 3](#) geeft een overzicht van de bestudeerde stukken en literatuur. De commissie heeft in het kader van haar onderzoek ook bestudeerd hoe in een aantal ons omringende landen, met name Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden, Alternatieve Organisatie Structuren zijn georganiseerd, al dan niet expliciet met het oog op kernwaarden van de advocatuur. Dit rapport beoogt niet gedetailleerd weer te geven welke visies en overwegingen en welke gedetailleerde uitwerkingen allemaal worden bepleit en door wie. De commissie geeft in dit rapport aan tot welke bevindingen zij zelf is gekomen op basis van de gesprekken en literatuur en tot welke aanbevelingen haar dat leidt.

1. Kernwaarden van de advocatuur en hun betekenis

Inleiding

Voor alle advocaten gelden dezelfde kernwaarden: partijdigheid, onafhankelijkheid, deskundigheid, vertrouwelijkheid en integriteit, zoals sinds 2015 ook verankerd in art. 10a van de Advocatenwet. Zij gelden ongeacht de soort van praktijk die een advocaat of zijn kantoor voert, van algemeen tot gespecialiseerd, van eenmanskantoor tot kantoor met honderden advocaten of van een overwegend nationaal tot een internationaal georiënteerde praktijk: het idee is dat deze waarden hen verbinden. Zij markeren in het bijzonder de essentie van de beroepsuitoefening.

Rol en betekenis van de kernwaarden van de advocatuur

De wettelijke kernwaarden van de advocatuur waarborgen en legitimeren de bijzondere positie van de advocaat in het rechtsbestel. De kernwaarden beogen te waarborgen dat de advocaat zijn cliënt op een kwalitatief goede en integere manier vertegenwoordigt in gerechtelijke procedures en met juridisch advies bijstaat. De kerntaak van de advocaat is het waarborgen van de rechtsbescherming van zijn cliënt en hier spelen de kernwaarden hun principiële rol. Zij vragen van de advocaat persoonlijk om ten behoeve van zijn cliënt te streven naar een excellente houding waarin de kernwaarden zijn geïnternaliseerd. Om aan zijn taak invulling te kunnen geven, beschikt de advocaat over verschillende privileges. Deze komen hem voor een belangrijk deel toe ten behoeve van de rechtzoekende. Het gaat daarbij onder meer om het procesmonopolie in verschillende soorten zaken en om een geheimhoudingsplicht (en een daarmee verband houdend verschoningsrecht). De advocaat vormt zo een essentiële schakel voor het goed functioneren van het rechtsbestel. De maatschappij moet erop kunnen vertrouwen dat de advocaat zijn rol in het rechtsbestel goed en integer ten behoeve van zijn cliënt uitoefent. Dit is een publiek belang waarvoor de advocatuur als geheel en iedere individuele advocaat verantwoordelijkheid draagt.

Naast de kernwaarden zijn zogenaamde systeemwaarden te onderscheiden. Dit zijn waarden of publieke doelstellingen die niet zozeer zien op de beroepsuitoefening door de individuele advocaat, maar die het maatschappelijk belang bij een goed functionerend rechtsbestel uitdrukken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- Toegang tot het recht: iedereen moet in staat zijn om zijn of haar recht te halen, ongeacht inkomen, achtergrond of positie.
- Bescherming van zwakke partijen: De overheid waarborgt dat ook minder mondige of minder kapitaalkrachtige rechtzoekenden toegang hebben tot juridische bijstand.
- Betaalbaarheid: Door middel van gefinancierde rechtshulp wordt toegang tot het recht ook voor minder draagkrachtigen mogelijk gemaakt, zodat het rechtssysteem niet alleen voor de welgestelden toegankelijk is.
- Evenwichtig en ordelijk verloop van rechtsgedingen: Procedures moeten eerlijk, transparant en voorspelbaar zijn, waarbij het beginsel van 'equality of arms' wordt gewaarborgd.
- Efficiënte rechtsgang: Het rechtssysteem moet niet onnodig duur of traag zijn, zodat geschillen tijdig en tegen redelijke kosten kunnen worden opgelost.

Het naleven van de kernwaarden door advocaten betekent niet automatisch dat het publieke belang bij deze systeemwaarden wordt geborgd. Er kan zelfs een spanning bestaan tussen het beroepsethos van de individuele advocaat en bredere, maatschappelijke doelen van het rechtssysteem. Dergelijke systeemwaarden

overstijgen het individuele handelen van de advocaat en zijn gericht op het functioneren van het rechtssysteem als geheel ten dienste van de rechtzoekenden en de rechtstaat. Bij de vraag of het wenselijk is dat de advocatuur meer wordt opengesteld voor Alternatieve Organisatie Structuren spelen dit soort systeemwaarden een rol. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van het openstellen van de advocatuur voor Alternatieve Organisatie Structuren en of daarmee systeemwaarden worden bevorderd.

Kernwaarden vragen om persoonlijk excelleren van de advocaat

Bij de kernwaarden gaat het om ethische waarden die op de advocaat persoonlijk een beroep doen om op excellente wijze vorm en inhoud te geven aan de kernwaarden in de beroepsuitoefening. De commissie duidt dit in het navolgende aan als een streven naar een excellente beroepshouding. De kernwaarden zijn specifiek op de beroepsuitoefening door advocaten toegesneden waarden die hen in staat stellen de interne uitkomsten van die beroepsuitoefening te realiseren, dat wil zeggen die uitkomsten die alleen door die beroepsuitoefening kunnen worden gecreëerd, in het bijzonder de rechtsbescherming van de cliënt in het rechtsbestel. Zonder die waarden zou de beroepsuitoefening door de advocaat gemakkelijk kunnen worden overheerst door het genereren van externe uitkomsten zoals geld en status, hetgeen ten koste kan gaan van de zorgvuldige rechtsbescherming die de cliënt van zijn advocaat verwacht.³ De kernwaarden veronderstellen een houding van de advocaat die deze waarden internaliseert, voortdurend nastreeft en niet alleen als formele minimumeisen in acht neemt. De advocaat dient volgens de Gedragsregels te worden gedreven door een 'aspiratieve moraal'.⁴ Dit vraagt een persoonlijke waakzaamheid van de advocaat ten aanzien van de wijze waarop hij of zij het beroep uitoefent. De beroepsuitoefening door de advocaat kan ook sterk worden beïnvloed door de aard van de organisatie waarbinnen de advocaat het beroep uitoefent. Dit geldt zowel voor traditionele als voor Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten werkzaam zijn. De kantoororganisatie waarbinnen de advocaat werkt behoort de verwezenlijking van de kernwaarden te ondersteunen en te faciliteren.

Door de kernwaarden in de Advocatenwet te verankeren benadrukt de wetgever de waarde hiervan en van het belang dat individuele advocaten en de advocatuur in het algemeen zich van deze kernwaarden bewust blijven. Het waarborgt en legitimeert de bijzondere positie van de advocaat binnen de rechtsorde. Daarnaast is beoogd een "regulatoir toetsingskader" te creëren voor de toegang tot het beroep, de beroepsregulering, de beroepsuitoefening en het tuchtrecht. Door hun wettelijke verankering ontstaat echter ook het risico dat toepassing van de kernwaarden enkel of met name wordt ervaren als een kwestie van compliance. Met het enkel in acht nemen van formaliteiten is de persoonlijke, excellente beroepshouding echter niet gegeven. Sterker nog, meer gedetailleerde voorschriften kunnen leiden tot een zekere *regulatory crowding out* van de persoonlijke motivering om te excelleren.⁵ Compliance met regelgeving komt dan in de plaats van het streven naar een excellente beroepshouding. De commissie is zich zeer bewust van dit risico, juist ook bij het nader

³ Vgl hoe Alastair MacIntyre deugden omschrijft als menselijke kwaliteiten die de interne goederen van een menselijke praktijk bevorderen en weerstand bieden aan externe goederen die met de praktijk ook kunnen worden verworven, *After Virtue*, 3e ed, Bloomsbury, 2007. P. 181 e.v.

⁴ Zie de Gedragsregels van de advocaat, inleiding: "Het beroep van advocaat is een door ethiek gekenmerkt beroep en een advocaat dient ook naar de normen van vandaag te worden gedreven door een zogeheten 'aspiratieve moraal'.

⁵ Zie Jaap Winter, *A Behavioral Perspective on Corporate Law and Corporate Governance*, in: J.N. Gordon, W.G. Ringe (eds), *The Oxford Handbook of Corporate Law and Governance*, OUP, 2018, p. 170-171. Dit effect is een bijzondere variant van wat generieker is beschreven als *motivation crowding-out*, waarover bijvoorbeeld Frey, Jegen, *Motivation Crowding Theory: a Survey of Empirical Evidence*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper Series No. 26

vormgeven aan de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur in traditionele en Alternatieve Organisatie Structuren. Zij benadrukt daarom in het nieuwe beschermingsstelsel dat de commissie voorstaat (zie hoofdstuk 3) in de eerste plaats de persoonlijke verantwoordelijkheid van een naar een excellente beroepshouding strevende advocaat door de kernwaarden toe te passen.

De inhoud van de kernwaarden

Onafhankelijkheid

De kernwaarde onafhankelijkheid is een wezenskenmerk van de advocatuur. Het is een essentiële voorwaarde voor een behoorlijke uitoefening van het beroep. Volgens de toelichting op artikel 5.1 Verordening op de Advocatuur (Voda) is er *“een hoge mate van voorzichtigheid opgedragen aan de advocaat om zijn onafhankelijkheid te bewaren”*. Dit artikel verbiedt de advocaat ook expliciet rechtsverhoudingen aan te gaan of de praktijk uit te oefenen in een vorm waardoor de onafhankelijkheid van zijn beroep in gevaar kan worden gebracht. Het is daarbij niet nodig dat dit gevaar zich ook daadwerkelijk voordoet.

De advocaat behoort onafhankelijk te zijn ten opzichte van eenieder: zijn cliënt, de overheid, de rechter en anderen, waaronder ook zijn werkgever in het geval van een advocaat in dienstverband, of aandeelhouders, financiers of andere stakeholders van zijn werkgever in het geval van een advocaat die werkt in een traditioneel advocatenkantoor of een Alternatieve Organisatie Structuur, dan wel andere marktdeelnemers. De advocaat mag zich door deze niet laten beïnvloeden.

Ook staat de advocaat 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, maar bijvoorbeeld ook niet de belangen van stakeholders in zijn kantoor.

Dit betekent niet dat, vanuit het bedrijfsmatige perspectief van de advocaat en zijn kantoor, het genereren van inkomen of winst uit de beroepsuitoefening geen doelstelling zou kunnen zijn. Financiële of maatschappelijke motieven kunnen van invloed zijn op de keuzes welke cliënten wel en niet worden bediend, welke soort zaken wel of niet worden behandeld. Dergelijke “externe” motieven mogen de goede invulling van de rol van de advocaat echter niet doorkruisen.

De kernwaarde onafhankelijkheid vraagt ook dat een op de advocatuur uit te oefenen extern toezicht niet zodanig moet zijn ingericht dat de advocaat zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid verliest.

Partijdigheid

Dat de advocaat bij zijn beroepsuitoefening een partijdige positie inneemt, lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met het vereiste van onafhankelijkheid. Partijdige belangenbehartiging en onafhankelijkheid zijn echter complementair aan elkaar. Partijdigheid als kernwaarde 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. De advocaat voorkomt belangenverstrengeling.

De advocaat moet dan ook naar beste weten het belang van zijn cliënt dienen en niet zijn persoonlijk belang of de belangen van anderen, waaronder aandeelhouders of andere marktdeelnemers. Het vertrouwen daarin is niet vanzelfsprekend in organisatiestructuren waarin aandeelhouders, financiers of andere stakeholders belangen hebben en vergt organisatorische waarborgen.

Dat de advocaat uitsluitend instructies ontvangt van zijn cliënt, betekent niet dat hij zonder meer gehouden is om al hetgeen te doen dat hem door zijn cliënt wordt opgedragen. De advocaat behoort zich, gelet op het vereiste van onafhankelijkheid, niet met zijn cliënt te vereenzelvigen. Ook in dit opzicht moet de organisatie waarin de advocaat werkzaam is bevorderen dat de advocaat geen oneigenlijke druk van een cliënt kan ervaren, bijvoorbeeld door hem enerzijds omzeteisen op te leggen en anderzijds afhankelijk te maken voor die omzet van één of enkele cliënten.

Deskundigheid

Een rechtzoekende moet erop kunnen vertrouwen dat de beroepsuitoefening van een advocaat van voldoende kwaliteit is om aan hem adequate rechtsbijstand te verlenen. Daarvoor is onder andere nodig dat advocaten beschikken over een goede kennis van de rechtsgebieden waarbinnen zij actief zijn.

De NOVA voorziet, als waarborg voor deskundigheid, in regels over opleiding en kwaliteitssystemen voor alle advocaten en advocatenkantoren. Manieren of systemen om de kwaliteit te borgen kunnen onderling verschillen. Kleinere kantoren kunnen samenwerken bij de inrichting daarvan. Grote kantoren zullen er wellicht voor kiezen een eigen opleidings- en kwaliteitssysteem te hanteren, dat is toegesneden op de eigen organisatie.

Behalve het beschikken over kennis en kunde mag van de advocaat verwacht worden dat hij ook in andere opzichten in staat is om een zaak naar behoren te behartigen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zijn kantoororganisatie voldoende op orde moet zijn.

Vertrouwelijkheid

De vertrouwelijkheid van de communicatie tussen cliënt en advocaat, die wordt beschermd door het verschoningsrecht van de advocaat, is in de eerste plaats te beschouwen als een mensenrecht van de rechtzoekende, een buffer tussen de burger en de staat.

Een ander belangrijk argument voor de vertrouwelijkheid van de informatie die tussen advocaat en cliënt wordt uitgewisseld, is het belang van een goede rechtshulpverleningsrelatie en daarmee van de goede rechtsbedeling. Kan een cliënt niet openhartig met een advocaat communiceren over zijn of haar wensen, problemen of tekortkomingen en blijft belangrijke informatie onbesproken, dan kan het advies of de bijstand van de advocaat immers niet adequaat zijn.

De vertrouwelijkheid gebiedt een zorgvuldige omgang met client- en zaaksgegevens, zowel binnen het traditionele kantoor als in alternatieve organisatiestructuren. Van het delen van dergelijke informatie met stakeholders, zoals aandeelhouders of financiers van het kantoor, kan in principe dan ook geen sprake zijn.

Integriteit

Ook waar het de kernwaarde integriteit betreft, is het naleven van de kernwaarden meer dan alleen een kwestie van compliance. De Gedragscode voor Europese advocaten van de CCBE stelt: 'Een vertrouwensrelatie kan niet bestaan als er twijfel heerst over de eerlijkheid, de rechtschapenheid, de onkreukbaarheid of de oprechtheid van de advocaat. Voor de advocaat zijn deze traditionele deugden beroepsverplichtingen.'^[67]

⁶ CCBE, Code of conduct of European Lawyers, 2013, art. 2.2

Bannier stelt dat het begrip integriteit neerkomt op rechtschapenheid, onomkoopbaarheid en betrouwbaarheid.⁷

Integriteit kan door diverse factoren aangetast worden. Het uitschakelen van de eigen morele opvattingen bij het handelen in de partijdige rol kan de stem van het geweten doen verstommen. Omzetdruk vormt een risicofactor, zeker waar een cultuur ontbreekt waarin advocaten zich vrij voelen om zaken te weigeren of twijfels bespreekbaar te maken of als sprake is van financiële kwetsbaarheid. Ook de doelstellingen van het kantoor of de organisatiestructuur moeten passen bij de rol die de advocaat daarbinnen moet of wil vervullen.

De Gedragsregels advocatuur geven een nadere uitwerking van een deel van deze kernwaarden. Deze gedragsregels zijn niet bindend voor de advocaat maar zijn bedoeld als richtlijn voor de advocaat voor zijn handelen bij de uitoefening van de praktijk en kunnen dienen als richtlijn voor de tuchtrechter. Regel 2 herhaalt nog eens de normen van onafhankelijkheid en partijdigheid, dat het belang van de cliënt en geen enkel ander belang bepaalt hoe de advocaat zijn zaken behandelt. De regel verbiedt het ontvangen of toekennen van provisies, tenzij de kernwaarden daarbij niet worden geschaad en dat ook hierbij het belang van de rechtzoekende bepalend is. Regel 3 geeft een nadere uitwerking van de van de advocaat verwachte vertrouwelijkheid. In de Voda worden nadere eisen gesteld aan de (permanente) opleiding van advocaten ten behoeve van hun vakbekwaamheid.

⁷ F.A.W. Bannier, Zoals een behoorlijk advocaat betaamt, Maklu 2011, p. 161 e.v.

2. Bescherming van kernwaarden in het huidig bestel

De bescherming van de kernwaarden van de advocatuur moet in de eerste plaats worden gezocht in de persoon van de advocaat, die verantwoordelijk is voor een streven naar een excellente beroepshouding met het oog op verwezenlijking van de kernwaarden. In het huidige bestel wordt onderkend dat die beroepshouding van de advocaat onder druk kan komen te staan in de context van de organisatiestructuren waarin de advocaat werkt. Regelingen en maatregelen van verschillende aard en impact gelden daarom om de toepassing van de kernwaarden in de praktijk te ondersteunen en faciliteren.

Vakbekwaamheidsvoorschriften

Het college van afgevaardigden kan op grond van artikel 28 Advocatenwet bij of krachtens verordening regels stellen over de eisen ter bevordering van de vakbekwaamheid van advocaten en de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Hoofdstuk 4 van de Verordening op de Advocatuur (Voda) stelt deze nadere regels. Art. 4.1 beschrijft als uitgangspunt dat de advocaat de professionele kennis en kunde moet bezitten die nodig is voor het uitoefenen van de praktijk en dat de advocaat alleen zaken aanneemt waarvoor hij de deskundigheid bezit dan wel waarvoor hij gebruik maakt van de deskundigheid van een ander. Art. 4.2 e.v. stellen nadere eisen, zoals jaarlijkse professionele intervisie of peer review en het jaarlijks behalen van opleidingspunten na de driejarige beroepsopleiding van de advocaat. Van deze beroepsopleiding maakt ethiek een uitdrukkelijk onderdeel uit (art. 3.14 Voda). Hiermee wordt in het bijzonder gedomd op de kernwaarden. Ethiek en de kernwaarden vormen niet een verplicht onderdeel van de voorgeschreven permanente opleiding van de advocaat.

Toezicht door de lokale deken; college van toezicht

De lokale deken in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt is belast met het toezicht op de naleving door de advocaat van de Advocatenwet en daarop gebaseerde regelgeving, met inbegrip van toezicht op de zorg die hij als advocaat behoort te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen hij als zodanig behartigt of behoort te behartigen, inbreuken op verordeningen van de NOvA en handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Dit toezicht omvat de toepassing van de kernwaarden door de advocaat. De deken is tevens belast met het toezicht op grond van de Wwft (witwassen en financiering terrorisme) en de WKI (kwaliteit incassodienstverlening). De deken kan informatie verlangen van de advocaat en kan bij overtreding van de regels door een advocaat een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen (art. 45g Advocatenwet).

Het college van toezicht is belast met het tweedelijns systeemtoezicht op de werking van het toezicht door lokale dekens (en op de klachtenbehandeling door hen), art. 45i Advocatenwet. Het college kan beleidsregels vaststellen voor het door de lokale dekens uit te oefenen toezicht, art. 45h Advocatenwet. Over dit toezicht op advocaten is de laatste jaren veel gediscussieerd.⁸ Vanwege zorgen over, onder meer, een schijn van belangenverstremgeling doordat de deken verschillende taken en rollen heeft, is gepleit voor een onafhankelijke toezichthouder voor de advocatuur. De uitkomst van deze al langer lopende discussie lijkt te zijn dat een nog op te richten landelijke Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA) toezicht zal gaan houden op de naleving van de Advocatenwet en daarop gebaseerde regelgeving, alsmede van de Wwft en WKI.⁹ In de gesprekken die de commissie in haar onderzoek heeft gevoerd is aangegeven dat het thans door

⁸ Zie voor een overzicht het rapport van Pro Facto, Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten, juli 2025.

⁹ Zie de brief van de algemene raad van de NOvA aan de Minister van Justitie d.d. 12 september 2025.

lokale dekens uitgeoefende toezicht van arrondissement tot arrondissement verschilt in intensiteit en scope. De gesprekspartners met wie de commissie heeft gesproken geven aan dat zij niet of nauwelijks een proactief toezicht op de daadwerkelijke toepassing van de kernwaarden ervaren. De commissie benadrukt nogmaals dat zij geen eigen evaluatie van het in het huidige stelsel uitgeoefende toezicht heeft uitgevoerd en daarover ook geen oordeel uitspreekt.

Klacht- en tuchtrecht

Tegen de advocaat kan een klacht worden ingediend bij de lokale deken, art. 46c Advocatenwet. De klacht kan van tuchtrechtelijke aard zijn. Dit omvat handelen of nalaten in strijd met de zorg die de advocaat behoort te betrachten ten opzichte van degenen wier belangen hij als zodanig behartigt of hoor te behartigen, inbreuken op de Advocatenwet en daarop gebaseerde regelingen of de Wwft of WKI, de verordeningen van de NOvA en handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt, art. 46 Advocatenwet. Een klacht ook betreffen de hoogte van een declaratie, of een andere bejegening door de advocaat die niet zozeer tuchtrechtelijk van aard is. De klager kan verzoeken de klacht onmiddellijk ter kennis te brengen van de tuchtrechter, de raad van discipline, maar de klacht wordt altijd eerst door de deken onderzocht. Ook kan de deken trachten de klacht in der minne te schikken. Op verzoek van de klager wordt de klacht doorgeleid naar de raad van discipline. Indien de raad van discipline de klacht gegrond acht, kan de raad maatregelen opleggen aan de advocaat, van waarschuwing en berisping, tot geldboete, schorsing voor maximaal een jaar en schorsing van het tableau, art. 48 Advocatenwet. Van de beslissingen van de raad van discipline staat hoger beroep open bij het hof van discipline, art. 55 Advocatenwet.

Pro Facto, dat vorig jaar onderzoek deed naar het toezicht en klacht- en tuchtrecht, oordeelde dat de klachtbehandeling door de lokale deken op gespannen voet kan staan met de toezichtsverantwoordelijkheid van de deken.¹⁰ Dit is een van de redenen waarom wordt gewerkt aan de instelling van de OTA. De NOvA pleit ervoor de klachtenbehandeling eerst te stroomlijnen, daar zij nu te belastend is (onder andere omdat alle klachten moeten worden onderzocht en bij voorbeeld geen mogelijkheid bestaat om niet-tuchtwaardige klachten niet-ontvankelijk te verklaren). Daarna kan gekeken worden waar de klachtenbehandeling het best kan worden belegd (bij OTA of elders).

Naast deze klachtregeling in de Advocatenwet kan ook tegen een advocaat worden geklaagd bij de interne klacht- en geschillenregeling van het kantoor van de advocaat. Op grond van art. 6.28 Voda dient de advocaat te beschikken over een kantoorklachtenregeling. De advocaat, diens praktijkrechtspersoon of het samenwerkingsverband waarbinnen de advocaat werkt moet bovendien met de cliënt een forumkeuze overeenkomen voor geschillen over de totstandkoming en uitvoering van de overeenkomst tot opdracht met de cliënt, de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de declaratie, art. 29 Voda. Het gekozen forum kan de gewone rechter zijn of een andere onafhankelijke derde. Daarnaast kunnen declaratiegeschillen ook worden beslecht door de geschillencommissie advocatuur.

Zowel het door de deken uitgeoefende toezicht waar het de kernwaarden betreft, als het klacht- en tuchtrecht richten zich tot de individuele advocaat, ongeacht in welk kantoorverband de advocaat opereert. Er bestaat geen toezicht op het kantoor als zodanig, als samenwerkingsverband van advocaten, waar het gaat om borging van de kernwaarden. De kantooromgeving kan echter grote invloed hebben op de wijze waarop de advocaat zijn praktijk uitoefent, zowel in de zaken die worden behandeld, de organisatie en de kwaliteit van de praktijkuitoefening en de doelstellingen van de praktijkuitoefening. De kernwaarden onafhankelijkheid,

¹⁰ Zie noot 8 hiervoor.

partijdigheid en integriteit van de beroepsuitoefening kunnen onder druk komen te staan door overmatige winst- of omzetdoelstellingen die aan individuele advocaten in kantoorverband worden opgelegd. Gebreken in de organisatie van het kantoor kunnen de vertrouwelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar brengen.

