

6 ADVOCATUUR

Marijke ter Voert

De voornaamste werkzaamheden van een advocaat zijn het geven van juridisch advies en het vertegenwoordigen van cliënten in juridische procedures en conflicten. Bij de sector civiel van de rechtbank is procesvertegenwoordiging door een advocaat verplicht en in het strafrecht kan procesvertegenwoordiging alleen door een advocaat gebeuren. In deze zaken wordt rechtsbijstand door een advocaat als een noodzakelijke voorwaarde gezien om een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen en recht te doen aan de beginselen van *equality of arms* en *fair trial* in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (*Kamerstukken II* 2004/05, 29279, nr. 20, p. 3).

Advocaten zijn vrije beroepsbeoefenaren met een hybride status. Het zijn enerzijds ondernemers die hun beroep voor eigen risico uitoefenen, anderzijds is het beroep door wetgeving gereguleerd in combinatie met zelfregulering door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Die regulering moet ervoor zorgen dat het publieke belang dat advocaten dienen niet alleen aan de werking van de markt wordt overgelaten en dat de toegang tot en kwaliteit van de dienstverlening worden gewaarborgd.

De afgelopen 25 jaar hebben verschillende veranderingen plaatsgevonden in de regulering van het beroep. Sinds het eerste paarse kabinet in 1994 is de marktwerking gestimuleerd in het kader van het traject marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW).¹ Ook de Europese Commissie en mededingingsautoriteiten hebben de regulering van de vrije beroepen kritisch bekeken en zijn nagegaan of bepaalde regels noodzakelijk of proportioneel zijn voor het publieke belang dat ze beogen te beschermen (zie Europese Commissie, 2004, 2005; NMa, 2006). Hierbij is onder andere gekeken naar regels over toetredingsbeperkingen, prijsregulering en de ondernemingsstructuur. Vanuit een economisch perspectief kunnen dergelijke regels de concurrentie tussen dienstverleners verhinderen of beperken, zodat de beroepsbeoefenaren minder worden gestimuleerd om kosten-efficiënt te werken, de prijzen te verlagen, de kwaliteit te verbeteren of innovatieve diensten aan te bieden (NMa, 2006).

In deze bijdrage beschrijf ik het empirisch onderzoek dat de afgelopen 25 jaar is verricht op het gebied van de advocatuur en de inzichten die daaruit naar voren zijn gekomen. Het

¹ *Kamerstukken II* 1994/95, 24036, nr. 1.

onderzoek laat zich verdelen naar vier hoofdthema's. Ten eerste hebben verschillende onderzoeken trends beschreven in de aard en omvang van de beroepsgroep en de dienstverlening die ze levert. Ten tweede is er onderzoek dat heeft gekeken naar de toegang tot advocaten. Ten derde zijn er studies verricht naar de gevolgen van veranderingen in de regulering van de beroepsgroep. Een vierde thema is onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening. Kwaliteit is een containerbegrip dat verschillend wordt ingevuld en gemeten in onderzoek.

Ik sluit af met empirische vragen waarop toekomstig onderzoek zich zou moeten richten. Voordat ik hierop inga, beschrijf ik in hoofdlijnen veranderingen in de regulering van de advocatuur.

6.1 VERANDERINGEN IN DE REGULERING

In het kader van het MDW-traject en andere ontwikkelingen in de advocatenpraktijk hebben verschillende commissies zich gebogen over zaken zoals de verplichte procesvertegenwoordiging, het toezicht op de advocatuur, de rol van de advocaat en de regulering in het huidige tijdsgewricht.² In vervolg op de adviezen van deze commissies zijn veranderingen doorgevoerd. Zo werd het in 1997 makkelijker advocaat in loondienst van een niet-advocaat te worden, in 2008 werd het verplichte procuraat afgeschaft, en in 1999, 2001 en 2010 werd het domeinmonopolie van de advocatuur verkleind. Was tot 1999 inschakeling van een advocaat nog verplicht bij civiele handelszaken met een financieel belang boven de 5000 gulden, sinds 2010 ligt die grens bij 25.000 euro. Doel van al deze veranderingen was om de concurrentie tussen juridische dienstverleners te stimuleren en de toegang tot het recht eenvoudiger en goedkoper te maken.

In 2015 is de nieuwe Advocatenwet in werking getreden, waarin aanvullende waarborgen zijn opgenomen die tot doel hebben om 'bij te dragen aan de kwaliteit en de integriteit van en het vertrouwen in de advocatuur'.³ De wijzigingen geven onder andere uitvoering aan het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie advocatuur.⁴ Veranderingen zijn onder meer dat de kernwaarden (onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en betrouwbaarheid) in de wet zijn opgenomen en dat de geheimhoudingsplicht van advocaten wettelijk is verankerd (art. 11a nieuw). Verder is de deken toezichthouder geworden (art. 45a nieuw). Hij kan overtredingen van normen bestuursrechtelijk handha-

2 Interdepartementale Werkgroep Domeinmonopolie Advocatuur, 1995; Commissie-Van Delden, 1997; Commissie-Van Wijmen, 2006; Commissie-Hofhuis, 2007; Docters van Leeuwen, 2010; Hoekstra, 2014.

3 *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 7.

4 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800, VI, nr. 13.

ven, bijvoorbeeld door een boete op te leggen. Voorts is een college van toezicht in het leven geroepen dat controleert hoe de dekens toezicht houden en klachten behandelen (art. 36a jo. art. 45i nieuw). Ook zijn diverse regels van het klacht- en tuchtrecht gewijzigd.