In het huidige bestel kunnen uit de kantoororganisatie voortvloeiende negatieve gevolgen voor de beroepsuitoefening door de advocaat uitsluitend worden geadresseerd via de omweg van het toezicht op en het klacht- en tuchtrecht ten aanzien van de individuele advocaat die in het kantoor werkzaam is. Dit is een lacune in het huidige bestel, die met name in kantoren met een grotere omvang naar voren komt. In grotere kantoren is de afhankelijkheid van de individuele advocaat van de kantooromgeving groter en voor hem minder beïnvloedbaar. Daarnaast neemt de organisatie van het kantoor toe in complexiteit naar mate de omvang groter wordt, hetgeen vraagt om een grotere professionaliteit in het management van het kantoor. Tenslotte is onmiskenbaar dat met name de financiële sturing op basis van omzet- en winstdoelstellingen bij de grote kantoren de afgelopen decennia enorm is toegenomen. Met name grote kantoren worden veelal in belangrijke mate bedrijfsmatig gestuurd, mede met het oog op de daarmee te behalen winst. Het risico daarvan is dat de uitoefening van het beroep van advocaat hierdoor een instrumenteler karakter krijgt, gericht op het verdienen van geld, terwijl de intrinsieke doelstelling van het bieden van rechtsbescherming aan de rechtzoekende meer op de achtergrond kan raken. Hierdoor kunnen de kernwaarden van de advocatuur en de verantwoordelijkheid van een naar een excellente beroepshouding strevende advocaat, in het gedrang komen.

Het bestaande bestel van het in zeer beperkte mate ervaren proactieve toezicht op individuele advocaten, en het van klachten jegens individuele advocaten afhankelijke en dus uitsluitend reactieve klacht- en tuchtrecht, biedt naar de mening van de commissie onvoldoende waarborgen voor bescherming van de kernwaarden in de realiteit van deze grote kantoren. In dit bestel komen signalen van druk op de toepassing van kernwaarden onvoldoende naar boven. Het feit dat er tot dusver geen sterke signalen zijn van misstanden bij grote kantoren stelt de commissie dan ook niet gerust dat geen sprake is of tenminste niet structureel de mogelijkheid bestaat van oneigenlijke druk op de toepassing van kernwaarden. In de context van grote kantoren bestaat het reële risico dat de voor de beroepsuitoefening veronderstelde en wenselijke persoonlijke verantwoordelijkheid van een naar een excellente beroepshouding strevende advocaat verwatert tot een noodzakelijk compliance-achtige exercitie en dat de kernwaarden overigens geruisloos uit het beeld en de ervaring van individuele advocaten verdwijnen. Tegen het risico van een dergelijk verglijden van de kernwaarden van de advocatuur bestaat in het huidige bestel onvoldoende effectieve bescherming. Ook het college van toezicht schrijft in zijn jaarverslag over 2025 dat de dekens in arrondissementen met grote kantoren het erover eens zijn dat grote kantoren eigen specifieke risico's hebben, maar een concrete visie op de uitoefening van het toezicht op deze kantoren dient nog nader vorm te worden gegeven.¹¹

Praktijkstructuren, het traditionele kantoor

Kantoren zijn in het huidige bestel geen normadressaat met het oog op de bescherming van kernwaarden. De wijze waarop kantoren zijn georganiseerd krijgt wel aandacht in het huidige bestel, door enkele voorschriften over de organisatiestructuren waarin advocaten mogen werken. De advocaat mag geen rechtsverhoudingen aangaan of laten voortbestaan en hij mag de praktijk niet uitoefenen in een vorm waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt, in gevaar kunnen worden

¹¹ Jaarverslag College van Toezicht Advocatuur 2025, p. 9.

gebracht, art. 5.1. Voda. De regeling legt zo een uitdrukkelijk verband tussen de praktijkstructuren waarin de advocaat kan werken en de mogelijke gevolgen daarvan voor de toepassing van de kernwaarden door de advocaat.

Het uitgangspunt van de regeling van toegestane praktijkstructuren is dat wanneer advocaten in een samenwerkingsverband werken met andere advocaten die in dat verband voor gezamenlijke rekening en risico hun praktijk uitoefenen en zij gezamenlijk de zeggenschap uitoefenen (dat wil zeggen eigenaarszeggenschap en bestuurlijke zeggenschap), er van dat samenwerkingsverband geen negatieve prikkel uitgaat op de toepassing van de kernwaarden. De andere advocaten waarmee wordt samengewerkt en met wie de zeggenschap wordt gedeeld zijn immers ook gebonden aan de toepassing van deze kernwaarden. Dergelijke samenwerkingen zijn daarom uitdrukkelijk toegestaan, art. 5.4 lid 1 sub a Voda. In dit rapport noemt de commissie deze structuur het traditionele kantoor. Samenwerking met advocaten die lid zijn van een door de algemene raad van de NOvA erkende beroepsorganisatie van advocaten in het buitenland is om dezelfde reden ook toegestaan, art. 5.4 lid 1 sub b Voda.

Het traditionele kantoor: de bestuurder die geen advocaat is

Op het uitgangspunt dat de volledige zeggenschap binnen het traditionele kantoor wordt uitgeoefend door advocaten, staat de Voda een uitzondering toe: een minderheid van bestuurders mag niet-advocaat zijn, art. 5.6 lid 1 Voda. Deze uitzondering wordt toegestaan om bijzondere expertise waarover advocaten niet vanzelfsprekend beschikken in het bestuur toe te laten. De voorzitter van het bestuur moet een advocaat zijn. Om dat niet-advocaten in het bestuur niet zijn onderworpen aan het advocatuurlijk toezicht en klacht- en tuchtrecht worden aan deze bestuurders specifieke eisen gesteld. Zij mogen niet verkeren of verkeerd hebben in staat van faillissement of surseance van betaling, mogen niet tuchtrechtelijk zijn veroordeeld (indien zij vroeger advocaat waren) en moeten een verklaring omtrent gedrag kunnen overleggen, art. 5.6 lid 2 Voda.

Praktijkrechtspersonen en aandeelhouderschap

Advocaten kunnen de praktijk uitoefenen en deelnemen aan samenwerkingsverbanden door middel van een praktijkrechtspersoon, of een houdster-rechtspersoon die een deelneming heeft in een praktijkrechtspersoon, art. 5.7 Voda. De bestuurders van een praktijkrechtspersoon moeten in meerderheid advocaat zijn die binnen de praktijkrechtspersoon de praktijk uitoefenen. Dit geldt ook voor de voorzitter van het bestuur. Van de houdster-rechtspersoon moeten alle bestuurders advocaten zijn die de praktijk binnen de praktijkvennootschap waarvan de houdster-rechtspersoon aandelen houdt, art. 5.7 lid 2 Voda. Alle aandelen in de praktijkvennootschap en houdster-rechtspersonen moeten worden gehouden door advocaten werkzaam in de praktijkvennootschap of door een houdster-rechtspersoon waarvan het bestuur uitsluitend bestaat uit advocaten.

De economische (winst)gerechtigdheid binnen een praktijkrechtspersoon mag maximaal voor 10% toekomen aan personen die in de praktijkrechtspersoon werken maar geen advocaat zijn, art. 5.8 lid 3 Voda. Volgens de toelichting kan die winstgerechtigdheid de vorm krijgen van certificaten van aandelen of van vergaderrecht- en stemrechtloze aandelen. De bedoeling is kennelijk dat alle aan de aandelen verbonden zeggenschapsrechten uitsluitend kunnen toekomen aan advocaten. Uit dit voorschrift volgt ook dat derden die niet zelf in het kantoor werkzaam zijn in geheel geen aandelen in het advocatenkantoor kunnen houden, met uitzondering van de expliciet toegestane vormen waarin advocaten in dienstverband van een werkgever mogen werken (zie hierna).

Samenwerking met andere beroepsbeoefenaren

Op het uitgangspunt dat een advocaat in een samenwerkingsverband alleen zeggenschap kan delen met andere advocaten kent de Voda een beperkt aantal uitzonderingen. Advocaten mogen een samenwerkingsverband aangaan met notarissen, octrooigemachtigden en belastingadviseurs die leden zijn van de respectievelijke beroepsorganisaties, art. 5.4 lid 1 sub c Voda. Deze beroepsbeoefenaren voldoen volgens de toelichting aan enkele criteria die toelating van deze samenwerkingsverbanden kennelijk rechtvaardigen: "De beroepsbeoefenaren zijn onderworpen aan tuchtrecht, vergelijkbaar met dat van de advocaat. De samenwerking met deze beroepsgroep brengt de vrijheid en onafhankelijkheid van de advocaat, met inbegrip van de partijdige belangenbehartiging en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie, niet in gevaar. Voor de uitoefening van het beroep is een academische of daarmee gelijk te stellen opleiding vereist. De in dit artikel genoemde beroepsbeoefenaren oefenen allen in enigerlei vorm de rechtspraak uit. Onder rechtspraak wordt mede verstaan de advisering door belastingadviseurs." In een dergelijk samenwerkingsverband mag ook een minderheid van bestuurders bestaan uit anderen dan advocaten of beoefenaren van een toegelaten vrij beroep. De regels voor praktijkrechtspersonen en houdsterrechtspersonen gelden ook voor deze samenwerkingsverbanden.

De toelating van alleen deze vrije beroepen tot samenwerking met advocaten heeft naar de mening van de commissie iets arbitrairs. Een samenwerkingsverband met accountants is niet toegestaan, hoewel ook zij zijn onderworpen aan intern toezicht in geval van zogenaamde OOB-kantoren (accountantsorganisaties die wettelijke controles uitvoeren bij organisaties van openbaar belang, zoals beursvennootschappen), en inmiddels ook aan vergaand extern toezicht door de AFM. Evenmin toegestaan zijn een samenwerkingsverband met medici of fysiotherapeuten voor advocaten die een gezondheidsrecht of letselschade praktijk uitoefenen, een samenwerkingsverband met psychologen of psychiaters voor advocaten die een familierechtelijke praktijk uitoefenen of een samenwerking met ingenieurs of architecten voor advocaten die een bouwrechtpraktijk voeren. Voor die specifieke advocatuurlijke praktijken kan de samenwerking met deze beroepsbeoefenaren kwaliteit toevoegen aan de beroepsuitoefening van de advocaat. Ook deze vrije beroepsbeoefenaren zijn onderworpen aan tuchtrecht door middel waarvan een persoonlijk beroepsethos wordt gehandhaafd.¹² In hoofdstuk 4 gaan wij nader in op de mogelijkheden om samenwerkingsverbanden met een bredere kring van beroepsbeoefenaren toe te staan.

Advocaat in dienstverband

Een advocaat mag in dienst zijn van een andere advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep, een praktijkrechtspersoon of een toegelaten samenwerkingsverband, art. 5.9 a t/m e Voda. Daarnaast mag een advocaat in dienst zijn van een andere werkgever, zolang de advocaat binnen dat dienstverband uitsluitend optreedt voor die werkgever of in de groep met de werkgever verbonden rechtspersonen, en de werkzaamheden in hoofdzaak zijn gericht op de uitoefening van de rechtspraak, art. 5.9 g Voda. Door uitsluitend op te treden voor de werkgever of met hem verbonden rechtspersonen bestaat een structurele parallelliteit van belangen, zo is de gedachte. Cliënt en werkgever vallen samen. De aan de advocaat toekomende privileges van vertrouwelijkheid en verschoningsrecht mogen alleen worden gebruikt ten

¹² Artsen, fysiotherapeuten, psychiaters en psychologen die zijn ingeschreven in het BIG register op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg vallen onder het medisch tuchtrecht, psychologen die zijn aangesloten bij het Nederlands Instituut voor psychologen vallen daarnaast onder het door het NIP ingestelde tuchtrecht, ingenieurs die zich hebben aangesloten bij de Koninklijke Vereniging van Ingenieurs vallen onder door de KIVI ingestelde tuchtprocedure, architecten die lid zijn van de Bond van Nederlandse Architecten vallen onder het door de BNA ingestelde tuchtrecht.

behoefte van de uitoefening van de rechtspraak. De advocaat in dienst bij een andere werkgever moet een professioneel statuut hebben, art. 5.12. Een kopie van het door de advocaat en de werkgever ondertekende statuut moet aan de deken worden overgelegd voordat de advocaat de praktijkuitoefening in dienst van de werkgever begint, art. 5.15 Voda. In het professioneel statuut verklaart de werkgever de advocaat in staat te stellen zijn beroep vrij en onafhankelijk uit te oefenen en zijn verplichtingen met betrekking tot geheimhouding na te leven. Geschillen over de beroepsuitoefening door de advocaat tussen hem en de werkgever moeten kunnen worden voorgelegd aan de raad van de orde in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt. De advocaat in dienstverband van andere werkgevers is net als andere advocaten onderworpen aan het toezicht van de deken en aan het klacht- en tuchtrecht. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd krijgt de commissie de indruk dat het dekentoezicht vaak niet meer om het lijf heeft dan de vaststelling dat er een professioneel statuut is.

Rechtsbijstandsverzekeraars en schaderegelaars

Een advocaat mag ook in dienst zijn van een verzekeraar die uitsluitend de branche rechtsbijstandsverzekering uitoefent als bedoeld in de Wet op het financieel toezicht (Wft) of van een juridisch zelfstandig schaderegelingskantoor die voor de rechtsbijstandsverzekeraar optreedt in de zin van de Wft, art. 5.9 onder e Voda. In het vervolg van dit rapport spreken wij kortweg van rechtsbijstandsverzekeraar. De advocaat kan in dat geval uitsluitend optreden voor de werkgever of bij de werkgever verzekerden, art. 5.11 Voda. Advocaten in dienst van deze werkgevers moeten eveneens met de werkgever een professioneel statuut overeenkomen. Voor verzekerden kan de advocaat alleen optreden in hun verzekerde hoedanigheid, dus niet buiten de polis om. Als er sprake is van zo'n verzekerd belang dan is optreden door de advocaat in dienst van de rechtsbijstandsverzekeraar nog net aanvaardbaar, zo stralen de regels uit, ook al wordt onderkend dat in dat geval sprake kan zijn van spanning tussen het belang van de werkgever en dat van de verzekerde. De advocaat heeft alleen de belangen van de verzekerde als cliënt te behartigen. De afhankelijkheid van de werkgever kan druk zetten op de wijze waarop de advocaat omgaat met de kernwaarden onafhankelijkheid en partijdigheid. Optreden voor niet-verzekerden is onder deze regels in ieder geval niet toegestaan. Bij de opstelling van deze regels werd toegelicht dat in een dergelijk geval de advocaat werkzaam zou zijn ten dienste van het winststreven van de werkgever zonder dat sprake is van enige paralleliteit met de belangen van de niet-verzekerde cliënt voor wie de advocaat zou optreden. De onafhankelijkheid van de advocaat is in een dergelijke structuur niet te herstellen met een professioneel statuut, aldus de toelichting op art. 5.11 Voda.

Experiment rechtsbijstandsverzekeraars

Op de beperking dat de advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar niet mag optreden voor niet-verzekerden is in 2021 bij wijze van experiment een uitzondering gemaakt. Onder het experiment mag toch worden opgetreden voor niet-verzekerden onder de voorwaarde dat de werkgever die het gezag over de advocaat uitoefent een bestuur heeft waarvan de meerderheid en de voorzitter advocaat zijn. Als de meerderheid van de aandelen van de werkgever wordt gehouden door een andere rechtspersoon, moet de meerderheid en de voorzitter van het bestuur daarvan advocaat zijn, art. 5.16 Voda. Omdat de meerderheid van de bestuurders van de rechtsbijstandsverzekeraar doorgaans geen advocaat zal zijn, zal als werkgever een eigen rechtspersoon moeten worden opgericht bij wie de advocaten in dienst treden. De meerderheid en de voorzitter van het bestuur van die rechtspersoon moeten dan advocaat zijn. Indien de meerderheid van de aandelen van die rechtspersoon worden gehouden door een andere rechtspersoon, moet de meerderheid van de bestuurders en de voorzitter van het bestuur van die andere rechtspersoon, advocaat zijn. Dit heeft tot gevolg dat de rechtsbijstandsverzekeraar praktisch gesproken onder deze voorwaarden van het experiment alleen maar een minderheid van de aandelen kan houden. Het voorschrift leidt er in feite toe dat in een

dergelijk geval de werkgever enigszins lijkt op een traditioneel kantoor, waarin de bestuurlijke zeggenschap in meerderheid bij advocaten ligt en een minderheid van de aandelen wordt gehouden door de rechtsbijstandsverzekeraar. Partijen die van de uitzondering gebruik willen maken moeten zich van tevoren aanmelden bij de algemene raad. BrandMR en de VvAA hebben zich gemeld. Het experiment is in 2025 verlengd tot 1 januari 2028, zonder dat een evaluatie van het experiment heeft plaats gevonden.

De commissie heeft niet de opdracht het experiment te evalueren en heeft dat ook niet gedaan. De commissie heeft wel met BrandMR en de VvAA gesproken om kennis te nemen van hun ervaringen. Zij geven aan dat uitbreiding van hun dienstverlening bijdraagt aan de betaalbaarheid en schaal die nodig zijn om rechtshulp laagdrempelig en voor velen beschikbaar te houden. Dit draagt bij aan de systeemwaarde van toegankelijkheid van het recht. De structuren die beide hebben ingericht zijn verschillend. Bij BrandMR zijn de advocaten in dienst van een vennootschap waarvan alle aandelen worden gehouden door een houdstermaatschappij Brandmeester Groep B.V. De aandelen van deze vennootschap worden voor 48% gehouden door De Goudse N.V., en voor de rest door bestuur en directie en door Stichting Administratiekantoor voor medewerkersparticipatie. Het bestuur van Brandmeester Groep B.V. wordt gevormd door een persoon die advocaat geworden is om te voldoen aan art. 5.16 Voda. Brandmeester Groep B.V. heeft een raad van commissarissen die bestaat uit drie personen. Bij VvAA zijn de advocaten in dienst van Stichting VvAA Legal. De bestuurder van de stichting wordt benoemd door een vennootschap waarvan alle aandelen worden gehouden door de VvAA.

In de gesprekken met de commissie is naar voren gebracht dat het deken-toezicht op de advocaten werkzaam binnen BrandMR en VvAA, die in verschillende arrondissementen zijn gevestigd, verschillend wordt uitgeoefend, maar in beide gevallen beperkt is. Van dit toezicht, maar ook van het voor advocaten geldende klacht- en tuchtrecht, gaat naar het oordeel van beide partijen geen werkelijk effect uit ter bescherming van de toepassing van de kernwaarden in de praktijk. Zowel BrandMR als VvAA hebben intern bewust aanvullende waarborgen ingericht om kernwaarden te beschermen. Bij BrandMR gaat het om terugkerende intervisie en het bespreken van dilemma's, een vaste structuur om kernwaarden-vraagstukken te agenderen en een externe vertrouwens- of klankbordfunctie waar medewerkers terecht kunnen als zij spanning ervaren tussen commerciële of organisatorische doelen en professionele normen. Daarnaast zijn governance-elementen ingericht zoals toezicht en compliance, bedoeld om tegenwicht te organiseren en escalatie mogelijk te maken als dat nodig is.

Bij VvAA ligt de nadruk vooral op het verankeren van kernwaarden in processen en kwaliteitsborging. De praktijkervaring die daaruit spreekt, is dat kernwaarden niet alleen als individuele beroepsplicht worden gezien, maar ook als iets dat organisatorisch moet worden ondersteund met vaste werkprocessen, een kantoorhandboek en interne controlemechanismen die passen bij een gereguleerde omgeving. Het idee daarachter is dat niet moet worden gewacht tot er iets misgaat, maar vooraf wordt georganiseerd dat onafhankelijkheid en kwaliteit niet afhankelijk zijn van toeval of van één persoon.

BrandMR heeft vanaf het begin sterk ingezet op dienstverlening aan niet-verzekerde cliënten. Dat vormt geen bijzaak, maar een kernonderdeel van het model. Naast zaken die binnen een verzekering vallen, richt BrandMR zich nadrukkelijk op particulieren en MKB'ers die geen rechtsbijstandsverzekering hebben en ook niet in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand. Voor deze groep biedt BrandMR juridische hulp tegen vaste of voorspelbare prijzen, vaak met gestandaardiseerde processen en digitale ondersteuning. De werkzaamheden voor niet-verzekerden vormen daarmee een substantieel en zichtbaar deel van de praktijk. Verzekerde zaken spelen eveneens een rol, met name in het letselschadegebied en aanverwante domeinen, maar BrandMR profileert zich vooral als aanbieder voor de middengroep buiten het klassieke verzekerde

kader. Daarmee heeft BrandMR bewust een hybride praktijk ontwikkeld, waarbij dienstverlening aan niet-verzekerden structureel en doelbewust centraal staat.

Bij VvAA ligt het zwaartepunt anders. De advocaten binnen VvAA werken voornamelijk voor verzekerde cliënten, met name zorgprofessionals die via een verzekering of lidmaatschap recht hebben op juridische bijstand. Deze dienstverlening is nauw verbonden met de bredere ondersteuning die VvAA aan haar achterban biedt. Binnen het kader van het experiment is het voor VvAA wel mogelijk geworden om ook niet-verzekerde cliënten te bedienen, zoals zorgprofessionals of zorginstellingen met juridische vragen buiten een polis om. Deze niet-verzekerde dienstverlening is echter beperkter in omvang en vooral aanvullend van aard. Zij sluit aan bij de sectorgerichte missie van VvAA, maar vormt geen grootschalige marktpraktijk.

Organisaties met een ideële doelstelling

Advocaten mogen tenslotte in dienst zijn van een organisatie met een ideële doelstelling, indien dit zonder winstoogmerk geschiedt ten behoeve van een ideëel doel dat maatschappelijk van wezenlijke betekenis en naar zijn aard parallel loopt aan het belang van haar leden of aangeslotenen. Te denken valt aan consumentenorganisaties en vakorganisaties. De verlening van rechtsbijstand (door de advocaten) moet zijn ondergebracht in een organisatorische eenheid die voldoende onafhankelijk functioneert van de overige onderdelen van de organisatie en de organisatie moet een zodanige financieel-economische stabiliteit hebben dat een behoorlijke praktijkuitoefening door de advocaat in dienst bij die organisatie is gewaarborgd, art. 5.9 onder e en 5.10 Voda. De praktijkuitoefening door advocaten mag uitsluitend geschieden ten behoeve van deze werkgever of diens leden, binnen het kader van die ideële doelstelling. Er is dan sprake van de noodzakelijke structurele parallelliteit van belangen van werkgever en cliënten, zodat de onafhankelijkheid van de advocaat gewaarborgd blijft, aldus de toelichting.

Conclusie

De optelsom van de hiervoor geschetste regelingen die in het huidig bestel beogen de kernwaarden van de advocatuur te beschermen in verschillende organisatiestructuren, vormt geen overtuigend, coherent en consistent geheel. Het door dekens uitgeoefende proactieve toezicht op advocaten wordt in de praktijk maar zeer beperkt en van arrondissement tot arrondissement verschillend ervaren. Het klacht- en tuchtrecht werkt alleen als een reactief middel en garandeert bepaald niet dat bij gebreken aan klachten de kernwaarden steeds voldoende worden toegepast. Het toezicht en klacht- en tuchtrecht richten zich uitsluitend tot individuele advocaten, de kantoren waarbinnen advocaten hun praktijk uitoefenen zijn niet zelfstandig onderworpen aan voorschriften over hun bedrijfsvoering, inrichting en doelstellingen die van invloed zijn op de toepassing van de kernwaarden door hun advocaten. Dit wringt met name bij grote kantoren waar de afhankelijkheid van de advocaat van het kantoor om in staat te zijn de praktijk zorgvuldig en met inachtneming van de kernwaarden uit te oefenen groot is en de organisatorische werkelijkheid en de financiële doelstellingen waarmee de praktijk wordt uitgeoefend juist druk kunnen zetten op de toepassing van de kernwaarden in de praktijk.

De ruimte voor samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren is beperkt en weinig coherent geregeld. De primaire bescherming van de kernwaarden in die verbanden wordt gezocht in de beperkingen dat het bestuur in meerderheid moet bestaan uit advocaten en toegelaten beroepsbeoefenaren en dat de aandelen in hun handen moeten zijn. Dit gaat voorbij aan andere mogelijkheden om organisatorische of contractuele belemmeringen of prikkels te creëren, die de toepassing van de kernwaarden in de praktijk onder druk kunnen zetten.

Bij de regelingen voor het werken van advocaten in dienstverband met andere werkgevers dan advocaten is vooral aansluiting gezocht bij het concept structurele paralleliteit van belangen die de onafhankelijkheid van de advocaat moet waarborgen. Omdat de werkgever en de cliënt één en dezelfde zijn, is er geen spanningsconflict dat de onafhankelijkheid van de advocaat en zijn vermogen in het belang van zijn cliënt op te treden vermindert. Bij het toestaan van optreden van de advocaat voor verzekerden in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar kan die structurele paralleliteit echter onder druk komen te staan. In het experiment is de structurele paralleliteit van belangen nog verder losgelaten door advocaten in dienst van rechtsbijstandsverzekeraars en schaderegelaars ook toe te staan op te treden voor niet-verzekerden. Hiermee is een situatie gecreëerd waarin advocaten in dienst van een niet-advocaat als werkgever kunnen werken voor derden ten behoeve van de winstdoelstellingen van die werkgever.

De zwaktes in het huidige bestel dat beoogt de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur te waarborgen richten zich niet alleen op Alternatieve Organisatie Structuren maar raken ook de traditionele kantoren waarin advocaten hun beroep uitoefenen. Daarom schetst de commissie in hoofdstuk 3 eerst een vernieuwing van het bestel dat beoogt de kernwaarden van de advocatuur te beschermen. In de daaropvolgende hoofdstukken bespreekt de commissie uitgaande van dit gewijzigde bestel op welke wijze bij verschillende Alternatieve Organisatie Structuren de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur adequaat kan worden gewaarborgd.

3. Hoofdlijnen van een nieuw basisstelsel voor de bescherming van de kernwaarden

Om de toepassing in de praktijk van de kernwaarden van de advocatuur in verschillende organisatiestructuren meer robuust en proactief te waarborgen staat de commissie een nieuw basisstelsel voor ogen. Voor zover gericht op de beroepsuitoefening door de individuele advocaat sluit het basisstelsel aan bij hetgeen in de laatste jaren reeds in gang is gezet: (1) modernisering van het klacht- en tuchtrecht en (2) het onderbrengen van het proactieve toezicht op advocaten bij de OTA. Omdat deze beide ontwikkelingen al in gang zijn gezet gaat de commissie daarop hieronder slechts kort in. Voor grote kantoren adviseert de commissie daarnaast (3) een nieuw te ontwikkelen door de OTA te houden kantoortoezicht in te voeren, en (4) de instelling van een onafhankelijke raad van commissarissen of van een one-tier board met een meerderheid van onafhankelijke niet-uitvoerende bestuurders voor te schrijven. Deze beide onderdelen licht de commissie hieronder uitgebreider toe.

1. Klacht- en tuchtrecht, modernisering

De eerste bescherming van de kernwaarden van de advocatuur is zoals gezegd gelegen in de persoonlijke houding van de advocaat die op excellente wijze vorm en inhoud geeft aan de kernwaarden. Dat advocaten zich persoonlijk verantwoordelijk weten voor de kwaliteit en integriteit van hun beroepsuitoefening in het belang van hun cliënten is een essentieel ankerpunt voor de beroepsuitoefening door advocaten waar de maatschappij op moet kunnen vertrouwen. Deze persoonlijke verantwoordelijkheid is een van de pijlers van ons rechtsbestel en stelt grenzen aan het handelen van de individuele advocaat. Het klacht- en tuchtrecht biedt de mogelijkheid advocaten persoonlijk op hun verantwoordelijkheid aan te spreken. Het klachtrecht moet wel worden gemoderniseerd, zoals door de algemene raad van de NOvA is aangegeven.¹³ Een betere triage van tuchtrechtelijke en niet-tuchtrechtelijke klachten ligt voor de hand, niet in de laatste plaats om meer capaciteit vrij te maken voor toezicht op naleving van de kernwaarden. Een vraag is waar de gemoderniseerde klachtenbehandeling moet worden belegd. Pro Facto heeft in zijn rapport uit 2025 aangegeven dat het niet per se voor de hand ligt dat de OTA ook de klachtenbehandeling tegen advocaten als taak krijgt. Proactief toezicht houden heeft een ander doel en vraagt iets anders van de toezichthouder dan reactief klachten behandelen. Pro Facto heeft vervolgens vier modellen voor hoe toezicht en klachtenbehandeling uitgewerkt en de voor- en nadelen van ieder model op een rij gezet.¹⁴ De commissie heeft het niet tot haar taak gerekend over de keuze tussen deze modellen te adviseren.

2. Proactief toezicht op advocaten door de OTA

Het toezicht op advocaten wordt uitgeoefend door de op te richten OTA, zoals voorgesteld door de toenmalige minister Weerwind en ondersteund door de algemene raad van de NOvA. Dit toezicht is gericht op de individuele beroepsuitoefening door de advocaat en omvat het toezicht op de naleving van de Advocatenwet (waaronder de toepassing van de kernwaarden), toezicht op de naleving van de Wwft en toezicht op de naleving van sanctiewetgeving en toezicht op de naleving van de Wet kwaliteit incassodienstverlening. Het door de OTA uit te oefenen toezicht moet nog nader worden uitgewerkt. De OTA moet de beschikking krijgen over passende bevoegdheden om dit toezicht uit te oefenen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de bevoegdheid proactief informatie te vergaren over de wijze waarop het beroep door de advocaat wordt uitgeoefend en een passend handhavings- en sanctie-instrumentarium. Het is belangrijk dat

¹³ Zie noot 9 hiervoor.

¹⁴ Pro Facto, zie noot 8 hiervoor, slot hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6.

het toezicht niet verzandt in een papieren compliance-exercitie, maar de professionele, naar een excellente beroepshouding strevende verantwoordelijkheid van de advocaat versterkt. Voorkomen moet worden dat de indruk bestaat dat voldoen aan de voorschriften een voldoende invulling is van de kernwaarden in de beroepsuitoefening (*regulatory crowding out*).

Grote kantoren

Voor grote kantoren stelt de commissie een versterkt toezichtregime voor, bestaande uit extern kantoortoezicht en onafhankelijk intern toezicht. De redenen hiervoor zijn dat, zoals aangegeven in hoofdstuk 2, (i) de individuele advocaat naarmate het kantoor groter wordt, voor een zorgvuldige, kwalitatief goede en integere beroepsuitoefening steeds afhankelijker wordt van de organisatorische context en faciliteiten die het kantoor biedt, (ii) de complexiteit van een groter kantoor zodanig toeneemt dat professionele aansturing en controle noodzakelijk zijn om een zorgvuldige, kwalitatief goed en integere beroepsuitoefening te waarborgen en (iii) met name bij grote kantoren de financieel-economische sturing gericht op winst- en omzetdoelstellingen zodanig structureel is geworden dat hiervan als zodanig al druk op toepassing van de kernwaarden kan uitgaan en (iv) het toezicht en klacht- en tuchtrecht gericht op individuele advocaten onvoldoende waarborgen kunnen scheppen voor structurele aandacht voor en toepassing van de kernwaarden in de context van een groot kantoor.

Bepaald moet worden wanneer een kantoor een zodanige omvang heeft dat het voor de toepassing van het extern kantoortoezicht en intern onafhankelijk toezicht heeft te gelden als groot. Iedere grensbepaling heeft daarbij iets willekeurigs en leidt tot *gaming*-gedrag rond de grens. In de advocatuur is het gebruikelijk te kijken naar het aantal bij het kantoor werkzame advocaten. In de uitgave *Balie in Beeld* van de NOvA worden twee categorieën kantoren gezamenlijk als groot aangemerkt: kantoren met 33 tot en met 64 advocaten en kantoren met 65 of meer advocaten. De eerste categorie omvat in 2025 42 (in 2024 36) kantoren, waar in totaal 1.923 (in 2024 1.652) advocaten werkzaam zijn. De tweede categorie omvat 21 (in 2024 21) kantoren, waar in totaal 2.991 (in 2024 2.986) advocaten werkzaam zijn.¹⁵ De grootste groei zit in de kantoren met 33-64 advocaten, ook langjarig. Ca 25% van alle advocaten in Nederland (19.046 in 2025) werkt bij deze beide categorieën grote kantoren. Een alternatief is te kijken naar omzetcijfers van kantoren. Omzetcijfers van kantoren worden echter niet structureel bijgehouden en vergeleken. Ook is een combinatie van beide criteria mogelijk, als groot heeft dan bij voorbeeld te gelden het kantoor dat tenminste een bepaald aantal advocaten of tenminste een bepaalde omzet heeft. Voor nu gaat de commissie uit van een groottebepaling op basis van het aantal advocaten dat werkzaam is in het kantoor. De omzet van het kantoor zal over het algemeen meebewegen met het aantal advocaten. Denkbaar is ook te bepalen dat een kantoor twee of drie jaren aaneengesloten moet voldoen aan de groottecriteria, voordat extern kantoortoezicht en onafhankelijk intern toezicht verplicht worden. Dit voorkomt al te plotselinge toepassing van een versterkt toezichtregime. De commissie meent dat de overwegingen die pleiten voor invoering van het externe en interne toezicht gelden voor beide categorieën grote kantoren, met 33-64 advocaten en met 65 of meer advocaten. Indien een gefaseerde invoering wenselijk is, ook om de OTA tijd te geven zich te ontwikkelen tot volwaardig toezichthouder, is denkbaar dat het kantoortoezicht eerst op kantoren met 65 advocaten of meer wordt toegepast en bijvoorbeeld drie of vijf jaar later ook op kantoren met 33-65 advocaten.

¹⁵ Zie *Balie in Beeld*, publicatie van de NOvA, [Balie in Beeld: sterkste groei van de balie in tien jaar, sociale advocatuur verder onder druk | Nederlandse Orde van Advocaten](#).

3. Vergunning- of erkenningplicht, extern kantoortoezicht door de OTA

Om het extern toezicht door de OTA toe te passen op grote kantoren moet een moment worden gemarkeerd waarop het toezicht van toepassing wordt. Dit kan door grote kantoren te onderwerpen aan een vergunningplicht of een erkenningplicht. De vergunning of erkenning wordt door de OTA verleend. Aan vergunning, of erkenning-houdende kantoren worden eisen gesteld ten aanzien van de wijze waarop de kernwaarden van de advocatuur worden geborgd in de organisatie en bedrijfsvoering van een kantoor. Die eisen kunnen *principle based* worden vormgegeven, om een gedetailleerde compliance-omgeving te voorkomen. Daarbij kan worden aangesloten bij het toezicht op de accountancy.¹⁶ Voor het stellen van eisen aan de organisatie en bedrijfsvoering van een groot advocatenkantoor kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een volgende wettelijke grondslag:

'Het advocatenkantoor voert een beleid dat waarborgt dat in de beroepsuitoefening de kernwaarden van de advocatuur zoals bedoeld in artikel 10a Advocatenwet gewaarborgd zijn. Dit beleid omvat ten minste maatregelen die de vrijheid en onafhankelijkheid van de advocaat in het belang zijn cliënt beschermen, belangenverstrengeling voorkomen, voldoende deskundigheid en naleving van de geheimhoudingsplicht borgen en andere gedragingen die het vertrouwen in de advocatuur kunnen schaden voorkomen. Het kantoor richt zijn bedrijfsvoering zodanig in dat een beheerste en integere beroepsuitoefening gewaarborgd zijn. Het kantoor stelt beleid vast en richt procedures en interne controles in waardoor de naleving van de kernwaarden wordt geborgd en integriteitsrisico's worden beheerst.'

Een dergelijk principe kan in lagere regelgeving of in beleid van de OTA (in samenspraak met of na consultatie van de sector) verder worden uitgewerkt. Daarbij valt onder andere te denken aan nadere voorschriften voor en toezicht op:

- de inrichting en werking van een systeem van kwaliteitsbewaking dat deskundige beroepsuitoefening en toepassing van de kernwaarden door advocaten bevordert;
- evenwichtige financieel-economische doelstellingen die met de praktijkvoering worden nagestreefd zodat de kernwaarden en in het bijzonder de onafhankelijke beroepsuitoefening ten behoeve van de cliënt gewaarborgd blijven;
- evenwichtig en beheerst beloningsbeleid, zodat enerzijds prikkels worden vermeden die de kernwaarden onder druk zetten en anderzijds wordt gewaarborgd dat het kantoor voldoende kapitaal behoudt voor een beheerste bedrijfsvoering;
- een cultuur binnen het kantoor die de toepassing van de kernwaarden borgt en ondersteunt.

Daarnaast adviseert de commissie dat de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van het grote kantoor door de OTA wordt getoetst.¹⁷ Dit omvat zowel de advocaten als de niet-advocaten in het bestuur van het kantoor. Beleidsbepalers moeten zijn toegerust op het leiden van de organisatie op een zodanige manier dat de kernwaarden zijn geborgd. Dit stelt eisen aan de geschiktheid en de betrouwbaarheid

¹⁶ Zie artikel 21 van de wet toezicht accountantsorganisaties.

¹⁷ Het onderwerpen van bestuurders aan een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets door de OTA raakt op zich niet aan de onafhankelijkheid van de advocaat als bedoeld in de kernwaarden. Een advocaat die niet door de toetsing komt, blijft gewoon advocaat die zijn zaken met inachtneming van de kernwaarden moet behandelen. Er kan een andere zorg ontstaan indien de OTA onvoldoende onafhankelijk van de overheid zou functioneren en politieke voorkeuren indirect, door het toetsingsbeleid van de OTA, invloed zouden krijgen op de samenstelling van besturen van advocatenkantoren. Dit is een vraag naar de onafhankelijkheid die de OTA ten opzichte van de overheid moet hebben. Dit is een legitieme vraag maar niet het voorwerp van dit rapport.

van de beleidsbepalers.¹⁸ De OTA toetst aan deze eisen voordat personen aantreden als bestuurders. Daarbij moet worden zowel gekeken naar de geschiktheid en betrouwbaarheid van de individuele beleidsbepaler als naar de geschiktheid van het collectief van bestuurders. Wanneer niet of niet langer aan de eisen van geschiktheid of betrouwbaarheid wordt voldaan moet de OTA het kantoor een aanwijzing kunnen geven om de beleidsbepaler te vervangen. Toetsing van de geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers draagt bij aan de professionaliteit van advocaat-bestuurders. Een carrière als advocaat is niet vanzelfsprekend een voldoende basis voor het kunnen besturen van een groot kantoor. Daarnaast brengt deze toetsing niet-advocaat bestuurders, die niet persoonlijk als advocaat zijn gebonden aan de kernwaarden van de advocatuur, in een gereguleerde, mede op bescherming van de kernwaarden gerichte omgeving. Zij kunnen daardoor worden aangesproken op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de wijze waarop het kantoor is georganiseerd en wordt bestuurd de toepassing van de kernwaarden door advocaten ondersteunt en faciliteert.

De commissie is van mening dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid om te waarborgen dat de organisatie en aansturing van het kantoor de toepassing van de kernwaarden door advocaten ondersteunt en faciliteert, een collectieve verantwoordelijkheid van alle bestuurders is. Deze verantwoordelijkheid raakt integraal aan aspecten van ondersteuning, aansturing, doelstellingen, bedrijfsvoering en leiderschap in de praktijkuitoefening. De commissie meent dat er daarom niet een enkele beleidsbepaler of bestuurder moet worden aangewezen die in het bijzonder verantwoordelijk is te waarborgen dat de kernwaarden van de advocatuur worden toegepast.¹⁹

Randvoorwaarde voor een goede werking van extern toezicht op beheerste bedrijfsvoering van grote advocatenkantoren is dat daadwerkelijk onafhankelijk toezicht wordt ingericht. Onafhankelijkheid van toezicht is niet alleen gebaseerd op de institutionele inrichting van de toezichthouder (onafhankelijk van de overheid en onafhankelijk van de beroepsgroep). Onafhankelijk toezicht vereist ook dat sprake is van voldoende kennis en expertise, en voldoende (seniore) capaciteit om daadwerkelijk de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de waarborgen voor het beschermen van de kernwaarden te toetsen. Daarbij is ook essentieel dat de toezichthouder niet alleen de middelen heeft om op te treden (informatie- en onderzoeksbevoegdheden, sanctie instrumentarium) maar ook de bereidheid heeft om op te treden. Voor effectief toezicht is ook vereist dat de toezichthouder gezag geniet in de onder toezicht staande sector. De nog op te richten OTA zal dit gezag en de nodige toezichtexpertise moeten opbouwen. Zoals gezegd is denkbaar het kantoortoezicht gefaseerd in te voeren, zowel wat betreft op welke kantoren het toezicht van toepassing direct en later van toepassing is, maar ook in de scope van de onderwerpen die onder het toezicht worden gebracht.

4. Onafhankelijk intern toezicht

Voor grote kantoren wordt de instelling van een onafhankelijke raad van commissarissen of een one-tier board met onafhankelijke niet-uitvoerende bestuurders verplicht. Onafhankelijk intern toezicht ontbreekt thans doorgaans bij grote kantoren, met enkele uitzonderingen. Een raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders van een one-tier board maken deel uit van het interne besluitvormingsproces van het kantoor ten aanzien van wezenlijke aangelegenheden en kunnen daardoor veel dichter betrokken worden

¹⁸ Daaronder zijn begrepen de voorwaarden waaraan een niet-advocaat die bestuurder is van een advocatenkantoor thans moet voldoen: niet in staat van faillissement of surseance van betaling verkeren of hebben verkeerd, niet eerder tuchtrechtelijk veroordeeld zijn en een verklaring omtrent gedrag overleggen.

¹⁹ Bij accountantskantoren wordt voorgeschreven dat een beleidsbepaler in het bijzonder is belast met de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitssystemen, art. 4 Nadere voorschriften kwaliteitssystemen van de NBA.

bij het afwegingsproces binnen het kantoor. Bovendien dragen commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders persoonlijke verantwoordelijkheid voor het door hen gehouden toezicht. Dit maakt hun positie fundamenteel anders dan die van een externe toezichthouder.²⁰ Als interne toezichthouders voegen zij een additionele disciplinerende toetsing toe aan de interne organisatie en (wezenlijke) besluitvorming van het kantoor. Als onafhankelijke toezichthouders voegen zij professionaliteit en een perspectief van buiten het kantoor toe door middel van hun toezicht en kunnen zij waken voor ongewenste belangenconflicten die kunnen ontstaan doordat advocaat-bestuurders tegelijk ook persoonlijke, financiële en professionele belangen hebben. Een beheerste en integere bedrijfsvoering van grote kantoren die toepassing van de kernwaarden van de advocatuur bevordert en de daarbij behorende organisatiecultuur zijn zeer gebaat bij onafhankelijk en deskundig intern toezicht. In gesprekken die de commissie heeft gevoerd wordt dit ook onderschreven.

Voor grote kantoren is denkbaar dat zij reeds een raad van commissarissen of one-tier board moeten inrichten conform de structuurregeling zoals deze geldt voor grote vennootschappen en coöperaties. Als groot gelden daarbij vennootschappen of coöperaties met een eigen vermogen van € 16 miljoen of meer, die verplicht een ondernemingsraad hebben ingesteld en die tenminste 100 werknemers hebben, art. 2: 63b en 153/263 BW. De structuurregeling waarborgt voor deze vennootschappen en coöperaties dat werknemers via de ondernemingsraad een deel van de raad van commissarissen of niet-uitvoerende leden van het bestuur kunnen bepalen. Grote kantoren voldoen echter vaak niet aan het eigen vermogen criterium voor toepassing van de structuurregeling doordat door managementvergoedingen en/of winstuitkeringen aan partners het eigen vermogen beneden de grens van € 16 miljoen blijft.

De hoofdlijnen van de inrichting van raad van commissarissen of one-tier board zouden als volgt kunnen zijn:

²¹

- de raad van commissarissen bestaat uit tenminste drie leden die allen onafhankelijk zijn van de beleidsbepalers van het kantoor en van degenen die stemrecht kunnen uitoefenen als aandeelhouders, leden of anderszins. De one-tier board bestaat uit tenminste drie niet-uitvoerende bestuurders die allen onafhankelijk zijn en die de meerderheid van het bestuur van het kantoor vormen
- de geschiktheid van commissarissen en niet-uitvoerende leden van het bestuur wordt door de OTA getoetst aan de hand van vooraf bepaalde criteria
- commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders worden door de algemene vergadering of ledenvergadering benoemd uit een niet-bindende voordracht door de raad van commissarissen of de niet-uitvoerende bestuurders
- de benoemingstermijnen sluiten aan bij bepaling 2.2.2 van de Nederlandse corporate governance code: maximaal 2 x vier jaar, verlengd met maximaal 2 x twee jaar in bijzondere omstandigheden

²⁰ Kees Cools, Jaap Winter, *External and Internal Supervision: How to Make it Work?* Ch 9 in: Kellermann, De Haan, De Vries, *Financial Supervision in the 21st Century*, Springer 2013, p. 131-149.

²¹ Bijzondere aandacht vraagt de situatie dat het kantoor deel uitmaakt van een internationaal netwerk van kantoren. Van een dergelijk netwerk kan een substantiële beïnvloeding uitgaan op het kantoor in Nederland. Het door de OTA te houden kantoortoezicht strekt zich uit over het Nederlandse kantoor en moet erop toezien dat de beïnvloeding door het buitenlandse netwerk de naleving van de Nederlandse wet- en regelgeving en de toepassing van de kernwaarden niet in gevaar brengt. Denkbaar is voor te schrijven dat het Nederlandse deel van het kantoor moet zijn ingebracht in een Nederlandse rechtspersoon die een raad van commissarissen of one-tier board heeft ingesteld die voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

- de raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders hebben de generieke taken op grond van het rechtspersonenrecht: toezicht houden op het (uitvoerende) bestuur en de algemene gang van zaken en het (uitvoerende) bestuur met advies terzijde staan. Binnen hun toezichthoudende taak en verantwoordelijkheid hebben zij in het bijzonder de taak toe te zien op de beheerste en integere bedrijfsvoering door het kantoor die waarborgt dat in de beroepsuitoefening de kernwaarden van de advocatuur worden toegepast
- (uitvoerende) bestuurders worden door de algemene vergadering of ledenvergadering benoemd uit een niet-bindende voordracht door de raad van commissarissen of de niet-uitvoerende bestuurders²²
- de raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders beoordelen jaarlijks het functioneren van (uitvoerende) bestuurders en hebben de bevoegdheid (uitvoerende) bestuurders te schorsen
- de raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders hebben een raadgevende stem ten aanzien van het beloningsbeleid.

Voor accountantskantoren die wettelijke controles verrichten bij organisaties van openbaar belang is in 2018 de verplichting ingevoerd om onafhankelijk intern toezicht in te stellen. De AFM heeft in 2021 onderzoek gedaan naar de impact die raden van commissarissen hebben binnen accountantskantoren.²³ De AFM ziet een positieve impact door raden van commissarissen op een aantal terreinen: de aansturing op kwaliteit van de organisatie, de kwaliteitsgerichte cultuur, de verbeteringen van kwaliteitswaarborgen, diversiteit van het bestuur en het beoordelen van het bestuur op kwaliteit en de visie op ontwikkeling en leiderschap van de externe accountants. De AFM constateert ook dat de positie van de raden van commissarissen van de verschillende kantoren verschilt, mede afhankelijk van de zeggenschap van de partners via de algemene vergadering en of het kantoor is ingebed in een internationale organisatie. Deze factoren kunnen ook een rol spelen bij advocatenkantoren. Dit vraagt aandacht van de raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders en de partners die als aandeelhouders of leden zeggenschap kunnen uitoefenen. De raad van commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders zullen het gezag moeten ontwikkelen om met bestuur en aandeelhouders of leden hun rol zorgvuldig te kunnen uitoefenen. Maar het vraagt ook omgekeerd het respect van (uitvoerende) bestuurders en aandeelhouders of leden om de commissarissen en niet-uitvoerende bestuurders hun rol te laten uitoefenen. De OTA zal op de kwaliteit van deze verhoudingen toezicht moeten houden en de verschillende spelers daarop waar nodig moeten aanspreken.

²² Het huidige voorschrift dat de meerderheid van de bestuurders uit advocaten moet bestaan en dat de voorzitter een advocaat moet zijn, art. 5.6 lid 1 Voda, moet bij een one-tier board worden aangepast. De voorzitter van een one-tier board moet in Nederland een niet-uitvoerend bestuurder zijn, art. 2: 129a(239a) lid 1 BW, en deze is in het voorstel van de commissie nu juist geen advocaat. Bij toepassing van een one-tier board gaat het erom dat de meerderheid van de uitvoerende bestuurders advocaat is en dat degene die onder de uitvoerende bestuurders een voorzittersrol vervult advocaat is (maar deze mag dus geen voorzitter van het bestuur als geheel zijn).

²³ AFM, onderzoek naar de impact en de werkwijze van de raden van commissarissen van de OOB-accountantsorganisaties oktober 2021, zie [Raden van commissarissen hebben impact, wel verschillen tussen accountantsorganisaties](#)

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake Halmer 19-12-2024, nr. C-295/23

Voor de vraag naar de mogelijkheid van toelating van Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten werkzaam zijn, is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake het Duitse advocatenkantoor Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft UG (“HR”) bijzonder relevant. De enig vennoot en bestuurder van HR Halmer had 51% van de aandelen in het kapitaal van HR overgedragen aan een Oostenrijkse B.V. en de statuten van HR gewijzigd om die overdracht mogelijk te maken én het bestuur van HR voor te behouden aan op het tableau ingeschreven advocaten.²⁴ HR heeft de Orde van Advocaten van München hierover geïnformeerd en die heeft HR van het tableau geschrapt op grond van het op dat moment vigerende Duitse recht, dat bepaalde dat aandelen in een advocatenvennootschap alleen kunnen worden gehouden door advocaten of andere toegelaten beroepsbeoefenaren die in die vennootschap een beroepsactiviteit uitoefenen, en dat de meerderheid van de aandelen door advocaten moet worden gehouden. HR is tegen het schrappingsbesluit opgekomen bij de tuchtrechter in Beieren, met als grondslag dat de Duitse wetgeving in strijd is met de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal. De tuchtrechter stelt prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over de Duitse regelgeving, mede in het licht van de Richtlijn betreffende diensten op de interne markt, RI 2006/123.

De vraag in het geding is of voor een verbod op een kapitaaldeelname in een advocatenvennootschap door een uitsluitend op het maken van winst gerichte derde voldoende grond bestaat die een uitzondering rechtvaardigt op het vrij verkeer van diensten en kapitaal vanwege het belang bij de waarborging van de onafhankelijkheid van advocaten en de bescherming van afnemers van juridische diensten. Het Hof stelt vast dat met de eisen in de Duitse regelgeving wordt beoogd de onafhankelijkheid en de integriteit van het beroep van advocaat en de eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beroepsgeheim van advocaten te waarborgen. Die doelstellingen zijn onmiskenbaar verbonden met de bescherming van afnemers van juridische diensten en met de goede rechtsbedeling, die dwingende redenen van algemeen belang zijn in de zin van richtlijn 2006/123 en het primaire recht.

Het Hof oordeelt vervolgens dat ten behoeve van deze bescherming van de onafhankelijkheid van de advocaat een zuiver financiële investeerder verboden kan worden om deel te nemen in het kapitaal van een advocatenvennootschap. Van een zuiver financiële investeerder is in het kader van de uitspraak sprake wanneer het gaat om een investeerder die niet zelf een beroepsactiviteit uitoefent in de advocatenvennootschap (zie RO 80 slot). De uitsluiting van het nemen van een kapitaalbelang in een advocatenvennootschap door een zuiver financiële investeerder is volgens het Hof een geschikte maatregel om de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de goede rechtsbedeling en de integriteit van het beroep van advocaat te waarborgen. Het Hof overweegt:

²⁴ Specifiek, stond o.a. in de statuten: “bestuurders oefenen hun beroep van advocaat onafhankelijk en onder eigen verantwoordelijkheid uit. Dienaangaande is het de vennoten, de algemene vergadering van vennoten of bestuurders niet toegestaan om door middel van bijvoorbeeld instructies, contractuele banden of nadelige gevolgen, of het dreigen met dergelijke gevolgen [...] invloed uit te oefenen op de uitoefening van het beroep van bestuurder.”

Daarnaast geeft het Hof aan dat de gegevens in het dossier erop wijzen dat de aandelen in HR uitsluitend zijn verworven om die vennootschap kapitaal te verschaffen zodat zij de ontwikkeling van een innovatief, op nieuwe technologieën gebaseerd juridisch model zou kunnen financieren.

“De wens van een zuiver financiële investeerder om zijn investering te doen renderen, kan namelijk gevolgen hebben voor de organisatie en de activiteit van een advocatenvennootschap. Zo zou een dergelijke investeerder, indien hij zou vinden dat zijn investering niet voldoende rendeert, in de verleiding kunnen komen om te vragen om de kosten te drukken of om te zoeken naar een bepaald soort klanten en anders zijn investering kunnen terugtrekken, waarbij een dergelijke dreiging volstaat om te kunnen stellen dat die investeerder invloed kan uitoefenen, zij het indirect. De afwezigheid van belangenconflicten is voor de uitoefening van het beroep van advocaat cruciaal en met name is vereist dat de advocaat een onafhankelijke positie inneemt, ook financieel, jegens overheidsorganen en andere marktdeelnemers, door wie hij zich nooit mag laten beïnvloeden.... Bij gebreke van een dergelijke financiële onafhankelijkheid zouden economische overwegingen die zijn gericht op kortetermijnwinst van de zuiver financiële investeerder immers kunnen prevaleren boven overwegingen die uitsluitend zijn ingegeven door de behartiging van de belangen van de cliënten van de advocatenvennootschap. Daarnaast kan het bestaan van eventuele banden tussen een zuiver financiële investeerder en een cliënt ook de relatie tussen de advocaat en die cliënt zodanig beïnvloeden dat een conflict met de beroeps- en gedragsregels niet kan worden uitgesloten.” (RO 69-71)

Deze overwegingen zijn relevant voor het mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren waarin anderen dan advocaten (en toegelaten andere beroepsbeoefenaren die in de vennootschap beroepsactiviteiten verrichten) aandelen houden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is dit onder de huidige Voda niet toegestaan. De commissie merkt voor de goede orde op dat de uitspraak van het Europese Hof van Justitie het een lidstaat toestaat om een zuiver financiële investeerder zoals omschreven in de uitspraak te verbieden aandelen te nemen in een vennootschap waarin de advocatenpraktijk wordt uitgeoefend. Daarmee is niet gezegd dat een lidstaat dat ook moet verbieden. Het staat de lidstaat vrij te bepalen onder welke voorwaarden ook een dergelijke investeerder kan worden toegelaten aandelen te houden in advocatenkantoor. In hoofdstuk 6 en 7 gaat de commissie hierop nader in.

De Duitse regeling zoals deze door de Duitse tuchtrechter moest worden beoordeeld, stond samenwerking van advocaten met enkele specifieke andere beroepsbeoefenaren toe: octrooigemachtigden, belastingadviseurs, fiscaal gemachtigden, accountants en beëdigd accountants. Deze beroepsbeoefenaren mogen ook aandelen houden in de vennootschap waarin de advocatenpraktijk wordt uitgeoefend, maar de meerderheid van de aandelen moet worden gehouden door advocaten. Gelijktelling van deze beroepsbeoefenaren met advocaten kan worden verklaard in de context van toenemende complexiteit van geschillen, met name wat de economische aspecten ervan betreft, waarin juridisch advies van hoge kwaliteit input van andere beroepsgroepen vereist. De Advocaat-Generaal bij het Hof is van oordeel dat de onafhankelijkheid van advocaten niet in het gedrang komt wanneer deze met advocaten gelijkgestelde beroepsbeoefenaren een minderheidsbelang houden in de vennootschap waarin de advocatenpraktijk wordt uitgeoefend en die in die vennootschap een activiteit uitoefenen die niet onverenigbaar is met de onafhankelijkheid van advocaten. Die andere beroepsbeoefenaren zouden wel onderworpen moeten worden aan het disciplinaire toezicht van een kamer die waarborgt dat zij hun beroep in wettelijke en deontologische zin correct uitoefenen (ov 80 conclusie). Maar volgens de Advocaat-Generaal kan niet worden uitgemaakt waarom andere beroepen dan de uitdrukkelijk toegelaten beroepen, waarvan de betrokkenheid bij de verlening van juridische advies even relevant zou kunnen zijn als die van de beroepen die in de regeling worden vermeld, niet in de kring van toegelaten beroepen zijn opgenomen. Deze beperking waarborgt derhalve niet op coherente wijze de verwezenlijking van het nagestreefde doel, hetgeen noodzakelijke voorwaarde is (ov 81-83 conclusie). Het Hof gaat niet nader in op deze kwestie. Het Duitse recht is na aanvang

van deze procedure overigens gewijzigd en bepaalt sindsdien meer generiek dat naast de expliciet genoemde toegelaten beroepen ook in een beroepsvereniging van advocaten kan worden samengewerkt met personen die een vrij beroep uitoefenen in de zin van de wet op de partnervenootschappen, tenzij deze associatie onverenigbaar is met het beroep van advocaat, met name zijn positie als onafhankelijk orgaan van de rechtsbedeling, of het vertrouwen in zijn onafhankelijkheid kan ondermijnen. In par. 1 van de wet op de partnervenootschappen worden onder vrije beroepen begrepen de beroepsactiviteiten van o.a. artsen, tandartsen, dierenartsen, andere gezondheidsprofessionals zoals *Heilpraktiker* en *Heilmasseur*, gediplomeerde psychologen, ingenieurs, architecten, journalisten, wetenschappers, auteurs, leraren en opvoedkundigen. Daaraan is niet de eis verbonden dat zij zijn onderworpen aan disciplinair tuchtrecht. Het net voor mogelijke samenwerking met advocaten wordt zo in Duitsland breed uitgeworpen, onder de voorwaarde dat samenwerking niet onverenigbaar is met kort gezegd de onafhankelijke beroepsuitoefening door de advocaat. De vraag naar de coherentie van de toelating of uitsluiting van andere beroepsbeoefenaren is relevant voor de samenwerkingen die advocaten met andere beroepsbeoefenaren mogen aangaan. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

4. Samenwerking met andere beroepsbeoefenaren

Advocaten mogen onder de huidige Voda samenwerkingsverbanden aangaan met notarissen, octrooigemachtigden en belastingadviseurs. Deze toegelaten beroepsbeoefenaren mogen ook aandelen houden in de praktijkrechtspersoon of houdster-rechtspersoon, zonder de beperking dat de meerderheid van de aandelen moet worden gehouden door advocaten (zie hoofdstuk 2).

De commissie gaf in hoofdstuk 2 al aan dat de beperking tot deze toegelaten beroepsgroepen een arbitrair karakter heeft. Andere vrije beroepsbeoefenaren kunnen door samenwerking met advocaten kwaliteit toevoegen aan de beroepsuitoefening door advocaten, zoals accountants in een financiële en ondernemingsrechtelijke praktijk, artsen en fysiotherapeuten in een letselschadepraktijk, psychologen en psychiaters in een familierechtpraktijk en ingenieurs en architecten in een bouwrechtpraktijk. De meeste van deze beroepsbeoefenaren zijn ook onderworpen aan een vorm van tuchtrecht die naleving van de wettelijke verplichtingen en de bij die beroepsgroepen passende beroepswaarden disciplineert. Het enige verschil met de thans toegelaten beroepen is dat zij niet zelf een vorm van rechtspraktijk uitoefenen. Dat is echter niet een zodanig verschil dat maakt dat samenwerking met deze andere beroepsbeoefenaren bij voorbaat onverenigbaar moet worden geacht met de kernwaarden en in het bijzonder de onafhankelijkheid van de advocaat. Het ontbreken van een vorm van rechtspraktijk maakt in zichzelf niet dat de beroepsbeoefening door andere beroepsbeoefenaren bij voorbaat al een verhoogde kans op spanning veroorzaakt met de beroepsuitoefening door de advocaat en in het bijzonder diens onafhankelijkheid.

Wanneer de Advocaat-Generaal in zijn conclusie in de Halmer-zaak wordt gevolgd, moet worden gezegd dat de huidige beperkingen op de toegelaten beroepen waarmee advocaten mogen samenwerken niet een coherent systeem vormen, wat een voorwaarde is voor een gerechtvaardigde uitzondering op het vrij verkeer van diensten en het primaire recht in de EU. In het licht van deze conclusie is de commissie van mening dat de kring van toegelaten beroepsbeoefenaren met wie advocaten een samenwerkingsverbanden mogen aangaan kan worden uitgebreid. Voorwaarden moeten wel zijn dat (i) de beroepsbeoefenaren in het samenwerkingsverband daadwerkelijk hun beroep uitoefenen, (ii) de beroepsbeoefenaren een functionele betrokkenheid hebben bij de in het samenwerkingsverband uitgeoefende advocatenpraktijk (zoals bij voorbeeld psychologen functioneel betrokken kunnen zijn bij een familierechtpraktijk en architecten bij een bouwrechtpraktijk) en (iii) zij onderworpen zijn aan tuchtrechtelijke toezicht op de naleving van hun wettelijke verplichtingen en hun beroepswaarden. Van deze andere beroepsbeoefenaren mag evenzeer worden verwacht een persoonlijk streven naar een excellente beroepshouding door toepassing van hun beroepswaarden. In deze tijd is het niet meer passend om voor te schrijven dat een beroepsbeoefenaar een academische of daarmee gelijk te stellen opleiding moet hebben gevolgd, zoals de toelichting op art. 5.4 Voda noemt als een rechtvaardiging voor de thans toegelaten beroepen. Een uitzondering zou moeten gelden voor een samenwerking die onverenigbaar is met de beroepsuitoefening door de advocaat, met name met zijn onafhankelijkheid in het belang van de cliënt die hij vertegenwoordigt.

Naar de mening van de commissie verzet de noodzakelijke bescherming van de kernwaarden zich ook niet tegen samenwerking tussen advocaten en accountants in een samenwerkingsverband. Accountants die een wettelijke controle verrichten hebben, naast het belang van de cliënt voor wie zij werken, ook een publiek belang te behartigen bij de zorgvuldigheid van die wettelijke controle. Onder omstandigheden kan dit publieke belang botsen met het belang van de cliënt voor wie de accountant de controle uitvoert. Dit is gegeven met de aard van de accountantsopdracht. Die bijzondere belangenbehartiging door de accountant

maakt echter niet dat een samenwerking in een verband met advocaten bij voorbaat onverenigbaar is met de onafhankelijke beroepsuitoefening door de advocaat. Wel kan dit betekenen dat in een concreet geval, waarin bij voorbeeld een accountant van het kantoor de wettelijke controle verricht voor een cliënt, niet tegelijkertijd een advocaat van hetzelfde kantoor kan optreden voor die cliënt bij voorbeeld om bevindingen van de accountant te weerleggen. In een dergelijk geval hebben de accountant en de advocaat van hetzelfde kantoor tegengestelde belangen te behartigen die maken dat tenminste een van beide zich moet onthouden van optreden voor de cliënt, vgl Regel 15 Gedragsregels advocatuur, en art. 19 Wet toezicht accountantsorganisaties en art. 16 Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten van de NBA.²⁵

De commissie adviseert om een verplichting in te voeren voor aanmelding van samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren bij de OTA. De OTA toetst dan of aan de voorwaarden voor de samenwerking is voldaan (daadwerkelijke beroepsuitoefening in het samenwerkingsverband, functionele betrokkenheid, onderworpen aan tuchtrecht en niet onverenigbaar met de beroepsuitoefening door de advocaat). Van de genoemde beroepsbeoefenaren kan niet bij voorbaat worden gezegd dat hun beroepsuitoefening in een samenwerkingsverband met advocaten onverenigbaar is met de beroepsuitoefening door de advocaat en met name diens onafhankelijkheid. In een concreet geval kan dit anders liggen. De OTA moet een samenwerkingsverband op die grond kunnen weigeren. Het samenwerkingsverband met andere beroepsbeoefenaren komt onder het kantoortoezicht van de OTA te vallen als het aantal advocaten dat daarin werkzaam is voldoet aan het criterium voor kantoortoezicht. Het door de OTA uit te oefenen toezicht ziet dan op de beroepsuitoefening door de advocaten in het samenwerkingsverband en de wijze waarop de organisatie, bedrijfsvoering en doelstellingen van het samenwerkingsverband de beroepsuitoefening door de advocaten in overeenstemming met de kernwaarden bevordert.

Samenwerken met andere beroepsbeoefenaren veronderstelt dat deze andere beroepsbeoefenaren aandelen kunnen houden in de gezamenlijke vennootschap of anderszins gerechtigd kunnen zijn tot de winst en uitoefening van stemrechten. Dit is ook het uitgangspunt in art. 5.8 Voda, dat in deze zin geen aanpassing behoeft. Art. 5.6 Voda schrijft daarnaast voor dat in een dergelijk samenwerkingsverband de meerderheid van de bestuurders en de voorzitter van het bestuur advocaat of een toegelaten beroepsbeoefenaar moet zijn. De commissie adviseert ook deze bepaling te handhaven. Zij onderstreept dat de organisatie in de kern een organisatie is waarin vrije beroepen worden uitgeoefend die een persoonlijk beroep doen op de beroepsbeoefenaren om naar een excellente beroepshouding te streven door toepassing van de beroepswaarden. Dit draagt bij aan een bescherming tegen een al te bedrijfsmatige oriëntatie en sturing van de organisatie waarin het persoonlijke karakter van de beroepsuitoefening naar de achtergrond verdwijnt.

²⁵ In het Wouters-arrest oordeelde het Europese Hof van Justitie in 2002 dat de NOvA Samenwerkingsverordening 1993 die een samenwerkingsverband tussen advocaten en accountants uitsloot, niet onverenigbaar was met het geldende Europese gemeenschapsrecht, HvJ 19 februari 2002, C-309/99. In het bijzonder oordeelde het Hof dat de NOvA zich, gelet op de in Nederland heersende opvattingen over dit beroep, zich op het standpunt mocht stellen dat de advocaat zijn cliënt niet langer onafhankelijk en met inachtneming van strikt beroepsgeheim kan adviseren en verdedigen, indien hij deel uitmaakt van een structuur die mede tot taak heeft verslag te doen van de financiële resultaten van handelingen waarbij hij betrokken is geweest, en deze te certificeren, (overweging 105 in het arrest). Net als bij het Halmer-arrest geldt hier dat de mogelijkheid om zonder strijd met EU recht een bepaalde samenwerking te verbieden niet een plicht voor een lidstaat oplevert om dat te doen. Het arrest laat uitdrukkelijk ruimte voor wijzigende opvattingen over het beroep in een lidstaat. Naar het oordeel van de commissie vangen de inmiddels voor accountants geldende strikte onafhankelijkheidsregels en de Gedragsregels inzake tegenstrijdige belangen voor advocaten de in het arrest naar voren gebrachte spanning in voldoende mate op. Vertrouwelijkheid kan worden bewaakt door afgescheiden toegang tot datasystemen.

5. Advocaten in dienstverband

Advocaten in dienst van een andere werkgever die uitsluitend voor die werkgever optreden (art. 5.9 onder g Voda) en advocaten in dienst van een ideële organisatie die uitsluitend voor die werkgever of diens leden optreedt binnen het kader van de ideële doelstelling (art. 5.9 onder f Voda) vallen in het door de commissie voorgestelde stelsel onder het toezicht door de OTA op individuele advocaten. Het toezicht zou moeten omvatten de vraag of de advocaat zich hoofdzakelijk met de rechtspraak bezighoudt. Deze voorwaarde wordt in de huidige regeling terecht gesteld omdat alleen voor het uitoefenen van de rechtspraak de privileges van een advocaat (procederen in bepaalde gerechtelijke procedures, geheimhouding en verschoningsrecht) behoren te gelden. Het door de OTA te houden toezicht zou zich verder niet moeten beperken tot de vraag of er een professioneel statuut is dat de onafhankelijkheid van de advocaat beoogt te waarborgen maar ook moeten zien op de vraag of en hoe het statuut wordt nageleefd en hoe de toepassing van de kernwaarden in de praktijk is geborgd. Geschillen die ontstaan tussen werkgever en advocaat moeten in het nieuwe stelsel kunnen worden voorgelegd aan de OTA.

De commissie meent dat voor de advocaat in dienst van deze werkgevers geen aanvullende maatregelen nodig zijn ter bescherming van de kernwaarden. De advocaat komt niet in een onaanvaardbaar conflict van belangen te staan nu de belangen van cliënt en werkgever samenvallen en de belangen van leden voor wie de advocaat kan optreden, in het geval van de ideële organisatie, samenvallen met het ideële doel van de organisatie. De commissie aanvaardt het argument van de structurele parallelliteit van belangen die het toestaan van deze verhoudingen rechtvaardigt. Indien de OTA daadwerkelijk toezicht zal houden op advocaten in dit soort dienstverbanden zal de kwaliteit van de bescherming van de kernwaarden toenemen in vergelijking tot de huidige situatie. Of sprake is van een werkelijke behoefte en toegevoegde waarde van advocaten in dit soort dienstverbanden heeft de commissie niet nader onderzocht. De commissie ziet in ieder geval vanuit de noodzakelijke bescherming van de kernwaarden geen aanleiding om het werken van advocaten in dit soort dienstverbanden niet meer mogelijk te maken of te beperken.

Indien een groep van advocaten in dienst is van een werkgever zou een dergelijke groep, als wordt voldaan aan het groottecriterium dat wordt toegepast, gaan vallen onder het door de OTA te houden kantoortoezicht en zou de groep een eigen onafhankelijke raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders van een one-tier board, of een vergelijkbaar intern toezichtsorgaan moeten hebben. Indien de werkgever al een raad van commissarissen of one-tier board heeft moet deze de bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben als bedoeld in hoofdstuk 3 onder 4.

6. Rechtsbijstandsverzekeraars en het experiment

Rechtsbijstandsverzekeraars die advocaten in dienst hebben zijn met werkgevers als bedoeld in het vorige hoofdstuk vergelijkbaar voor zover de advocaten in hun dienst uitsluitend optreden voor hen. De structurele parallelliteit wordt opgerekt wanneer de advocaat ook kan optreden voor verzekerden. De werkgroep Cohen die over het mogelijk maken van de advocaat in dienstverband adviseerde, merkte daarover op:

“dat niet op voorhand sprake is van parallelliteit van belangen van verzekeraars en verzekerden. Aan de ene kant moet de behandelend jurist van de verzekeraar erop toezien dat de rechten van de verzekerde worden gewaarborgd (hetgeen een tendens naar kostenverhoging kan opleveren), terwijl hij aan de andere kant ook medeverantwoordelijk is voor het streven van het verzekeringsbedrijf naar continuïteit van de bedrijfsvoering door kostenbeheersing. Conflictsituaties kunnen zich in een dergelijk spanningsveld voordoen.”²⁶

Niettemin is de mogelijkheid om op te treden voor verzekerden van de rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar destijds uitdrukkelijk opgenomen in de Voda. Er is een analogie met de advocaat in dienstverband van een ideële organisatie die ook kan optreden voor de leden van die organisatie. Een verschil is echter dat het belang van het lid samenvalt met het ideële doel van de organisatie en de organisatie geen ander doel heeft, in het bijzonder geen eigen winstdoel nastreeft. Dit is bij een commerciële organisatie als een rechtsbijstandsverzekeraar wel het geval. Kennelijk wordt onder de huidige regels de mogelijke spanning die daarbij kan ontstaan beheersbaar geacht doordat advocaat en werkgever een professioneel statuut moeten aangaan dat de onafhankelijkheid van de advocaat waarborgt. Het is kennelijk aan de advocaat en de rechtsbijstandsverzekeraar bij wie hij in dienst is om in het licht van dat professionele statuut eventuele spanningen over de beroepsuitoefening door de advocaat op te lossen. Lukt dat niet dan kan de advocaat een geschil met de werkgever voorleggen aan de raad van de lokale orde van advocaten. Gezien de afhankelijkheid van de advocaat ten opzichte van de werkgever is het niet waarschijnlijk dat de advocaat de raad van de lokale orde benadert om een geschil op te lossen. De bescherming van de kernwaarden van de advocatuur is daarmee maar beperkt gewaarborgd.

In het door de commissie voorziene basisstelsel (hoofdstuk 3) zal het toezicht op de individuele advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar worden uitgeoefend door de OTA. Van de OTA mag worden verwacht dat zij concreet toezicht houdt op de wijze waarop wordt omgegaan met dit spanningsveld tussen advocaat en de rechtsbijstandsverzekeraar bij wie hij in dienst is. Het is wenselijk dat dit toezicht niet uitsluitend plaats vindt indien de advocaat een signaal geeft aan de toezichthouder dat zijn onafhankelijkheid onder druk staat. De commissie meent dat de OTA in dit verband de bevoegdheid zou moeten hebben de rechtsbijstandsverzekeraar een aanwijzing te geven die deze moet opvolgen om de onafhankelijkheid van de advocaat te waarborgen. Op een dergelijke wijze kan de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur in deze verhoudingen worden versterkt.

Het experiment, optreden voor niet-verzekerden

De werkgroep Cohen overwoog uitdrukkelijk dat optreden door de advocaat in dienst van de rechtsbijstandsverzekeraar voor niet-verzekerden niet mogelijk zou moeten zijn. Van structurele parallelliteit van belangen is dan geen sprake, waardoor de onafhankelijkheid van de advocaat onder druk kan komen te staan. In het experiment dat in 2021 is gestart wordt dit juist wel mogelijk gemaakt. BrandMR en VvAA werken beide voor zowel verzekerde als niet-verzekerde cliënten. Voor BrandMR is dit geen bijzaak maar een

²⁶ Zie de toelichting bij art. 5.11 Voda.

kernonderdeel van haar businessmodel. Voor VvAA maakt het optreden voor niet-verzekerden een minder groot deel van haar bedrijfsactiviteit uit. Zoals in hoofdstuk 2 toegelicht hebben beiden aanvullende maatregelen genomen om kernwaarden te beschermen. Geen van beiden ervaart een indringende impact van het reguliere toezicht door de lokale dekens, maar wel verschillen in de praktische inrichtingseisen die worden gesteld.

Tegen deze achtergrond hebben beide partijen in het experiment zelf een positief beeld van de bescherming van de kernwaarden en ervaren zij geen oneigenlijke druk op onafhankelijkheid van de advocaat wanneer het gaat om optreden voor niet-verzekerden. Naar hun oordeel blijft de onafhankelijke oordeelsvorming van de advocaat geborgd doordat de zeggenschap over de advocatuurlijke praktijk bij advocaten ligt en commerciële belangen geen doorslaggevende invloed hebben op dossiers. Het professionele statuut adresseert expliciet mogelijke spanningen tussen commerciële belangen van de werkgever en de beroepsethiek van de advocaat. Ook de partijdigheid van de advocaat ten behoeve van zijn cliënt wordt naar hun oordeel niet ondermijnd: het ontbreken van declaratie- en omzetprijkkels per dossier vergroot juist de ruimte voor een inhoudelijke, cliëntgerichte afweging. Deskundigheid, integriteit en betrouwbaarheid blijven geborgd via tuchtrecht, opleidingsvereisten en interne kwaliteitsmechanismen.

De commissie heeft de effecten van het optreden voor niet-verzekerden op de borging van de kernwaarden, door advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar niet nader onderzocht. Evenmin heeft de commissie onderzocht of het permanent toelaten hiervan wenselijk is. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben wel aangegeven dat uitbreiding van dienstverlening tot niet-verzekerden bijdraagt aan de betaalbaarheid en schaal die nodig zijn om rechtshulp laagdrempelig en voor velen beschikbaar te houden. Doordat zij juridische hulp organiseren als massadienstverlening tegen voorspelbare kosten, kunnen rechtzoekenden daadwerkelijk hulp krijgen, zonder dat kosten en complexiteit een drempel vormen. Het in eigen huis hebben van advocaten leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing.²⁷ Dat draagt bij aan de systeemwaarde van toegankelijkheid van het recht.

De rechtsbijstandsverzekeraar met winstoogmerk die advocaten in dienst heeft die ook mogen optreden voor niet-verzekerden heeft trekken van de zuiver financiële investeerder zoals het Europese Hof van Justitie deze omschrijft in de Halmer-zaak. Er worden aandelen gehouden (in het geval van BrandMR) of op andere wijze zeggenschap uitgeoefend (in het geval van VvAA, nl. door het benoemen van de bestuurder van de stichting) door een partij die niet zelf in de organisatie waarin de advocaat werkzaam is beroepsactiviteiten uitoefent en die een eigen belang bij rendement op de investering heeft.

Erkend moet worden dat van structurele parallelliteit van belangen bij optreden van advocaten voor niet-verzekerden geen sprake is. Niettemin zijn er naar de mening van de commissie enkele redenen waarom optreden voor niet-verzekerden door een advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar niet bij voorbaat onaanvaardbare druk op de onafhankelijkheid en partijdigheid van de advocaat legt.

Een eerste reden ligt in de aard van het economisch belang van de rechtsbijstandsverzekeraar. Een rechtsbijstandsverzekeraar heeft een functioneel, structureel en langdurig belang bij de kwaliteit, onafhankelijkheid en doelmatigheid van juridische dienstverlening door de advocaat. Juridische hulp is geen bijzaak, maar een kernonderdeel van het product: het gaat om het oplossen van geschillen, het beheersen van claims en het bieden van rechtsbescherming aan een grote groep verzekerden. Dat belang is bovendien

²⁷ Zie Baarsma en Felsö, 2006 en SEO, 2021.

onlosmakelijk verbonden met een lange termijn relatie met cliënten: verzekerden zijn doorgaans geen eenmalige klanten, maar blijven (of vertrekken) op basis van vertrouwen, reputatie en ervaren kwaliteit. Daarbij komt dat in het verzekeringsmodel een belangrijke prikkel ontbreekt die in de klassieke advocatuur én bij sommige investeringsmodellen juist sterk kan zijn: de directe omzetprikkel per dossier. In de praktijk van rechtsbijstand wordt juridische dienstverlening veelal gefinancierd uit premie-inkomsten; advocaten en juristen sturen geen rekening per uur aan de cliënt. Dat vermindert de prikkel om een zaak te “rekken” of om extra handelingen te verrichten puur om omzet te genereren. Natuurlijk bestaat wel een prikkel tot kostenbeheersing, en het uit de weg gaan van meer complexe zaken, maar het uitgangspunt is anders: het model is ontworpen om voorspelbaarheid en schaal te organiseren.

Een tweede reden is dat rechtsbijstandsverzekeraars al opereren binnen een zwaar publiek toezichtkader. Zij staan onder toezicht op grond van de Wft, met eisen aan een beheerste en integere bedrijfsvoering, inclusief functiescheiding, compliance en internal audit, en met geschiktheids- en betrouwbaarheidstoetsen voor beleidsbepalers. Daardoor zijn zij gewend om risico's systematisch te identificeren, te beheersen en te verantwoorden, en om governance niet ad hoc maar structureel in te richten. Die toezicht- en compliancepraktijk sluit inhoudelijk aan bij het soort organisatiegericht toezicht dat wordt beoogd voor het kantoortoezicht onder de OTA. Dat maakt het realistischer om bij dit type eigenaar te bouwen op bestaande toezichtlogica en om aanvullend kantoortoezicht voor advocatuur effectief te laten aansluiten. In deze context is het ook eenvoudiger en realistischer om zorgvuldig om te gaan met spanningen inzake de onafhankelijkheid van de advocaat in het belang van de niet-verzekerde als zijn cliënt en om daarvoor adequate voorzieningen te treffen.

Toelaatbaarheid van optreden voor niet-verzekerden, onder voorwaarden

De commissie meent dat het onder de juiste voorwaarden gericht op bescherming van de kernwaarden van de advocatuur mogelijk is dat advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar optreden voor niet-verzekerden. Aan de volgende voorwaarden moet dan zijn voldaan:

- de rechtsbijstandsverzekeraar moet onder toezicht staan op grond van de Wft dat toeziet op een beheerste en integere bedrijfsvoering
- het kantoor (de rechtspersoon of intern organisatieonderdeel) waarin de advocaten werkzaam zijn is vergunning- of erkenningplichtig en het kantoortoezicht door de OTA zoals beschreven in hoofdstuk 3 onder 3 is van toepassing, ongeacht de omvang van het advocatenkantoor (op basis van het aantal advocaten). Beleidsbepalers van het kantoor zijn in het kader van dat toezicht onderworpen aan een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets
- de meerderheid van de aandelen of stemrechten of het recht om de meerderheid van de bestuurders te benoemen van het advocatenkantoor moet worden gehouden door of berusten bij advocaten.
- De meerderheid van het bestuur van het kantoor (de rechtspersoon of intern organisatieonderdeel) en de voorzitter daarvan zijn advocaat
- het kantoor (de rechtspersoon of intern organisatieonderdeel) waarin advocaten werkzaam zijn heeft een intern toezichtsorgaan zoals een raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders van een one-tier board, of een daarmee gelijk te stellen intern toezichtsorgaan dat de taken en bevoegdheden heeft zoals omschreven in hoofdstuk 3 onder 4.
- door een professioneel statuut tussen advocaten en werkgever wordt vastgelegd dat de werkgever geen invloed mag uitoefenen op de beroepsuitoefening door advocaten en de OTA houdt toezicht op de toepassing daarvan.

De commissie benadrukt dat zij deze toelating specifiek voor rechtsbijstandsverzekeraars aanvaardbaar acht, gezien de specifieke rol die zij vervullen in het rechtssysteem door de financiering van rechtshulp, waarmee de toegang tot het recht als systeemwaarde wordt gediend, de wijze waarop de in die context betrokken belangen zich tot elkaar verhouden en de gereguleerde omgeving waarin zij zelf onder toezicht staan. In die context bestaat een zodanige functionele betrokkenheid bij de beroepsuitoefening door de advocaat dat onder de door de commissie gestelde voorwaarden mogelijke druk op de onafhankelijkheid en partijdigheid van de advocaat beheersbaar blijft.

7. De niet-functioneel betrokken investeerder in een advocatenkantoor

Van een zuiver financiële investeerder zoals bedoeld door het Europese Hof van Justitie is sprake in het geval de aandeelhouder in een advocatenkantoor niet zelf in dat kantoor beroepsactiviteiten uitoefent en zijn investering houdt met het oog op het maken van rendement. Het Hof is van mening dat het een lidstaat is toegestaan zonder strijd met het vrij verkeer van diensten en het primaire EU-recht een dergelijke zuiver financiële investeerder te verbieden aandelen te houden in een advocatenkantoor. Een lidstaat is daartoe echter niet verplicht.

De kring van zuiver financiële investeerders die volgens het Europese Hof van Justitie zouden kunnen worden uitgesloten van het investeren in een advocatenkantoor is erg ruim. De commissie kiest voor een genuanceerde benadering. Kern van de in de vorige hoofdstukken geschetste benadering is dat advocaten kunnen werken in Alternatieve Organisatie Structuren indien:

- in het kader van een samenwerkingsverband wordt samengewerkt met andere beroepsbeoefenaren die functioneel zijn betrokken bij de in dat verband uitgeoefende advocatenpraktijk en die zijn onderworpen aan tuchtrecht; op individuele advocaten in het samenwerkingsverband is het toezicht van de OTA van toepassing; indien het aantal advocaten voldoet aan het groottecriterium is ook het kantoortoezicht van de OTA van toepassing en is onafhankelijke intern toezicht vereist
- bij een advocaat in dienstverband sprake is van structurele paralleliteit van belangen (optreden voor uitsluitend de werkgever en de leden van de ideële organisatie en verzekerden van de rechtsbijstandsverzekeraar) en de individuele advocaat onderworpen is aan toezicht door de OTA, of
- in het geval dat bij een advocaat in dienstverband geen structurele paralleliteit van belangen bestaat, er een functionele betrokkenheid is van de werkgever of investeerder bij de beroepsuitoefening door de advocaat zoals het geval is bij een rechtsbijstandsverzekeraar en (i) het advocatenkantoor onderworpen is aan toezicht door de OTA, (ii) onafhankelijk intern toezicht is georganiseerd, (iii) de meerderheid van de aandelen of stemrechten of het recht om de meerderheid van de bestuurders te benoemen wordt gehouden door of berust bij advocaten, (iv) de meerderheid en voorzitter van het bestuur advocaat zijn en (v) de invloed van de werkgever of investeerder op de beroepsuitoefening aantoonbaar is uitgesloten.

Dit vormt een systematische en coherente benadering gericht op bescherming van de kernwaarden van de advocatuur, die verklaart waarom en onder welke voorwaarden advocaten in deze structuren moeten kunnen werken. Het al dan niet toelaten van een investeerder in een advocatenkantoor die niet aan het bovenstaande voldoet, moet verklaarbaar zijn in het licht van deze benadering. De commissie spreekt in dit hoofdstuk van een niet-functioneel betrokken investeerder in een advocatenkantoor indien de advocaten van dat kantoor voor derden optreden (en niet alleen voor de investeerder en er dus geen structurele paralleliteit van belangen is) en de investeerder bovendien geen functionele betrokkenheid heeft bij de beroepsuitoefening door de advocaten. Met niet-functioneel betrokkenheid bedoelt de commissie dat de eigen werkzaamheden van de investeerder niet in het verlengde liggen van de beroepsmatige werkzaamheden van de advocaat (zoals het geval is bij een rechtsbijstandsverzekeraar) of anderszins inhoudelijk relevant zijn voor de kwaliteit van de beroepsmatige werkzaamheden van de advocaat (zoals bij voorbeeld een arts voor een gezondheidsrechtpraktijk van een advocaat). De functionele betrokkenheid bij de beroepsuitoefening door de advocaat maakt dat eventuele spanning met de kernwaarden van de advocatuur goed beheersbaar is met toepassing van de juiste voorwaarden. Dat een investeerder kennis en ervaring heeft ten aanzien van de

zakelijke bedrijfsvoering is onvoldoende om te spreken van functionele betrokkenheid bij de beroepsuitoefening door de advocaat.

Private Equity als investeerder in een advocatenkantoor

Een voorbeeld van een dergelijke niet-functioneel betrokken investeerder is de Private Equity investeerder. De onderstaande analyse en voorstellen richten zich op de Private Equity investeerder als investeerder in een advocatenkantoor maar kunnen mutatis mutandis worden toegepast op andere investeerders die zich niet als zodanig affichereren, maar op een vergelijkbare wijze geen functionele betrokkenheid hebben bij de beroepsuitoefening door de advocaten. De commissie is zich vanzelfsprekend bewust van de grote verscheidenheid van Private Equity investeerders, maar een algemeen kenmerk is dat zij vooral door de lens van financiële performance kijken: verwachte rendementen, cashflowprognoses, waarderingen en de mogelijkheid om het belang op enig moment weer te verkopen. Daardoor staan kapitaalallocatie en rendementoptimalisatie centraal, terwijl niet-financiële motieven zoveel mogelijk buiten beschouwing blijven. Het primaire doel is om het financiële rendement te maximaliseren, vaak uitgedrukt in termen als IRR (Internal Rate of Return) en multiple (een waardeberekening van het bedrijf op basis van bij voorbeeld een aantal keer de winst). De betrokkenheid bij de uitvoering van de dagelijkse operatie is doorgaans beperkt; invloed wordt vooral uitgeoefend via governance, door intensieve betrokkenheid bij de financieel-bestuurlijke besluitvorming zoals afwegingen over risico versus rendementsverwachtingen voor bepaalde activiteiten, via commissarissen, besluitvorming over grote investeringen en de inrichting van rapportage- en sturingsinformatie. De investeringshorizon varieert, maar bij Private Equity ligt de nadruk vaak op een relatief duidelijke tijdslijn waarin financiële waarde wordt gecreëerd die vervolgens bij een exit wordt verzilverd. Die exit-focus is een wezenlijk onderdeel van het model: vooraf wordt doorgaans nagedacht over verkoop aan een strategische koper, een beursgang of doorverkoop aan een andere investeerder.

Voor- en nadelen van een Private Equity investering

De commissie ontkent niet dat een Private Equity investering ook tot voordelen kan leiden. Onderzoek laat zien dat Private Equity eigendom vaak samenhangt met hogere productiviteit, een sterkere strategische focus en snelheid van besluitvorming.²⁸ Deze voordelen zijn niet alleen relevant voor industriële bedrijven, maar juist ook voor professionele organisaties zoals accountants- en advocatenkantoren, die vaak kampen met structurele uitdagingen rond besluitvorming, investeringscapaciteit en strategische vernieuwing. Voor accountants- en advocatenkantoren, die traditioneel werken met partnermodellen waarin consensus en autonomie centraal staan, kan Private Equity-eigendom helpen om strategische keuzes sneller te maken, de governance te professionaliseren en investeringsbeslissingen te bevorderen, zodat er daadwerkelijk kan worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld ICT en AI. Dit is vooral relevant in een tijd waarin digitalisering, AI en strengere regelgeving forse investeringen vereisen. Bedrijven met Private Equity eigenaren investeren vaker in technologie, procesoptimalisatie en datagedreven besluitvorming. Voor accountants- en advocatenkantoren kan dit betekenen dat zij sneller investeren in AI-tools, workflow-systemen en cybersecurity, dat dienstverlening wordt gemoderniseerd (bijvoorbeeld via managed services en legal tech) en dat schaalbaarheid en efficiency verbeteren. Deze bedrijven realiseren vaak een significante verbetering in korte termijn operationele prestaties, onder meer door strakkere KPI-sturing, betere kostenbeheersing en professionalisering van HR-processen. In professionele dienstverlening vertaalt dit zich naar een betere benutting van capaciteit, hogere productiviteit per professional en meer transparantie in performance management. Private Equity kan tenslotte uitkomst bieden voor problematiek rond partneropvolging en kapitaalstructuur door kapitaal beschikbaar te stellen voor buy-outs, opvolgingsplanning te

²⁸ Kaplan & Strömber, 2009, Guo, Hotchkiss & Song, 2011, Acharya et al, 2013 en Bernstein & Sheen, 2016.

professionaliseren, eigendom te verbreden en te stabiliseren, en medewerkers daarmee ook langer aan de organisatie te binden.

Tegelijk blijkt dat de relatie met een Private Equity investeerder intensief kan zijn, vooral rond investeringsbeslissingen, kostenbeheersing en performance sturing op basis van financiële KPIs, en dat de uitkomst sterk afhangt van de kwaliteit en weerbaarheid van het bestuur. Een bestuur dat onvoldoende stevig staat, loopt in zo'n context het risico dat een financieel en organisatorisch sterke Private Equity-aandeelhouder de koers en besluitvorming gaat domineren.

Veel bedrijven waarin Private Equity investeert gaan bovendien omvangrijke schulden aan om het rendement op het geïnvesteerde vermogen te maximaliseren. Bedrijven die met hoge schulden worden belast lopen een groter continuïteitsrisico als de resultaten achterblijven. In de praktijk komt dit voor, verwachtingen worden niet altijd waargemaakt en soms volgen faillissementen. Dit kan reputatieschade veroorzaken en in enkele gevallen is door de Ondernemingskamer wanbeleid vastgesteld.

Een ander nadeel dat ook in de accountancysector zichtbaar is, is dat uurtarieven veelal stijgen; daar zijn stijgingen van 10–30% genoemd. De ACM signaleerde vergelijkbare patronen bij toetreding van Private Equity in sectoren als tandartsenzorg en dierenartspraktijken. Dit illustreert dat externe financiering door Private Equity niet vanzelf leidt tot lagere prijzen: als prijsstelling en inhoudelijke dienstverlening verder uit elkaar worden getrokken, kan de prijs juist dichterbij de maximale betalingsbereidheid van cliënten komen te liggen, waardoor de dienst waarschijnlijk duurder en minder toegankelijk wordt.

De druk op resultaten kan bovendien leiden tot een korte termijn focus, waarbij kostenreductie en cashflow prioriteit krijgt en investeringen juist uitblijven. Een daarmee samenhangend risico is dat personeel wordt ontslagen om de winstgevendheid te verhogen. Belangenconflicten liggen eveneens op de loer. Ook worden vaak hoge rentes genoemd op verstrekte leningen en hoge management fees. Tot slot bestaat het risico dat transparantie naar buiten te wensen overlaat.

Private Equity investering gaat gepaard met prikkels en beïnvloedingsroutes die de kernwaarden van de advocatuur in de dagelijkse praktijk kunnen raken. Daarbij is van belang dat indirecte invloed via governance, financieringsstructuur en investerings- of desinvesteringsbeslissingen kan doorwerken in de beroepsuitoefening, ook als op papier waarborgen bestaan. Voor de Private Equity investeerder is de uitoefening van de advocatenpraktijk een middel om financieel rendement te genereren. De intrinsieke waarde van de onafhankelijke, kwalitatief goede en integere beroepsuitoefening van de advocaat in het belang van zijn cliënt en de daarvoor noodzakelijke persoonlijke naar excellentie strevende beroepshouding van de advocaat, staan op zijn best op het tweede plan. Zij zijn voor de Private Equity investeerder geen doel op zich maar op zijn best een randvoorwaarde waaraan voldaan moet worden om door de investering in een advocatenkantoor rendement te kunnen genereren.

Door sommigen wordt aangegeven dat een sterke omzet- en winstprikkel ook kan bestaan in het traditionele advocatenkantoor waarin alle aandelen of stemrechten worden gehouden door advocaten en het bestuur bestaat uit een meerderheid van advocaten. Dit is op zichzelf juist maar een wezenlijk verschil is dat deze advocaten persoonlijk onderworpen zijn aan het toezicht door de OTA en aan het klacht- en tuchtrecht en op de toepassing van de kernwaarden persoonlijk kunnen worden aangesproken. Dit is niet het geval bij een Private Equity investeerder.

Voorwaarden voor toelaatbaarheid van Private Equity investeringen in een advocatenkantoor

Bij een Private Equity investeerder in een advocatenkantoor is geen sprake van structurele paralleliteit van belangen, noch van een functionele betrokkenheid van de investeerder bij de beroepsuitoefening door de advocaat. De commissie heeft niet onderzocht of het in de afweging van de geschetste voor- en nadelen wenselijk is die investeringen mogelijk te maken. De geschetste nadelen van Private Equity kunnen echter een daadwerkelijke bedreiging vormen voor de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur. Dit zou op zichzelf vanuit het perspectief van de bescherming van de kernwaarden voldoende rechtvaardiging kunnen opleveren voor het blijven verbieden van Private Equity investeringen in een advocatenkantoor. De Halmer uitspraak van het Europese Hof van Justitie zou een dergelijke benadering toestaan.

De commissie heeft onderzocht of niettemin denkbaar is zodanige voorwaarden te stellen aan de investering door een investeerder die niet functioneel betrokken is bij beroepsuitoefening door de advocaat, dat de bescherming van de kernwaarden voldoende gewaarborgd kan blijven. Deze voorwaarden moeten met de voorwaarden die hiervoor voor andere Alternatieve Organisatie Structuren zijn geschetst een coherent systeem vormen. De commissie denkt aan de volgende maatregelen:

Toezicht en governance

- het advocatenkantoor is vergunning- of erkenningplichtig en het kantoortoezicht van de OTA zoals omschreven in hoofdstuk 3 onder 3 is van toepassing op een advocatenkantoor waarin een niet-functioneel betrokken investeerder aandelen houdt, ongeacht de grootte van het kantoor gemeten in aantal advocaten
- het advocatenkantoor met een niet-functioneel betrokken investeerder die aandelen houdt, moet ongeacht de grootte van het kantoor gemeten in aantal advocaten, een onafhankelijke raad van commissarissen instellen of onafhankelijke niet-uitvoerende bestuurders die de meerderheid van het bestuur vormen, die de taken en bevoegdheden hebben zoals aangegeven in hoofdstuk 3 onder 4
- de meerderheid van de aandelen of certificaten van aandelen of andere instrumenten waaraan stemrechten en/of winstrechten zijn verbonden, moet worden gehouden door advocaten (of andere toegelaten beroepsbeoefenaren)
- voor verwerving door een niet-functioneel betrokken investeerder van een belang in het kapitaal van het kantoor is een door de OTA af te geven verklaring van geen bezwaar nodig. De OTA toetst of de verwerving van het belang verenigbaar is met de beheerste en integere bedrijfsvoering door het kantoor en de toepassing van de kernwaarden door de advocaten van het kantoor
- de meerderheid van het (uitvoerende) bestuur van het kantoor en de voorzitter daarvan moeten advocaat zijn (of andere toegelaten beroepsbeoefenaar)²⁹
- in de statuten en interne regelingen van het kantoor wordt bepaald en uitgewerkt dat de niet-functioneel betrokken investeerder geen invloed mag uitoefenen op de beroepsuitoefening door de advocaten en de OTA en de interne raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders houden op de werking van deze regelingen toezicht

Financiële randvoorwaarden en rapportage

- bij het verlenen van een verklaring van geen bezwaar voor de verwerving van aandelen als hierboven bedoeld dient de herkomst van de financiële middelen te worden aangetoond om risico's inzake integriteit zoals witwassen te voorkomen

²⁹ Zie noot 21 hiervoor.

- aan het kantoor worden solvabiliteits- en liquiditeitseisen gesteld, waarop de OTA toeziet. Deze eisen moeten naar het oordeel van de commissie substantieel zijn om onaanvaardbare risico's van discontinuïteit en oneigenlijke druk op de beroepsuitoefening in het belang van de cliënt te voorkomen
- in het verlengde daarvan worden beperkingen gesteld aan de omvang van winstuitkeringen
- bij verkoop van aandelen gelden beperkingen op uitkeringen en vergoedingen die onaanvaardbare risico's van discontinuïteit en oneigenlijke druk op de beroepsuitoefening in het belang van de cliënt creëren. De OTA toetst deze voordat aandelen worden verkocht en verbiedt de overdracht bij onaanvaardbare risico's
- voor het kantoor gelden aanvullende rapportageverplichtingen ten aanzien van de bedrijfsvoering, de financiële sturing en ander KPI's, de solvabiliteits- en liquiditeitsverhoudingen, de voorgenomen uitkeringen en vergoeding etc. die de OTA in staat stellen dat deze geen onaanvaardbare risico's veroorzaken voor de toepassing van de kernwaarden door de advocaten

Werkelijke beheersing van risico's voor de kernwaarden vraagt een gekwalificeerde externe toezichthouder

De commissie is zich bewust van het feit dat de genoemde maatregelen niet alleen vergaand zijn maar ook kostenverhogend werken en bovendien complexiteit creëren. De waarborging dat deze voorwaarden daadwerkelijk worden toegepast om de risico's van onverenigbaarheid met de kernwaarden te beheersen vraagt een externe toezichthouder die kennis, ervaring en gezag heeft en daarmee in staat is het toezichtinstrumentarium adequaat in te richten en effectief toe te passen in deze complexiteit. Een dergelijke toezichthouder voor de advocatuur bestaat nu niet. De OTA moet nog worden opgericht, de organisatie daarvan moet nog worden gevormd en ervaring met het toezicht op individuele advocaten en op grote kantoren moet nog worden opgebouwd.

De commissie is van oordeel dat zolang de OTA nog in opbouw is en dus het toezicht nog niet op het vereiste niveau kan worden gewaarborgd, niet-functioneel betrokken investeerders in advocatenkantoren niet moeten worden toegelaten. De risico's voor de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur zijn simpelweg te reëel en zonder ervaren en kwalitatief hoogstaand extern toezicht niet beheersbaar te maken. De vraag wanneer de OTA voldoende is toegerust voor deze taak, is op voorhand niet te beantwoorden. Om de overgang van "nog niet toelaatbaar" naar "mogelijk toelaatbaar" voorspelbaar te maken, ligt het voor de hand om vooraf te werken met een beperkt aantal toetsbare uitgangspunten voor de gewenste ervaring en competentie van de OTA. Daarbij kan worden gedacht aan (i) aantoonbare capaciteit en expertise voor organisatiegericht toezicht (niet alleen individueel en reactief), (ii) een uitgewerkt handhavings- en sanctie-instrumentarium dat ook in de praktijk is toegepast, (iii) een heldere toezichtstrategie en de inrichting van risico-gebaseerde toezichtprocessen voor vergunning- of erkenningplichtige kantoren, en (iv) het daadwerkelijk kunnen toetsen en doorlichten van governance- en financieringsstructuren, inclusief de economische rechten die bij deelnemingen horen. De toets of het door de OTA uitgeoefende toezicht aan deze criteria voldoet zou door een onafhankelijke, externe instantie moeten worden gedaan.

8. Uitbestedingsstructuren, MSOs, AI-kantoren

Managed Service Organisation

De commissie stelt vast dat in andere landen, zoals sommige staten van de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk, gewerkt wordt met en aan Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten belangrijke delen van hun bedrijfsvoering uitbesteden. Deze maken het mogelijk externe investeerders aan te trekken, terwijl wordt voorkomen dat deze investeerders rechtstreeks participeren in een advocatenkantoor zelf. Het betreft dan een zogenaamde Managed Service Organisation (MSO), waarbij de gehele of belangrijke delen van de bedrijfsvoering van het advocatenkantoor (IT, financiën, HR, marketing, etc.) wordt ondergebracht in een aparte vennootschap waarin externe investeerders investeren. De advocatenpraktijk wordt dan uitgeoefend in een andere rechtsvorm, waarvan de advocaten de volledige eigenaar zijn en de volledige zeggenschap uitoefenen. Het advocatenkantoor sluit vervolgens een overeenkomst met de MSO om diensten in te huren tegen een bepaalde vergoeding. Externe investeerders investeren in de MSO met het oog op de winstgevendheid van de MSO die behaald wordt door professionalisering van de bedrijfsvoering, digitalisering, schaalvergroting en kostenreducties. De externe investeerders investeren in deze structuur niet rechtstreeks in een advocatenkantoor maar in een bedrijf dat diensten verleent aan een advocatenkantoor. De gedachte is dat de beroepsuitoefening, waaronder het onderhouden van relaties met de cliënt, de juridische oordeelsvorming, advisering en procesvertegenwoordiging, plaats vindt in het advocatenkantoor waarover de advocaten exclusief zeggenschap uitoefenen en dat de zakelijke ondersteuning van die beroepsuitoefening plaats vindt in de MSO.

Beide aspecten, het beroepsmatige en het zakelijke, zijn in de praktijk niet volledig te scheiden. Advocaten zijn voor de kwaliteit van hun juridische dienstverlening afhankelijk van kennissystemen die in de MSO worden onderhouden en ontwikkeld. Voor de vertrouwelijkheid van hun dossiers zijn zij afhankelijk van IT-systemen waarin data voldoende zijn afgescheiden en beveiligd. Een MSO-structuur kan daardoor impact hebben op de bescherming van de kernwaarden in de uitoefening van de advocatenpraktijk. De fee-structuur die tussen advocatenkantoor en MSO wordt overeengekomen kan ook prikkels bevatten die druk zetten op de onafhankelijkheid van de advocaat.

De commissie meent dat het uitgangspunt moet blijven dat de advocaat en het advocatenkantoor dat onderdelen van de voor de beroepsuitoefening noodzakelijke ondersteuning uitbesteedt aan een derde partij, zelf volledig verantwoordelijk blijft voor de naleving van wettelijke verplichtingen en voor de kwaliteit, onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en integriteit van zijn dienstverlening in het belang van zijn cliënten. Gebreken in die ondersteuning komen in de relatie van de advocaat en het kantoor tot zijn cliënt volledig voor rekening en risico van de advocaat en het kantoor. In het klacht- en tuchtrecht heeft de advocaat zich daarover persoonlijk te verantwoorden. In het door de OTA uit te oefenen individuele toezicht op advocaten en waar toepasselijk het kantoortoezicht dienen advocaat en kantoor zich evenzeer te verantwoorden.

Kritieke of wezenlijke uitbesteding

Een bijzondere uitbestedingsrelatie bestaat wanneer de uitbesteding van wezenlijk of materieel belang is, in de zin dat de advocaat zonder de uitbestede activiteit niet in staat is zijn beroep uit te oefenen. De aard van de uitbestede activiteiten en de omvang daarvan kunnen tot het oordeel leiden dat het gaat om een kritieke of wezenlijke uitbesteding. Daarvan is bij voorbeeld sprake in het geval van uitbesteding van het gehele document managementsysteem aan een externe IT-service provider. Van een kritieke of wezenlijke uitbesteding is geen sprake indien de schoonmaak van het kantoor is uitbesteed aan een schoonmaakbedrijf.

Naar analogie van hetgeen hierover voor verzekeraars is bepaald, kan worden bepaald dat een kritieke of wezenlijke uitbesteding door een advocaat of een advocatenkantoor er niet toe mag leiden dat:

- de advocaat of het kantoor niet in staat is te voldoen aan zijn verplichtingen uit wet- en regelgeving
- de beheerste en integere bedrijfsvoering in gevaar wordt gebracht
- de beroepsuitoefening door de advocaat in overeenstemming met de kernwaarden van de advocatuur in gevaar wordt gebracht
- afbreuk wordt gedaan aan het vermogen van de toezichthouder om te controleren of de advocaat of het kantoor aan zijn wettelijke en deontologische verplichtingen voldoet.³⁰

De commissie bepleit dat een kritieke of wezenlijke uitbesteding moet worden aangemeld bij de OTA. De OTA kan in het kader van het toezicht op individuele advocaten en van het kantoortoezicht indien van toepassing, erop toezien dat aan de genoemde voorwaarden voor kritieke of wezenlijke uitbesteding is voldaan. De OTA moet in dit kader kijken naar de kwaliteit en bestendigheid van de dienstverlening door de partij aan wie is uitbesteed. Normaliter komen er dan zaken in beeld als de mate van zeggenschap van het kantoor over de uitbestede diensten, Service Level Agreement, the right to audit, standaarden voor de uitvoering van de diensten, normeringen inzake kwaliteit, uitval en verstoringen, etc.

Op dit moment bestaat geen enkele regulering van (kritieke) uitbesteding van bedrijfsfuncties door een advocaat of advocatenkantoor aan derden. De commissie adviseert dit met spoed ter hand te nemen zodat de op te richten OTA dit voortvarend onderdeel kan maken van haar toezicht. Omdat met name aan de IT-kant van de bedrijfsvoering betrekkelijk veel kritieke uitbesteding plaatsvindt, is denkbaar dat de aanmeldingsplicht en de toetsing door de OTA gefaseerd wordt ingevoerd.

Uitbesteding van de volledige of nagenoeg volledige bedrijfsvoering aan een MSO

Wanneer de gehele of nagenoeg gehele bedrijfsvoering van het advocatenkantoor wordt uitbesteed aan een MSO ontstaat een wezenlijk andere situatie. In dat geval gaat het niet om een, mogelijke kritieke, uitbesteding van een eenduidige bedrijfsfunctie, die potentieel kan worden vervangen door uitbesteding aan een andere partij. Er ontstaat een permanente en volledige afhankelijkheid voor de gehele of nagenoeg gehele bedrijfsvoering van het advocatenkantoor van een derde partij die, ten behoeve van haar investeerders, een eigen rendementsdoelstelling nastreeft. Hierdoor kan een permanent belangenconflict ontstaan waaraan het advocatenkantoor zich nauwelijks kan onttrekken. De beprijzing van de dienstverlening door de MSO is daarbij in het bijzonder van belang. Indien de prijs voor de dienstverlening (voor een deel) afhankelijk wordt gemaakt van de fee-inkomsten van de advocaat of het kantoor, ontstaat een mogelijk conflicterend belang dat de onafhankelijkheid van de advocaat en zijn optreden in het belang van de cliënt onder druk kan zetten. In een van de eerste uitspraken in de VS over MSO-structuren oordeelde de Professional Ethics Committee van de State Bar of Texas dat een dergelijke 'fee-splitting' met een niet-advocaat niet is toegestaan om de onafhankelijkheid van de advocaat te beschermen en externe beïnvloeding van zijn juridisch oordeel tegen te gaan.³¹

³⁰ Zie art. 49 Richtlijn 2009/138/EG. Zie uitgebreid de DNB-publicatie Good Practice Uitbesteding Verzekeraars, <https://www.dnb.nl/media/spbpdegq/good-practice-uitbesteding-verzekeraars.pdf>.

³¹ Professional Ethics Committee of the State Bar of Texas, Opinion No. 706 van februari 2025, zie [Law Firm MSOs and Legal Ethics Regulations: Lessons from Texas Opinion 706 | Insights | Holland & Knight](#)

In Nederland bestaat nog geen casuïstiek die inzicht geeft in de wijze waarop een dergelijke volledige of nagenoeg volledige uitbesteding van de bedrijfsvoering aan een MSO de beroepsuitoefening door de advocaten en de bescherming van de kernwaarden beïnvloedt. Gezien de aandacht die externe investeerders in andere landen lijken te hebben voor het investeren in MSOs wanneer zij niet rechtstreeks mogen investeren in advocatenkantoren, lijkt de oprichting van een MSO waaraan de bedrijfsvoering van een advocatenkantoor wordt uitbesteed in Nederland slechts een kwestie van tijd.

Bij gebreke van daadwerkelijke gevallen van volledig of nagenoeg volledige uitbesteding van de bedrijfsvoering aan een MSO in Nederland is het moeilijk een concrete aanbeveling te doen voor de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan. In ieder geval zou aan de advocaat die of het advocatenkantoor dat zijn bedrijfsvoering geheel of nagenoeg geheel uitbesteedt aan een MSO waarin derden investeren, een verzwaarde bewijslast moeten worden opgelegd dat de advocaat of het kantoor in staat blijft het beroep uit te oefenen in overeenstemming met wet- en regelgeving en de kernwaarden van de advocatuur. Ook zou de advocaat of het kantoor moeten kunnen aantonen dat een adequate voorziening voor continuering van de beroepsuitoefening bestaat indien de relatie met de MSO beëindigd wordt of anderszins de MSO de advocaat of het kantoor niet meer in staat stelt het beroep uit te oefenen in overeenstemming met de wet- en regelgeving en de toepassing van de kernwaarden daarbij te waarborgen. De OTA zou hierop toezicht moeten houden. Daarnaast zijn er goede gronden om de MSO waaraan de volledige of nagenoeg volledige bedrijfsvoering wordt uitbesteed, als zodanig vergunning- of erkenningplichtig te maken en onder het toezicht van de OTA te brengen. De MSO heeft dan een zo grote invloed op de wijze waarop de praktijk door de advocaat of het kantoor kan worden uitgeoefend, dat toezicht door de OTA wenselijk is op de beheerste en integere bedrijfsvoering, adequate kwaliteitssystemen, de beprijzing van de dienstverlening aan de advocaat of het kantoor en in het algemeen op de vraag of de MSO de advocaat of het kantoor in staat stelt de verplichtingen uit wet- en regelgeving na te leven en de kernwaarden toe te passen.

Vooralsnog bestaat de OTA niet en ontbreekt adequaat toezicht op de advocaat die of het kantoor dat de bedrijfsvoering volledig of nagenoeg volledig uitbesteedt aan een MSO en op die MSO zelf. De commissie adviseert daarom de volledige of nagenoeg volledige uitbesteding van de bedrijfsvoering door een advocaat of kantoor aan een MSO waarin derden investeren voorlopig te verbieden. Deze Alternatieve Organisatie Structuur heeft een zo grote en deels ongewisse impact op de wijze waarop het beroep van advocaat en de toepassing van de kernwaarden wordt uitgeoefend, dat dit niet zonder adequaat toezicht moet worden toegestaan.

Een bijzondere vraag die rond MSO-structuren opkomt is of advocaten zelf een financieel belang zouden mogen hebben in een MSO met wie zij of hun kantoor een uitbestedingsrelatie hebben en waarin derden investeren. De Professional Ethics Committee van de State Bar of Texas heeft zich over deze vraag uitgelaten en komt tot de conclusie dat dit in beginsel mogelijk moet zijn maar dat de advocaat wel dient te verzekeren dat zijn eigendom in de MSO niet leidt tot schending van de beroepsregels. De commissie heeft hier bedenkingen bij. De advocaat krijgt door een dergelijke deelneming in een MSO waarin derden investeren structureel een ander financieel belang dan het belang van de cliënt dat hij heeft te behartigen. Dat zet zijn onafhankelijke oordeelsvorming in het belang van de cliënt mogelijk onder druk. De commissie stelt zich op het standpunt dat, mocht een MSO-constructie worden toegestaan, een dergelijke deelneming door een advocaat in de MSO aan wie de advocaat of het kantoor waarvan hij deel uitmaakt kritieke of wezenlijke diensten heeft uitbesteed, niet moet worden toegestaan.

AI en uitbesteding

De ontwikkeling van generative AI kan voor de advocatenpraktijk grote consequenties hebben. AI kan grote delen van het werk uitvoeren, zoals bij voorbeeld dossiers ordenen en samenvatten, relevante literatuur en rechtspraak in kaart brengen, modellen voor overeenkomsten en andere stukken genereren etc. AI-tooling kan geautomatiseerd juridisch advies aan cliënten genereren op basis van input die de cliënt levert, brieven aan wederpartijen en processtukken opstellen etc. In Engeland is bij voorbeeld Garfield AI opgezet als advocatenkantoor, dat zich met uitsluitend AI-tooling richt op de incasso van kleine vorderingen, bij voorkeur door schikkingen maar indien nodig ook door de zaak in te brengen in de small claims court. Garfield werkt niet volledig autonoom, de cliënt moet steeds goedkeuring verlenen voordat een stap wordt gezet. Garfield AI heeft een vergunning gekregen van de Solicitors Regulation Authority. Een van de eigenaren van Garfield AI is een solicitor die zelf onder het toezicht van de SRA valt. Deze solicitor blijft volledig verantwoordelijk voor het leveren van professionele dienstverlening door Garfield AI, waaronder alle output van het systeem en alles dat fout gaat.³²

Bij Garfield AI is niet sprake van een uitbesteding maar heeft het vehikel waarin Garfield AI is ingebracht zelf een vergunning gekregen, onder de voorwaarde dat de solicitor die daarvan mede-eigenaar is volledig verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening voor middel van Garfield AI. In Nederland is het toelaten als advocaat van een rechtspersoon die volledig AI gestuurd werkzaam is, op dit moment niet mogelijk. Uit art. 2 van de Advocatenwet volgt dat alleen natuurlijke personen als advocaat kunnen worden ingeschreven op het tableau van de Nederlandse orde van advocaten. De commissie zou met het oog op de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur ook niet anders willen bepleiten. De persoonlijke verantwoordelijkheid van de naar een excellente beroepshouding strevende advocaat is een wezenlijk element dat de bijzondere positie van de advocaat in de rechtsstaat legitimeert. Bij de huidige stand van de ontwikkeling van AI is niet reëel te veronderstellen dat een beroep op die persoonlijke beroepshouding van de advocaat kan worden overgenomen door AI-systemen. Een advocaat kan zich in Nederland wel bedienen van AI-tools voor de uitoefening van zijn beroep. Het optreden voor de cliënt doet de advocaat echter persoonlijk. De advocaat blijft ook volledig verantwoordelijk voor elk product (brief, advies, processtuk) dat uit zijn naam wordt geleverd, ook al zijn deze door AI-tools gegenereerd.³³

De uitbestedingsstructuur kan relevant worden indien AI-toepassingen buiten het advocatenkantoor worden ontwikkeld, in welke ontwikkeling dan door derden kan worden geïnvesteerd. Naar de commissie heeft begrepen worden voorbereidingen getroffen voor het opzetten van structuren met een vennootschap waarin verschillende digitale en AI-systemen (*tech-stack*) worden ingebracht waarvan het kantoor voor zijn bedrijfsvoering en voor de uitoefening van de praktijk gebruik maakt. Derden investeren in deze vennootschap met het oog op het rendement dat met het gebruik van de technologie kan worden gemaakt. Het advocatenkantoor sluit een overeenkomst met deze vennootschap voor het gebruik van de technologie. De technologie kan zowel betreffen de zakelijke bedrijfsvoering als de juridische beroepsuitoefening zelf. Deze structuur lijkt op een MSO-structuur zoals hiervoor beschreven. In zekere zin kan de structuur verder

³² Zie [SRA | SRA approves first AI-driven law firm | Solicitors Regulation Authority](#) en [Garfield AI - Automated Debt Recovery & Legal Claims | SRA Regulated](#)

³³ Vgl. de tuchtuitspraken waarin wordt geoordeeld dat de advocaat niet uitsluitend als doorgeefluik mag fungeren zonder dat sprake is geweest van enige inhoudelijke betrokkenheid en zonder dat de advocaat heeft voldaan aan de op de advocaat rustende verplichtingen. Zie o.a. Hof van Discipline 31 maart 2025, ECLI:NL:TAHVD:2024:49, waarin sprake was van een advocaat die gedurende vijf jaar in een groot aantal (ca 2500) dossiers als doorgeefluik heeft gefunctioneerd bij de indiening van gemeenschappelijke echtscheidingsverzoeken.

gaan doordat met AI-toepassingen beroepshandelingen van de advocaat zelf kunnen worden geautomatiseerd. Deze vorm van uitbesteding raakt dan niet alleen aan de zakelijke bedrijfsvoering maar direct ook aan de juridische beroepsuitoefening door de advocaat. De kernwaarden van de advocatuur zijn daarmee direct in het geding. De commissie meent dat de rechtspersoon in een dergelijke structuur, van waaruit beroepshandelingen van de advocaat met AI-systemen worden voorbereid, vergunning- of erkenningplichtig moet zijn en onder het toezicht van de OTA moet vallen, ongeacht in welke mate ook bedrijfsvoeringsfuncties aan die rechtspersoon zijn uitbesteed. Het toezicht van de OTA moet tenminste omvatten de waarborgen dat de beroepshandelingen van de advocaat voldoen aan de wet- en regelgeving en dat daarbij de kernwaarden in acht worden genomen, dat de advocaat die zich van deze systemen bedient altijd controleert of de beroepshandelingen in overeenstemming zijn met de voor hem geldende wet- en regelgeving en dat daarbij de kernwaarden in acht worden genomen en dat advocaat die zich van deze systemen bedient onder alle omstandigheden verantwoordelijk blijft voor eventuele fouten in de beroepshandelingen en de gevolgen daarvan voor de cliënt. Nadere voorwaarden zullen moeten worden ontwikkeld over de AI-systemen die worden toegepast, overeenkomstig de EU AI-Verordening. Bij het vooralsnog ontbreken van de OTA en het door de OTA uit te oefenen toezicht moet deze Alternatieve Organisatie Structuur naar het oordeel van de commissie nu niet worden toegestaan.

De ontwikkeling van MSO-structuren en vergelijkbare tech-stack-structuren waarin derden kunnen investeren maakt de oprichting van de OTA die daarop toezicht kan houden urgent. Zonder het OTA-toezicht en daartoe noodzakelijke regelgeving creëren deze Alternatieve Organisatie Structuren een niet goed te beheersen risico voor de bescherming van de kernwaarden in de praktijk. Deze structuren moeten daarom niet worden toegelaten voordat de OTA is opgericht en in staat is op deze structuren adequaat toezicht te houden.

9. Samenvatting, aanbevelingen en beantwoording van de vragen van de onderzoeksopdracht

De kernwaarden van de advocatuur, onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, vertrouwelijkheid en integriteit, waarborgen en legitimeren de bijzondere positie van de advocaat in het rechtsbestel, met bijzondere privileges zoals het verschoningsrecht. De kernwaarden doen op de advocaat persoonlijk een beroep om op excellente wijze vorm en inhoud te geven aan de kernwaarden in de beroepsuitoefening. Naast deze kernwaarden kunnen systeemwaarden worden onderscheiden, zoals bij voorbeeld toegang tot het recht, betaalbaarheid en efficiënte rechtsgang. Bij de vraag of het wenselijk is dat de advocatuur meer wordt opengesteld voor Alternatieve Organisatie Structuren spelen met name deze systeemwaarden een rol. De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar die wenselijkheid en of daarmee systeemwaarden worden bevorderd. De vraag aan de commissie is welke bescherming de kernwaarden van de advocatuur vragen in de verschillende organisatiestructuren waarin advocaten werkzaam zijn of zouden kunnen zijn.

De commissie heeft geen feitelijk onderzoek gedaan naar concrete situaties waarin de kernwaarden in bepaalde organisatiestructuren onder druk zijn komen te staan. Evenmin heeft de commissie onderzoek gedaan naar de wijze waarop in het huidig bestel toezicht op advocaten wordt uitgeoefend ter bescherming van de kernwaarden. Vanuit een begrip van de kernwaarden heeft de commissie een beeld ontwikkeld over wat de bescherming van de kernwaarden in verschillende organisatiestructuren vraagt. De commissie beoogt in dit rapport een consistente en coherente benadering te ontwikkelen van de wenselijke beschermingsmaatregelen en -voorwaarden voor verschillende organisatiestructuren waarin advocaten werkzaam zijn of zouden kunnen zijn.

De commissie constateert dat de bescherming van de kernwaarden in verschillende organisatiestructuren in het huidig bestel, ook ten aanzien van traditionele organisatiestructuren waarin advocaten werken, geen overtuigend, coherent en consistent geheel vormt. Het door de dekens uitgeoefende proactieve toezicht op advocaten wordt in de praktijk maar zeer beperkt en van arrondissement tot arrondissement verschillend ervaren. Het klacht- en tuchtrecht werkt alleen als een reactief middel en garandeert bepaald niet dat bij gebreke aan klachten de kernwaarden steeds voldoende worden toegepast. Het toezicht van de dekens op de toepassing van de kernwaarden heeft de individuele advocaat als normadressaat en niet het kantoor waarin de advocaat werkzaam is. Dit wreekt zich met name bij grote kantoren waar de afhankelijkheid van de advocaat van het kantoor om in staat te zijn de praktijk met inachtneming van de kernwaarden uit te oefenen groot is. In die grote kantoren kunnen de organisatorische werkelijkheid en complexiteit en de financiële doelstellingen van de praktijk juist druk zetten op de toepassing van de kernwaarden in de praktijk waardoor de kernwaarden voor advocaten persoonlijk in ieder geval steeds moeilijker in de praktijk te brengen zijn. Kantoren worden op dit moment niet (mede-)verantwoordelijk gehouden voor het scheppen van een context waarin advocaten in overeenstemming met de kernwaarden hun werk kunnen doen. De ruimte voor samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren is beperkt en weinig coherent geregeld. Het experiment met rechtsbijstandsverzekeraars en schaderegelaars die kunnen optreden voor niet-verzekerden is niet omgeven met specifieke voorwaarden met het oog op de bescherming van kernwaarden.

De zwaktes in het bestaande bestel gericht op bescherming van kernwaarden in organisatiestructuren vragen om aanpassing. De commissie staat een nieuw bestel voor ogen dat de toepassing van de kernwaarden meer robuust, coherent en proactief kan waarborgen. Dit basisstelsel bestaat uit vier onderdelen:

1. Klacht- en tuchtrecht dat gericht is op de persoonlijke houding van de advocaat die op excellente wijze vormgeeft aan de kernwaarden. De persoonlijke verantwoordelijkheid van de advocaat blijft een essentieel ankerpunt voor de beroepsuitoefening. Effectief klacht- en tuchtrecht bieden de mogelijkheid de advocaat op zijn persoonlijke verantwoordelijkheid aan te spreken. Het klachtrecht moet wel gemoderniseerd worden, onder andere om betere triage mogelijk te maken van tuchtwaardige en niet-tuchtwaardige klachten.
2. Proactief toezicht op individuele advocaten door de OTA, die daarvoor passende bevoegdheden krijgt, om informatie te verzamelen en passende sancties op te leggen. Het toezicht moet principle based zijn en niet verzanden in een papieren compliance exercitie.
3. Extern kantoortoezicht op grote kantoren door de OTA. Wat groot is moet nader worden bepaald, maar denkbaar is te kijken naar het aantal in het kantoor werkzame advocaten. De NOvA noemt in haar overzichten van de advocatuur kantoren groot als zij 33 advocaten of meer hebben, Grote kantoren moeten een vergunning of erkenning van de OTA hebben en aan hen worden eisen gesteld ten aanzien van de wijze waarop de kernwaarden worden geborgd in de organisatie en bedrijfsvoering van het kantoor. Van het toezicht maakt deel uit een geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets voor beleidsbepalers (advocaten en niet-advocaten die als bestuurder optreden).
4. Voor grote kantoren is een vorm van onafhankelijk intern toezicht door een raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders van een one-tier board verplicht. Binnen hun generieke toezichthoudende taken hebben zij in het bijzonder de taak toe te zien op de beheerste en integere bedrijfsvoering door het kantoor die waarborgt dat in de beroepsuitoefening de kernwaarden van de advocatuur worden toegepast.

Met dit basisstelsel voor ogen heeft de commissie vervolgens beoordeeld of en onder welke voorwaarden, vanuit het perspectief van de bescherming van de kernwaarden, Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten werken mogelijk zijn.

De commissie concludeert dat een coherente en consistente benadering van samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren meebrengt dat advocaten met meer, verschillende beroepsbeoefenaren moeten kunnen samenwerken dan nu is toegestaan. Deze beroepsbeoefenaren moeten daarvoor wel (i) in het samenwerkingsverband hun beroep uitoefenen, (ii) functioneel betrokken zijn bij de advocatenpraktijk die in het samenwerkingsverband wordt uitgeoefend en (iii) onderworpen zijn aan tuchtrechtelijk toezicht op de naleving van hun wettelijke verplichtingen en beroepswaarden. Een samenwerkingsverband met accountants moet ook mogelijk zijn. Voor accountants geldende onafhankelijkheidsregels en voor advocaten geldende regels voor de omgang met tegenstrijdige belangen kunnen voldoende mogelijke spanningen rond onafhankelijkheid en geheimhouding beheersbaar maken.

Advocaten in dienstverband vallen ingevolge het tweede element van het basisstelsel onder het toezicht van de OTA. Het toezicht van de OTA moet ook omvatten of het professioneel statuut tussen advocaat en werkgever wordt nageleefd. Geschillen daarover moeten kunnen worden voorgelegd aan de OTA. Indien een groep van advocaten in dienst van een werkgever voldoet aan de te stellen groottecriteria, is ook het kantoortoezicht van de OTA van toepassing.

De commissie meent dat het onder de juiste voorwaarden gericht op de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur mogelijk is dat advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar optreden voor niet-verzekerden, mede gezien hun functionele betrokkenheid bij de advocatenpraktijk. De te

stellen voorwaarden houden onder andere in dat de rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar onder toezicht staat op grond van de Wft, op het advocatenkantoor het extern kantoortoezicht door de OTA en het intern toezicht door een raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders in een one-tier board van toepassing is en de meerderheid van de aandelen of stemrecht of het recht om de meerderheid van de bestuurders te benoemen moet worden gehouden of berust bij advocaten.

Private Equity investeerders zijn investeerders die niet functioneel betrokken zijn bij de beroepsuitoefening van de advocaat. Investering door Private Equity investeerders in een advocatenkantoor kan voor- en nadelen opleveren. Onder de voordelen zijn te noemen, hogere productiviteit, sterkere strategische focus en snelheid van besluitvorming. Nadelen zijn onder andere de (nog) sterkere financiële sturing, het aangaan van omvangrijke schulden om het rendement op het geïnvesteerde vermogen te maximaliseren. Bovendien is uit andere beroepssectoren, zoals dierenartsen en tandartsen, bekend dat de prijzen voor cliënten doorgaans zullen stijgen. Dit zou de toegang tot het recht niet bevorderen. De intrinsieke waarde van de onafhankelijke, kwalitatief goede en integere beroepsuitoefening van de advocaat in het belang van zijn cliënt en de daarvoor noodzakelijke persoonlijke naar excellentie strevende beroepshouding van de advocaat, staan al snel onder druk bij Private Equity investeringen die primair op financieel rendement zijn gericht. Het is niet uitgesloten dat onder strenge voorwaarden de spanningen die dergelijke investeringen veroorzaken voor de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur beheersbaar te maken zijn. Te denken valt, naast het voor grote kantoren voorgestelde externe en interne toezicht op de wijze waarop binnen de bedrijfsvoering de kernwaarden worden geborgd, aanvullend het stellen van eisen aan governance zoals de eis van een verklaring van geen bezwaar voor een aandelenverwerving en beperking van de verwerving van aandelen tot een minderheid, en vooral ook aan financiële voorwaarden zoals eisen aan de solvabiliteit- en liquiditeit van het kantoor, beperkingen aan de omvang van winstuitkeringen en uitkeringen en vergoedingen bij verkoop van aandelen. Dit alles vraagt echter een ervaren en competente onafhankelijke toezichthouder die op dit moment niet bestaat. De OTA moet nog worden opgericht en moet na oprichting nog ervaring opbouwen met het toezicht op advocaten en grote kantoren. De commissie is van oordeel dat, zolang de OTA nog in opbouw is en het toezicht niet op het vereiste niveau kan worden gewaarborgd, niet-functioneel betrokken investeerders in een advocatenkantoor niet moeten worden toegelaten.

Via een recent in andere landen ontwikkelde omweg is het toch mogelijk externe investeerders toe te laten indirect te investeren in het verdienvermogen van een advocatenkantoor. Het kantoor kan de gehele of nagenoeg gehele zakelijke bedrijfsvoering uitbesteden aan Managed Service Organisation (MSO) in de vorm van een aparte vennootschap waarin derden investeren. Het kantoor contracteert dan met de MSO voor de te verlenen dienstverlening. Ook in een dergelijke structuur kunnen de kernwaarden van de advocatuur onder druk komen te staan, bijvoorbeeld indien de fee voor de dienstverlening door de MSO mede afhankelijk is van de gedeclareerde omzet van het kantoor bij cliënten. Een dergelijke MSO-structuur is onder de huidige regelgeving toelaatbaar. De commissie adviseert de volledige of nagenoeg volledige uitbesteding van de bedrijfsvoering aan een MSO waarin derden investeren voorlopig te verbieden, zolang op dergelijke structuren niet adequaat extern toezicht kan worden uitgeoefend door de OTA.

Uitbesteding van kritieke of wezenlijke bedrijfsfuncties aan derden (bijvoorbeeld het document managementsysteem dat het kantoor gebruikt of de bewaring van documenten in een door derden gefaciliteerde Cloud-omgeving) creëert risico's voor de mate waarin het advocatenkantoor kan voldoen aan wet- en regelgeving, voor de beheerste en integere bedrijfsvoering en voor de beroepsuitoefening in overeenstemming met de kernwaarden, waaronder de geheimhouding waartoe de advocaat verplicht is. De commissie adviseert een meldplicht voor dergelijke kritieke uitbestedingen aan de OTA die de risico's daarvan

kan toetsen. De commissie bepleit dat een kritieke of wezenlijke uitbesteding moet worden aangemeld bij de OTA. De OTA ziet erop toe dat aan de genoemde voorwaarden voor kritieke of wezenlijke uitbesteding is voldaan en kijkt bijvoorbeeld naar de kwaliteit en bestendigheid van de dienstverlening door de partij aan wie is uitbesteed.

Een bijzondere vorm van MSO-structuur kan worden gevormd wanneer verschillende digitale en AI-systemen worden ondergebracht in een vennootschap derden investeren, van welke systemen een advocatenkantoor vervolgens gebruik maakt voor zijn bedrijfsvoering en voor de beroepsuitoefening door advocaten. De kernwaarden kunnen hierbij nog meer onder druk komen te staan omdat de technologie waarin derden investeren direct ook de beroepshandelingen door de advocaten kan betreffen. Bij het ontbreken van de OTA en het door de OTA uit te oefenen toezicht moet deze organisatiestructuur naar het oordeel van de commissie nu niet worden toegestaan.

De aanbevelingen van de commissie in dit rapport om de bescherming van de kernwaarden in organisatiestructuren te waarborgen, worden hieronder samengevat.

Aanbeveling 1

Modernisering van het klacht- en tuchtrecht, in lijn met de aanbevelingen van de algemene raad van de NOvA. Door het klacht- en tuchtrecht kunnen advocaten op hun persoonlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening worden aangesproken. Modernisering en stroomlijning van het klachtrecht moet effectievere bescherming bieden van deze pijler van het rechtsbestel en in ieder geval een betere triage van tuchtrechtelijke en niet-tuchtrechtelijke klachten moeten omvatten.

Aanbeveling 2

Het onderbrengen van proactief toezicht op individuele advocaten, ongeacht de structuur waarin zij werkzaam zijn, bij de op te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA). Dit toezicht is gericht op individuele beroepsuitoefening door de advocaat en omvat onder andere de naleving van de wet- en regelgeving en de borging van de toepassing van de kernwaarden. De inrichting van het toezicht moet nader worden uitgewerkt, en de OTA moet beschikking krijgen over passende bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om proactief informatie te vergaren, en een passend handavings- en sanctie-instrumentarium. Zie ook aanbeveling 6.

Aanbeveling 3

Met inachtneming van aanbeveling 6, voor grote kantoren³⁴: invoering van een vergunning- of erkenningplicht en extern toezicht op kantoren door de OTA. De OTA verleent de vergunning als voldaan wordt aan *principle based* eisen die gesteld zijn aan de wijze worden de kernwaarden worden geborgd in de bedrijfsvoering van het kantoor. Het toezicht moeten nader uitgewerkt worden, maar omvat bijv. inrichting van en verantwoordelijkheid voor een systeem van kwaliteitsbewaking, evenwichtige financieel-economische doelstellingen en evenwichtig en beheerst beloningsbeleid, gericht op het voorkomen van druk op de kernwaarden en op het waarborgen van een beheerste en integere bedrijfsvoering.

³⁴ Zie hoofdstuk 3 voor een voorgestelde definitie van 'grote kantoren': kantoren met 33 of meer advocaten.

Aanbeveling 4

Met inachtneming van aanbeveling 6, voor grote kantoren: invoering van toetsing van de geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers (zowel advocaten als niet-advocaten) door de OTA. Toetsing geschiedt voorafgaand aan het aantreden van de beleidsbepaler en omvat zowel de geschiktheid en betrouwbaarheid van individuele beleidsbepalers als de geschiktheid van het collectief. De OTA krijgt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven om de beleidsbepaler te vervangen als deze niet langer aan de eisen voldoet.

Aanbeveling 5

Voor grote kantoren: invoering van verplicht onafhankelijk intern toezicht door instelling van een onafhankelijke raad van commissarissen van tenminste 3 leden of een one-tier board met tenminste 3 onafhankelijke niet-uitvoerende bestuurders. Binnen hun toezichthoudende taak en verantwoordelijkheid hebben zij in het bijzonder de taak toe te zien op de beheerste en integere bedrijfsvoering door het kantoor die waarborgt dat in de beroepsuitoefening de kernwaarden van de advocatuur worden toegepast. Daarnaast draagt de raad van commissarissen of dragen niet-uitvoerende bestuurders onder andere de (uitvoerende) bestuurders voor aan de algemene vergadering voor benoeming, beoordelen zij het functioneren van (uitvoerende)bestuurders en hebben ze de bevoegdheid om (uitvoerende) bestuurders te schorsen.

Aanbeveling 6

Gefaseerde invoering van het kantoortoezicht door de OTA (zoals in aanbevelingen 3 en 4 beschreven), zowel wat betreft op welke kantoren het toezicht vanaf welk moment van toepassing is (bij voorbeeld eerst op kantoren met 65 advocaten of meer, daarna op kantoren met 33 advocaten of meer), als de scope van de onderwerpen die onder het toezicht worden gebracht. Een gefaseerde invoering geeft de OTA de kans om voldoende kennis, expertise en (seniore) capaciteit op te bouwen en naast de juiste middelen ook het gezag en de bereidheid om op te treden verwerft.

Aanbeveling 7

Uitbreiding van de kring van toegelaten beroepsbeoefenaren met wie advocaten een samenwerkingsverband mogen aangaan, onder de voorwaarden dat (i) de beroepsbeoefenaren daadwerkelijk hun beroep uitoefenen in het samenwerkingsverband, (ii) deze beroepsbeoefenaren een functionele betrokkenheid hebben met de in het samenwerkingsverband uitgeoefende advocatenpraktijk en (iii) zij zijn onderworpen aan tuchtrechtelijk toezicht op de naleving van hun wettelijke verplichtingen en hun beroepswaarden. Samenwerkingen die onverenigbaar zijn met de beroepsuitoefening door de advocaat moeten niet worden toegestaan.

Aanbeveling 8

Invoering van een meldingsplicht voor samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren bij de OTA, met toetsing door de OTA of aan de voorwaarden voor de samenwerking is voldaan. Het samenwerkingsverband is onderworpen aan het kantoortoezicht van de OTA als het aantal daarin werkzame advocaten voldoet aan het criterium voor kantoortoezicht.

Aanbeveling 9

Het toezicht door de OTA op individuele advocaten in dienstbetrekking omvat mede toezicht of de advocaat zich aantoonbaar hoofdzakelijk met de rechtspraktijk bezighoudt en of het professioneel statuut wordt nageleefd. Indien het aantal advocaten in dienst van een werkgever voldoet aan het groottecriterium, moet de organisatie ook gaan vallen onder het door de OTA te houden kantoortoezicht, inclusief de verplichting om een onafhankelijke raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders binnen een one tier board, of een vergelijkbare vorm van onafhankelijk intern toezicht overeenkomstig aanbeveling 5 te hebben.

Aanbeveling 10

Het brengen van individuele advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar onder het toezicht van de OTA, waarbij onder andere toezicht wordt gehouden op de borging van de kernwaarden van de advocaat in het licht van de commerciële belangen en dienstbetrekking bij een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar. De OTA krijgt de bevoegdheid om de rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar aanwijzingen te geven die opgevolgd moet worden om de onafhankelijkheid van de advocaat te waarborgen.

Aanbeveling 11

Het toestaan dat advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar mogen optreden voor niet-verzekerden, onder de volgende voorwaarden: (i) de rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar staat onder toezicht op grond van de Wft met toezicht op een beheerste en integere bedrijfsvoering, (ii) het kantoor waarin de advocaten werkzaam zijn heeft een vergunning of erkenning van de OTA en de OTA oefent kantoortoezicht uit als bedoeld in aanbeveling 4, ongeacht het aantal advocaten werkzaam in het kantoor (iii) de meerderheid van de aandelen of stemrechten of het recht om de meerderheid van de bestuurders te benoemen, wordt gehouden door of berust bij advocaten, (iv) de meerderheid van het bestuur van het kantoor (de rechtspersoon of het organisatieonderdeel) en de voorzitter daarvan zijn advocaat, (v) het kantoor (de rechtspersoon of het organisatieonderdeel) heeft een onafhankelijk intern toezichtsorgaan als bedoeld in aanbeveling 5, en (vi) een professioneel statuut tussen de advocaten en werkgever legt vast dat de werkgever geen invloed uitoefent op de beroepsuitoefening door de advocaten.

Aanbeveling 12

Het niet-toelaten van niet-functioneel betrokken investeerders, zoals private equity investeerders, in een advocatenkantoor, in ieder geval totdat de OTA de gewenste ervaring en competentie heeft ontwikkeld om effectief toezicht te houden op de toepassing van de voorwaarden die aan een dergelijke investering zouden moeten worden gesteld. Die voorwaarden moeten onder andere inhouden (i) het afgeven van een verklaring van geen bezwaar door de OTA voor een verwerving van een belang in een advocatenkantoor door een niet-functioneel betrokken investeerder, (ii) advocaten of andere toegelaten beroepsbeoefenaren moeten de meerderheid van de aandelen houden, (iii) het kantoortoezicht door de OTA als bedoeld in aanbeveling 4 is van toepassing op het kantoor ongeacht het aantal in het kantoor werkzame advocaten, (iv) het kantoor heeft een onafhankelijke raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders in een one-tier board als bedoeld in aanbeveling 5 en (v) nadere financiële en rapportagevoorwaarden, zoals ten aanzien van solvabiliteit, liquiditeit en beperkingen gesteld aan het doen van winstuitkeringen.

Aanbeveling 13

Regulering, op korte termijn, van kritieke of wezenlijke uitbesteding van bedrijfsfuncties door een advocaat of advocatenkantoor aan derden en invoering van een verplichting deze te melden aan de OTA die toetst of deze voldoet aan daaraan te stellen voorwaarden ten aanzien van o.a. beheerste en integere bedrijfsvoering, naleving van wet- en regelgeving en de toepassing van de kernwaarden. Denkbaar is dat dit toezicht gefaseerd wordt ingevoerd.

Aanbeveling 14

Het niet-toelaten van de uitbesteding van de gehele of nagenoeg gehele bedrijfsvoering door een advocaat of kantoor aan een MSO waarin derden investeren, in ieder geval totdat de OTA de gewenste ervaring en competentie heeft ontwikkeld om effectief toezicht te houden op de voorwaarden die aan een dergelijke

uitbesteding zouden moeten worden gesteld. Die voorwaarden zouden in ieder geval moeten inhouden een verzwaarde bewijslast voor de advocaat of het kantoor dat de advocaat of het kantoor in staat blijft het beroep uit te (laten) oefenen in overeenstemming met wet- en regelgeving en de kernwaarden van de advocatuur, ook in geval van beëindiging van de relatie met de MSO. Er zijn goede gronden om de MSO waaraan de volledige of nagenoeg volledige bedrijfsvoering wordt uitbesteed, als zodanig vergunning- of erkenningplichtig te maken en onder het toezicht van de OTA te brengen. Indien een MSO-constructie wordt toegestaan, dient een deelneming door een advocaat in de MSO aan wie de advocaat of het kantoor waarvan hij deel uitmaakt kritieke of wezenlijke diensten heeft uitbesteed, niet te worden toegestaan.

Aanbeveling 15

Het niet-toelaten van de uitbesteding van de (nagenoeg) volledige, met digitale en AI-systemen geautomatiseerde voorbereiding van beroepshandelingen door de advocaat aan een rechtspersoon waarin derden investeren, ongeacht de mate waarin ook de bedrijfsvoering aan die rechtspersoon is uitbesteed, in ieder geval totdat de OTA de gewenste ervaring en competentie heeft ontwikkeld om effectief toezicht te houden op de toepassing van de voorwaarden die aan een dergelijke uitbesteding zouden moeten worden gesteld. Die voorwaarden zouden onder andere moeten inhouden de waarborgen dat de beroepshandelingen van de advocaat voldoen aan de wet- en regelgeving en dat daarbij de kernwaarden in acht worden genomen en dat de advocaat die zich van deze systemen bedient dit steeds controleert en onder alle omstandigheden verantwoordelijk is voor fouten in de beroepshandelingen en de gevolgen daarvan voor de cliënt. De rechtspersoon van waaruit beroepshandelingen van de advocaat met AI-systemen worden voorbereid (waarin de *tech-stack* is ondergebracht), moet vergunning- of erkenningplichtig zijn en onder het toezicht van de OTA vallen.

Op basis van de bevindingen in dit rapport en de aanbevelingen die de commissie doet antwoordt de commissie als volgt op de aan haar in de onderzoeksopdracht gestelde vragen:

Hoofdvragen:

1. Welke waarborgen in de organisatie van de uitoefening van het beroep van de advocaat vragen de kernwaarden van de advocatuur en wat betekent dit voor de mogelijkheid om de beroepsuitoefening door de advocaat in Alternatieve Organisatie Structuren te organiseren?

Antwoord: De commissie stelt een nieuw basisstelsel voor ter bescherming van de kernwaarden, bestaande uit klacht- en tuchtrecht en proactief toezicht op individuele advocaten door de OTA en voor grote kantoren extern kantoortoezicht door de OTA en onafhankelijk intern toezicht door een raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders in een one-tier board. Bij toepassing van dit basisstelsel is onder voorwaarden uitbreiding van Alternatieve Organisatie Structuren mogelijk, zoals samenwerking met een bredere kring van beroepsbeoefenaren en optreden van advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar. Andere structuren moeten zo lang een ervaren en competente externe toezichthouder nog ontbreekt, niet worden toegelaten (zoals niet-functioneel betrokken investeerders in een advocatenkantoor) of worden verboden (zoals een MSO-structuur waarin derden investeren en waaraan de gehele of nagenoeg gehele bedrijfsvoering wordt uitbesteed, of die een technologie-systemen ontwikkelt die de advocaat gebruikt voor zijn bedrijfsvoering en beroepsuitoefening).

2. Betekent dit ook dat het beroep van advocaat nader moet worden gedefinieerd?

Antwoord: nee, dit is niet nodig. Het gaat erom helder in beeld te hebben wat de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur vraagt in verschillende organisatiestructuren en daaraan voorwaarden te verbinden.

3. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de beroepsuitoefening door advocaten in verschillende vormen van Alternatieve Organisatie Structuren toe te laten en zijn er Alternatieve Organisatie Structuren die in het licht van de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur geheel of gedeeltelijk niet moeten worden toegestaan?

Antwoord: De voorwaarden die de commissie aanbeveelt zijn in de hoofdstukken 3 tot en met 8 uiteengezet en hierboven samengevat. Niet-functioneel betrokken investeerders, MSO-structuren en tech-stack structuren waarin derden investeren moeten vooralsnog niet worden toegelaten.

Sub-vragen:

1. Hoe worden de kernwaarden gewaarborgd in de op dit moment toegestane Alternatieve Organisatie Structuren en is die waarborg adequaat?

Antwoord: De waarborging van de kernwaarden in organisatiestructuren is op dit moment beperkt en niet adequaat zoals uiteengezet in hoofdstuk 2. Dit geldt niet alleen voor op dit moment toegelaten Alternatieve Organisatie Structuren maar ook voor traditionele organisatiestructuren waarin advocaten werken.

2. Is de huidige normadressaat (de advocaat en niet het kantoor) toereikend in relatie tot de Alternatieve Organisatie Structuren?

Antwoord: De huidige normadressaat is met name ontoereikend voor grote kantoren, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 en 3. Voor grote kantoren stelt de commissie daarom aanvullend extern toezicht door de OTA voor en onafhankelijk intern toezicht door een raad van commissarissen of niet-uitvoerende bestuurders in een one-tier board. Dit aanvullend toezicht stelt de commissie, naast andere voorwaarden, eveneens voor in het geval van optreden van advocaten in dienstverband van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelaar.

3. Welke ervaringen zijn er in de praktijk met de bescherming van de kernwaarden bij het experiment met BrandMr en VvAA opgedaan?

Antwoord: De ervaringen die met de commissie zijn gedeeld, zijn beschreven in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 6. De commissie heeft deze ervaringen niet nader onderzocht en heeft zelf geen evaluatie van het experiment uitgevoerd.

4. Welke gevolgen mogen worden verwacht van het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatiestructuren?

Antwoord: De commissie heeft met name de te verwachten gevolgen voor de toepassing van de kernwaarden van de advocatuur onderzocht. Daarnaast zijn zgn. systeemwaarden te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld de betaalbare toegang tot het recht, bescherming van zwakke partijen, efficiënte rechtsgang. De commissie heeft niet onderzocht wat de gevolgen voor deze systeemwaarden zouden kunnen zijn.

5. Welke betekenis heeft de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 december 2024 (C-295/23, Halmer/Brak) voor de beantwoording van de hoofdvragen?

Antwoord: De commissie heeft een nadere duiding gegeven van de uitspraak van het Hof in het kader tussen hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4. De uitspraak maakt het onder het EU-recht mogelijk maar verplicht niet tot het verbieden van de verwerving van aandelen in een advocatenkantoor door wat het Hof noemt een zuiver-financieel investeerder. De commissie verfijnt dit begrip tot niet-functioneel betrokken investeerder, die naar het oordeel van de commissie zonder ervaren en competent toezicht door de OTA niet moet worden toegelaten te investeren in een advocatenkantoor. De Advocaat-Generaal merkt in zijn advies aan het Hof daarnaast op dat een systeem van beperkingen van organisatiestructuren waarin advocaten mogen werken coherent moeten zijn. Volgens de commissie is van coherentie geen sprake bij de huidige beperken van samenwerkingsverbanden met andere beroepsbeoefenaren waarin advocaten mogen werken.

6. Welke gevolgen heeft het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren voor het op de advocatuur uit te oefenen toezicht?

Antwoord: De commissie heeft het omgedraaid. Robuuste en proactieve bescherming van kernwaarden van de advocatuur vraagt om extern toezicht op individuele advocaten en op grote kantoren door de OTA, ook in traditionele organisatiestructuren. Als dat toezicht is ingericht (en voldoende ervaring is opgedaan en het toezicht competent functioneert), kunnen Alternatieve Organisatie Structuren, onder nadere voorwaarden zoals in dit rapport uiteengezet, mogelijk worden gemaakt.

Bijlage 1

Onderzoeksopdracht Commissie

Onderzoeksopdracht Commissie Kernwaarden Advocatuur en Alternatieve Organisatie Structuren

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft een commissie onder leiding van prof. Jaap Winter en met overige leden prof. Jan Broekhuizen, prof. Barbara Baarsma, prof. Femke de Vries en prof. Leen Paape, opdracht gegeven onafhankelijk onderzoek te doen naar alternatieve organisatiestructuren binnen de advocatuur en de wijze waarop kernwaarden van de advocatuur daarin kunnen en behoren te worden beschermd. Met alternatieve organisatie structuren wordt bedoeld op organisatie structuren waarin advocaten, al dan niet met anderen, (samen) werken buiten een traditioneel advocatenkantoor. Dit onderzoek is voor de algemene raad van de NOvA van belang om een goede afweging te kunnen maken over een mogelijke wijziging van de regelgeving over samenwerkingsverbanden met advocaten die dergelijke alternatieve organisatie structuren mogelijk kan maken.

De context van de huidige regelgeving

Artikel 10a van de Advocatenwet bepaalt dat de advocaat in het belang van een goede rechtsbedeling zorgdraagt voor de rechtsbescherming van zijn cliënt. Daartoe is de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep:

- a. onafhankelijk ten opzichte van zijn cliënt, derden en de zaken waarin hij als zodanig optreedt;
- b. partijdig bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt;
- c. deskundig en kan hij beschikken over voldoende kennis en vaardigheden;
- d. integer en onthoudt hij zich van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt;
- e. vertrouwenspersoon en neemt hij geheimhouding in acht binnen de door de wet en het recht gestelde grenzen.

De Gedragsregels voor advocaten kunnen worden gezien als een uitwerking van deze codificatie van de kernwaarden van de advocatuur.

In de Verordening op de advocatuur wordt in artikel 5.1 uitgewerkt wat dit betekent voor de praktijkstructuren waarin de advocaat mag werken.

1. Het is de advocaat niet toegestaan rechtsverhoudingen aan te gaan of te laten voortbestaan waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt, in gevaar kunnen worden gebracht.
2. Het is de advocaat niet toegestaan de praktijk uit te oefenen, al dan niet in dienst, in een vorm waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen advocaat en cliënt, in gevaar kunnen worden gebracht.

Volgens artikel 5.4 van de Verordening op de advocatuur kan een advocaat uitsluitend een samenwerkingsverband aangaan met:

- a. andere advocaten, praktijkrechtspersonen en samenwerkingsverbanden;
- b. (kort gezegd) buitenlandse advocaten;
- c. leden van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Orde van Octrooigemachtigden en universitair geschoolde leden van het Register van Belastingadviseurs.

Volgens artikel 5.9 van de Verordening op de advocatuur kan een advocaat uitsluitend de praktijk uitoefenen in dienst van:

- a. een advocaat;
- b. een beoefenaar van een toegelaten vrij beroep;

- c. een samenwerkingsverband dat aan de vereisten van de Verordening voldoet;
- d. een praktijkrechtspersoon;
- e. een verzekeraar die uitsluitend de branche rechtsbijstandsverzekering uitoefent of een juridisch zelfstandig schaderegelingskantoor als bedoeld in artikel 4:65 lid 1 (b) van de Wet op het financieel toezicht;
- f. een organisatie met een ideële doelstelling zolang deze voldoet aan de voorwaarden van art. 5.10;
- g. een andere werkgever, zolang de advocaat binnen dat dienstverband uitsluitend optreedt voor die werkgever in de groep met de werkgever verbonden rechtspersonen, en de werkzaamheden in hoofdzaak zijn gericht op de uitoefening van de rechtspraktijk.

Tenslotte maakt de Verordening op de advocatuur in artikel 5.16 een experiment mogelijk, waarbij de advocaat in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar of schaderegelingskantoor onder nader genoemde voorwaarden ook kan optreden voor anderen dan bij die werkgever verzekerden. Van deze experimenteermogelijkheid is vanaf 2021 gebruik gemaakt door BrandMR en VvAA.

De onderzoeksoopdracht

De organisatiestructuren waarbinnen advocaten hun beroep kunnen uitoefenen zijn in de huidige regelgeving niet onbeperkt. Er bestaat vanuit het publiek domein druk om die beperkingen te verminderen. Zo is de vooronderstelling dat verbreding van de mogelijke organisatiestructuren waarin advocaten kunnen werken, de (betaalbare) toegang tot het recht voor rechtszoekenden kan verbeteren. Een andere aanname is dat samenwerking met andere beroepen dan nu toegestaan in multidisciplinaire samenwerkingen (MDS), de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten ten goede kan komen. Daarnaast wordt verondersteld dat de toestroom van extern kapitaal in een advocatenkantoor investeringen in moderne technologie zoals Artificial Intelligence mogelijk kan maken waardoor de dienstverlening door advocaten goedkoper zou worden. Tenslotte wordt ook door diverse partijen vanuit een mededingingsperspectief en het perspectief van de Europese vrijheid van vestiging bepleit dat de markt van juridische dienstverlening door advocaten breder moet worden opengesteld.

De kernwaarden van de advocatuur zijn een bepalende factor voor de bestaande beperkingen van de organisatiestructuren waarin advocaten mogen werken. Om te onderzoeken of Alternatieve Organisatie Structuren waarin advocaten kunnen werken (AOS) breder mogelijk moeten worden gemaakt, is het wenselijk goed inzicht te hebben in wat ervoor nodig is om de kernwaarden van de advocatuur adequaat blijvend te beschermen en wat dit betekent voor mogelijke AOS-varianten

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft de Commissie Kernwaarden Advocatuur en Alternatieve Organisatie Structuren in het licht van het bovenstaande de volgende onderzoeksvragen gesteld:

Hoofdvragen:

1. Welke waarborgen in de organisatie van de uitoefening van het beroep van de advocaat vragen de kernwaarden van de advocatuur en wat betekent dit voor de mogelijkheid om de beroepsuitoefening door de advocaat in Alternatieve Organisatie Structuren te organiseren?
2. Betekent dit ook dat het beroep van advocaat nader moet worden gedefinieerd?
3. Aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om de beroepsuitoefening door advocaten in verschillende vormen van Alternatieve Organisatie Structuren toe te laten en zijn er Alternatieve Organisatie Structuren die in het licht van de bescherming van de kernwaarden van de advocatuur geheel of gedeeltelijk niet moeten worden toegestaan?

Sub-vragen:

1. Hoe worden de kernwaarden gewaarborgd in de op dit moment toegestane Alternatieve Organisatie Structuren en is die waarborg adequaat?
2. Is de huidige normadressaat (de advocaat en niet het kantoor) toereikend in relatie tot de Alternatieve Organisatie Structuren?
3. Welke ervaringen zijn er in de praktijk met de bescherming van de kernwaarden bij het experiment met BrandMR en VvAA opgedaan?
4. Welke gevolgen mogen worden verwacht van het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren?
5. Welke betekenis heeft de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 december 2024 (C-295/23 (Halmer/Brak) voor de beantwoording van de hoofdvragen?
6. Welke gevolgen heeft het breder mogelijk maken van Alternatieve Organisatie Structuren voor het op de advocatuur uit te oefenen toezicht?

De Commissie wordt verzocht uiterlijk aan het eind van het eerste kwartaal van 2026 een rapport uit te brengen met een analyse, beantwoording van deze vragen en aanbevelingen aan de NOvA. Het rapport zal door de algemene raad openbaar worden gemaakt.

Bijlage 2
Overzicht van geïnterviewden

Organisatie	Gesprekspartners
Nederlandse Orde van Belastingadviseurs	Alexandra Piksen
Nederlandse beroepsorganisatie van accountants (NBA)	Aleks Kayhan, Kris Douma
Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen (NGB)	Maarten Sturm, Barbara Kröner
Viridea	Douwe Groenevelt
Dekenberaad	Nicole Jäger, Marc Padberg
Projectgroep AI NOvA	Jeroen Zweers
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders	Chris Bakhuis, Michael Swier
Pels Rijcken	Sandra van Heukelom, Mijntje Lückerath
Onderzoek kwaliteit onder PE in accountancy	Tjibbe Bosman, Jan Bouwens, Baukje Dreimuller
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Karen Verkerk
Hoogleraar met ervaring in accountancy	Boudewijn de Bruin
Waterland PE, De Jong & Laan	Kora Krause, Jurgen van Breukelen
Hiil	Maurits Barendrecht
Dirkzwager	Ronald van Wetering, Deline Kruitbosch
Autoriteit Consument & Markt	Martijn Snoep
BrandMr, VvAA	Peter Leermakers, Sigrid Stevens
Samsung	Thomas Conijn
College Toezicht Advocatuur	Aart-Jan de Geus

Holla Legal & Tax	Michiel Mak
Holla Legal & Tax	Robert Gebel
Zumpolle Advocaten	Bernard de Leest
De Brauw Blackstone Westbroek	Jonathan Soeharno
Feinerlwema advocaten	Reinier Feiner
Prakken d'Oliveira	Tamara Buruma
Seegers & Lebouille	Rigorette van Riet
Cleerdin en Hamer	Patrick van der Meij
A&O Shearman	Sigrid Jansen
Inflexion	Sander Ruijter
Verbond van Verzekeraars	Arlinde Vletter, Mieke Berkhout
Slaughter & May	Roland Turnill
DAS Rechtsbijstand	Jeroen Zohlandt
Raad voor Rechtsbijstand	Irene Nijboer, Marjon Stegeman
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Hanzo van Beusekom
Kingsley Napley	Iain Miller
Noorse balie	Kaare Andreas Shetelig
Slaughter & May	Julia Adams
Consolid (PE investeerder)	Johan Nylén
WDOC	Christiaan Stokkermans, Heinrich Winter
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Frederiek Busweiler, Arnold Pureveen

Bijlage 3

Overzicht van geraadpleegde documenten en literatuur

Literatuur

Agrawal, A., & Tambe, P. (2016). Private equity and workers' career paths: The role of technological change. *The Review of Financial Studies*, 29(9), 2454-2489.

Aobdia, D., Li, Q., Na, K., & Wu, H. (2024). The influence of labor market power in the audit profession. *The Accounting Review*, 99(5), 65-95.

Axelson, U., Jenkinson, T., Strömberg, P., & Weisbach, M. S. (2013). Borrow cheap, buy high? The determinants of leverage and pricing in buyouts. *Journal of Finance*, 68(6), 2223-2267.

Baarsma, B. & Felsö, F. (2006). *Een economische blik op het procesmonopolie van de advocatuur*. *Economisch-Statistische Berichten*, 91(4481), 107-109.

Baarsma, B.E. & De Jonge, P.C. (2009). *De noodzaak van het procesmonopolie staat niet vast*. *Nederlands Juristenblad*, 84(8), 484-490.

F.A.W. Bannier, *Zoals een behoorlijk advocaat betaamt*, Apeldoorn: Maklu 2011.

Bekkers, W. (2009). Verplichte rechtsbijstand van een advocaat afschaffen?, *Nederlands Juristenblad*, afl. 15, 958-960.

Bernstein, S., & Sheen, A. (2016). The operational consequences of private equity buyouts: Evidence from the restaurant industry. *The Review of Financial Studies*, 29(9), 2387-2418.

Bills, K. L., Swanquist, Q. T., & Whited, R. L. (2016). Growing pains: Audit quality and office growth. *Contemporary Accounting Research*, 33(1), 288-313.

Borysoff, M. N., Conaway, J. K., & Riedl, E. J. (2024). Does private equity investment in accounting firms affect perceived and actual audit quality? Working paper.

Borysoff, M. N., Mason, P., & Utke, S. (2024). Understanding private equity funds: A guide to private equity research in accounting. *Journal of Financial Reporting*, 9(1), 21-49.

Boucly, Q., Sraer, D., & Thesmar, D. (2011). Growth LBOs. *Journal of Financial Economics*, 102(2), 432-453.

Chambliss, E., Wilkins, D.B., (2003). A new framework for Law Firm Discipline. *Georgetown Journal of Legal Ethics*, vol. 16, 335-351

Christensen, B., Smith, K. W., Wang, D., & Williams, D. (2023). The audit quality effects of small audit firm mergers in the United States. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 42(2), 75-99.

Cohn, J., Nestoriak, N., & Wardlaw, M. (2021). Private equity buyouts and workplace safety. *The Review of Financial Studies*, 34(10), 4832-4875.

- Davis, S. J., Haltiwanger, H., Handley, K., Jarmin, R., Lerner, J., & Miranda, J. (2014). Private equity, jobs, and productivity. *American Economic Review*, 104(2), 3956-3990.
- van Dijk, E.W.J. (2023). Gedreven door een aspiratieve moraal. Een conceptueel onderzoek naar de beroepsethiek van advocaten in Nederland, in het bijzonder naar de betekenis van het begrip 'aspiratieve moraal' in de Gedragsregels Advocatuur, (*Staat en Recht nr. 61*), Deventer: Wolters Kluwer 2023.
- Drew, J., & Koltin, A. D. (2022). Private equity's push into accounting. *Journal of Accountancy*.
- Eaton, C., Howell, S. T., & Yannelis, C. (2020). When investor incentives and consumer interests diverge: Private equity in higher education. *The Review of Financial Studies*, 33(9), 4024-4060.
- Guo, S., Hotchkiss, E. S., & Song, W. (2011). Do buyouts (still) create value? *Journal of Finance*, 66(2), 479-517.
- Gupta, A., Howell, S. T., Yannelis, C., & Gupta, A. (2024). Owner incentives and performance in healthcare: Private equity investment in nursing homes. *The Review of Financial Studies*, 37(4), 1029-1077.
- He, J., & Huang, J. (2017). Product market competition in a world of cross-ownership: Evidence from institutional blockholdings. *The Review of Financial Studies*, 30(8), 2674-2718.
- Jensen, M. C. (1989). The eclipse of the public corporation. *Harvard Business Review*, September-October 1989
- Kaplan, S. N., & Schoar, A. (2005). Private equity performance: Returns, persistence, and capital flows. *Journal of Finance*, 60(4), 1791-1823.
- Kaplan, S. N., & Strömberg, P. (2009). Leveraged buyouts and private equity. *Journal of Economic Perspectives*, 23(1), 121-146.
- Lerner, J., Sorensen, M., & Strömberg, P. (2011). Private equity and long-run investment: The case of innovation. *Journal of Finance*, 66(2), 445-477.
- Lichtenberg, F. R., & Siegel, D. (1990). The effects of leveraged buyouts on productivity and related aspects of firm behavior. *Journal of Financial Economics*, 27(1), 165-194.
- E.R. Muller, F. de Vries, H.B. Winter, *Toezicht. Beschouwingen over inspecties en autoriteiten*, Deventer: Kluwer 2023.
- Olsson, M., & Tåg, J. (2017). Private equity, layoffs, and job polarization. *Journal of Labor Economics*, 35(3), 697-754.
- Parker, Christine & Evans, Adrian & Haller, Linda & Mire, Suzanne & Mortensen, Reid. (2008). *The Ethical Infrastructure of Legal Practice in Larger Law Firms: Values, Policy and Behaviour*. Vol. 31(1), 158-188
- SEC. (2022).

Smith, A. (1990). Corporate ownership structure and performance: The case of management buyouts. *Journal of Financial Economics*, 27(1), 143-164.

Wilson, N., Wright, M., Siegel, D. S., & Scholes, L. (2012). Private equity portfolio company performance during the global recession. *Journal of Corporate Finance*, 18, 193-205.

D.J.B. de Wolff, Kernwaarden van de Advocatuur, 2022.

Zhou, Y., Weber, D. P., & Wen, C. (2024). Selection bias in audit firm tenure research. *Review of Accounting Studies*, 29, 3085-3129.

Rapporten

Autoriteit Consument & Markt (ACM) (2026). *Staat van de markt 2026*. Den Haag: ACM, [document](#).

Autoriteit Consument & Markt (ACM) (2025). *Marktonderzoek medische zorg voor huisdieren* (conceptrapport). Den Haag: ACM, [document](#).

Behrens, C., Brands, D., Koeman, N., Tieben, B. & Winkelmolen, R. (2021). *Rechtsbijstand en vrije keuzerecht: Economische analyse van impact vrije keuzerecht op toegang tot het recht*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek. In opdracht van het Verbond van Verzekeraars.

Commissie Advocatuur (cie van Wijmen) (2006), *Rapport 'Een maatschappelijke Orde'*.

Doan, T., Utke, S., Zhou, Y., Zou, Y. (2025). *The consequences of private equity investment in accounting firms*. Working paper.

A.W.H. Docters van Leeuwen (2010), *Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur: Den Haag.

Engstrom, D. F., Knowlton, N. A., & Ricca, L. (2025). *Legal Innovation After Reform: Five Years of Data on Regulatory Change*, [document](#).

Legal Framework Review. (2023). *Alternative business structures and multi-disciplinary practices: A working paper*. Legal Framework Review Group, [document](#).

Lowman, W. T. (2025). *Navigating the Changing Tides in the Legal Service Landscape: An Assessment of Alternative Business Structures*, [document](#).

Mao, V. Y., Minutti-Meza, M., & Ou, Z. (2025). *A primer for understanding and researching private equity investments in the accounting industry*. Working paper.

Mason, P., & Utke, S. (2024). *Can audit industry market share be bought? Evidence from the private equity and hedge fund industry*. Working paper.

Pro Facto (2025), *Rapport "Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten"*.

Rapport "Dit is een advocaat", oktober 2013

WRR (2013), *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, [document](#).

Wet- en regelgeving

Beleidsregel geschiktheid Wta van 21 juni 2018, *Staatscourant* 2018, nr. 34515, [document](#).

CCBE, Charter of core principles of the European legal profession & Code of conduct for European lawyers, 2025, [document](#).

Good practices uitbesteding verzekeraars (DNB 2019), [document](#).

IBA International Principles on Conduct for the Legal Profession, 2018, [document](#).

IBA Resolution on the Regulation of the Legal Profession, 1998, [document](#).

IBA Standards for the Independence of the Legal Profession, 1990, [document](#).

Besluit van de ledenraad van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders van 8 juli 2022, houdende vaststelling van de Gerechtsdeurwaardersverordening (Gerechtsdeurwaardersverordening), *Staatscourant* 2023, nr. 858.

Brief van de minister voor Rechtsbescherming over de midterm review en derde voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand van 26 juni 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 753, nr. 216, [document](#).

Memorie van Toelichting, Aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken in verband met de positie van de advocatuur in de rechtsorde, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 382, nr. 3: [document](#).

Nadere voorschriften kwaliteitsmanagement, vastgesteld door Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), [document](#).

Verordening Onafhankelijkheid van de Gerechtsdeurwaarder, vastgesteld door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, *Staatscourant* 2010, nr. 8276.

Wet van 3 april 1999, houdende wettelijke regeling van het notarisambt (Wet op het notarisambt), *Staatsblad* 1999, 169, zoals nadien gewijzigd.

Artikelen en websites

Accountancy Europe – “Beyond private equity: third party ownership in the accountancy and audit sector”, <https://accountancyeurope.eu/publications/beyond-private-equity-third-party-ownership-in-the-accountancy-and-audit-sector/>

Accountant – “Private equity vanaf 2026: de Nederlandse accountancy als bouwsteen voor een unicorn”, https://www.accountant.nl/achtergrond/2026/1/private-equity-vanaf-2026-de-nederlandse-accountancy-als-bouwsteen-voor-een-unicorn/?utm_source=nieuwsbrief+accountant.nl+2025&utm_medium=email

Accountant – “Advocaten kunnen bij professioneel besturen nog wat leren van accountants”, <https://www.accountant.nl/nieuws/2021/5/advocaten-kunnen-bij-professioneel-besturen-nog-wat-leren-van-accountants/>

Advocatie - “Eerste advocatenkantoor zonder advocaten goedgekeurd” <https://www.advocatie.nl/innovatie-en-tech/eerste-advocatenkantoor-zonder-advocaten-goedgekeurd/>

AFM - “Private equity in auditing industry puts further pressure on balance between commercial and public interest”, <https://www.afm.nl/en/sector/actueel/2025/apr/sb-private-equity>

Alternative Business Structures in the U.S.: What We Know and What We Still Need to Learn. <https://iaals.du.edu/blog/alternative-business-structures-us-what-we-know-and-what-we-still-need-learn>

Balieplus - “Uitdagingen rondom het gebruik van AI binnen de advocatuur” , <https://www.balieplus.nl/2024/09/25/ai-binnen-de-advocatuur/>

BNR - “AI-advocatenkantoor zonder advocaten ‘op korte termijn mogelijk””, <https://www.bnr.nl/nieuws/juridisch/10579397/ai-advocatenkantoor-zonder-advocaten-op-korte-termijn-mogelijk>

CFO Brew – “Private equity now has a stake in 10 of the top 30 CPA firms”, <https://www.cfobrew.com/stories/2024/11/20/private-equity-now-has-a-stake-in-10-of-the-top-30-cpa-firms>

DNB – “Good Practice: Uitbesteding Verzekeraars”, <https://www.dnb.nl/media/spbpdegq/good-practice-uitbesteding-verzekeraars.pdf>

FD – “Uitgevers als Relx en Wolters Kluwer zitten op een zak met goud, maar wat gaan ze daarmee doen in het AI-tijdperk?” „[Uitgevers als Relx en Wolters Kluwer zitten op een zak met goud, maar wat gaan ze daarmee doen in het AI-tijdperk?](https://www.fundpress.nl/nieuws/2024/11/19/uitgevers-als-relx-en-wolters-kluwer-zitten-op-een-zak-met-goud-maar-wat-gaan-ze-daarmee-doen-in-het-ai-tijdperk/)”

The Innovative Lawyer - “AI-gedreven juridische dienstverlening: opkomst van AI-advocatenkantoren” <https://theinnovativelawyer.ai/insights/ai-gedreven-juridische-dienstverlening-opkomst-van-ai-advocatenkantoren>

Journal of accountancy – “Private equity eyes accounting firms large and small”,
<https://www.journalofaccountancy.com/issues/2023/feb/private-equity-eyes-accounting-firms-large-and-small/>

M&A – “Staat de advocatuur na de accountancy op de radar van private equity?”,
<https://mena.nl/artikel/advocatuur-consolidatieslag-private-equity-juridische-sector/>

M&A – “Wie zijn de grote consolidators in de accountancy?”, <https://mena.nl/artikel/wie-zijn-de-grootste-overnemers-in-de-nederlandse-accountancy-sector/>

Mr. Online - “Ergens sneuvelt een advocaat: moet de advocatuur AI-kantoor Garfield vrezen?”
<https://www.mr-online.nl/ergens-sneuveld-een-advocaat-moet-de-advocatuur-ai-kantoor-garfield-vrezen/>

Mr. Online - “Martijn Snoep (ACM): ‘We kijken kritisch naar de advocatenmarkt’”, <https://www.mr-online.nl/martijn-snoep-acm-we-kijken-kritisch-naar-de-advocatenmarkt/>

Mr. Online - “BrandMR profiteert als enige van versoepeling advocatenregels”, <https://www.mr-online.nl/brandmr-profiteert-als-enige-van-versoepeling-advocatenregels/>

NRC – “Hoe de Nederlandse orde van advocaten vernieuwing en transparantie tegenwerkt”,
<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/13/vernieuwingsgezinde-advocaten-vinden-machtige-beroepsorganisatie-op-hun-pad-a4039646>

Orde van Vlaamse Balies – “Voorzitter op vrijdag: “Moet de be-roeps-groep alles toelaten wat niet kennelijk haaks staat op de kernwaarden? Onze foutmarge is klein”, <https://www.ordevanvlaamsebalies.be/nl/nieuws-en-events/voorzitter-op-vrijdag-moet-de-be-roeps-groep-alles-toelaten-wat-niet-kennelijk-haaks-staat-op-de-kernwaarden-onze-foutmarge-is-klein>

PWC – “Private equity as a driver for productivity growth”, <https://www.pwc.nl/en/topics/blogs/private-equity-as-a-driver-for-productivity-growth.html>

Raad voor Rechtsbijstand – “Zes Suggesties voor Verbetering van de Toegang tot het Recht”,
<https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/@12174/zes-suggesties-verbetering-toegang-recht/>

Recht.nl - <https://www.recht.nl/vakliteratuur/alletijdschriften/artikel/587798/hvj-eu-19-12-2024-c-295-23>

Rutten x Welling - “AI aan het roer; is de advocaat straks overbodig?”
<https://ruttenwelling.nl/ai-aan-het-roer-is-de-advocaat-straks-overbodig/>

* * *