Door de jaren heen zijn eveneens verordeningen van de NOvA aangepast,⁵ en in 2018 zijn de gedragsregels herzien.⁶

6.2 SAMENSTELLING VAN DE BEROEPSGROEP

In verschillende publicaties en onderzoeken worden al dan niet jaarlijks ontwikkelingen beschreven van het aantal advocaten, hun geslacht en leeftijd, het aantal kantoren en de kantooromvang en hun specialisatie.

6.2.1 *Omvang*

Verschillende publicaties laten zien dat het aantal advocaten in minder dan 25 jaar meer dan is verdubbeld. Waren er in 1995 nog ongeveer 8300 advocaten ingeschreven bij de NOvA, in 2018 zijn dat er bijna 17.800: een stijging van ongeveer 9500 advocaten. Het aantal kantoren is eveneens meer dan verdubbeld, van 2400 in 1996 naar ruim 5600 in 2018 (jaarverslagen NOvA; Rechtspleging Civiel en Bestuur⁷). Opvallend is dat de kantoor-grootte niet is toegenomen, maar afgenomen (Sdu, 2013). Het gemiddelde aantal advocaten per kantoor is gedaald van 3,6 in 1996 naar 3,1 in 2018. Tussen 1996 en 2003 was er nog wel sprake van een stijging. In 2003 lag het gemiddelde aantal advocaten per kantoor nog op 4,2. Daarna zette de daling in (Ter Voert & Peters, 2008).⁸ De schaalverkleining is ook te zien aan de hoeveelheid eenpersoonskantoren: dat aandeel is de afgelopen 25 jaar gestegen van 46% tot 48% vlak voor de eeuwwisseling, naar 57% in 2018 (NOvA, 2019; Ter Voert & Peters, 2008).

5 Bijv. Wijzigingsregeling kwaliteitsbevorderende maatregelen, Verordening op de advocatuur. Zie regelgeving.advocatenorde.nl, geraadpleegd november 2019.

6 Zie www.advocatenorde.nl/dossier/gedragsregels-advocatuur, geraadpleegd augustus 2019.

7 Zie www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur, geraadpleegd augustus 2019.

8 Deze ontwikkeling zien we ook bij de grote kantoren. In 1998 waren er 11 kantoren met meer dan 60 advocaten (grootste kantoor met 265 advocaten) (KSU, 1998). In 2003 is er een piek: 25 kantoren hebben meer dan 60 advocaten (grootste kantoor 355 advocaten) (KSU, 2003). Daarna zet een daling in en na de crisisjaren trekt de omvang weer aan. In 2019 zijn er 25 kantoren met meer dan 60 advocaten (grootste 290 advocaten). Te raadplegen van www.advocatie.nl/advocatuur-top-50-2019.

6.2.2 *Diversiteit*

Verschillende publicaties geven een beeld van de verandering in de samenstelling van de beroepsgroep naar geslacht en migratieachtergrond. Die diversiteit is in de eerste plaats zichtbaar binnen de populatie afgestudeerde juristen. Het aandeel vrouwelijke afgestudeerde juristen en juristen met een niet-westerse achtergrond steeg in de afgelopen 25 jaar. Het aandeel vrouwen dat is afgestudeerd ligt in 2018 op 66%⁹ en het aantal afgestudeerden met een niet-westerse achtergrond is toegenomen van 5% in 1995 naar 19% in 2017. Hun aandeel is relatief hoog in verhouding tot hun aandeel in de Nederlandse bevolking als geheel, dat in 2017 op 13% lag (Ter Voert, 2018). Dit zal op termijn ook doorwerken in de samenstelling van de advocatuur. Voor vrouwen zien we die doorwerking al. In de loop der jaren is er een langzame opmars van vrouwen. In 1996 was 30% van de advocaten vrouw, in 2018 is dat 44% (KSU, 1998; NOvA, 2019). Onder de jongere advocaten zijn er tegenwoordig verhoudingsgewijs meer vrouwen dan mannen (NOvA, 2019). Over de migratieachtergrond van advocaten is echter weinig bekend. In 2007 meldt de NOvA dat 1,5% van alle advocaten een niet-westerse achtergrond heeft. In 2015 wordt dat percentage bij de Zuidas-kantoren op 2% geschat (Van der Raad, 2015). Van der Raad schrijft het lage aantal advocaten met een niet-westerse achtergrond bij deze kantoren onder meer toe aan selectiepraktijken. Hoewel formele wervings- en selectiepraktijken van grote advocatenkantoren zich richten op cultureel diverse werknemers, zoeken medewerkers (onbedoeld) naar de 'ideale collega' die past bij hun eigen profiel (blank, man, middenklasse). Medewerkers gaan vooral af op de 'klik' die ze hebben met een kandidaat, en meestal voelen ze die vooral met mensen die op hen lijken. Dat helpt niet bij het realiseren van een diverse werkvloer.

6.2.3 *Specialisatie*

Specialisatie binnen de advocatuur is in de loop der jaren toegenomen. Dit blijkt onder andere uit de groei van het aantal specialisatieverenigingen. In 2006 waren er 23 (Ter Voert & Peters, 2008), in 2015 29 (Ter Voert, 2016) en in 2019 is het aantal opgelopen naar 31.¹⁰ De specialisatieverenigingen hebben als doel om de kwaliteit van de dienstverlening op een bepaald rechtsgebied te bevorderen. Daar staat tegenover dat specialisatie tegelijkertijd een prijsopdrijvend effect kan hebben (Huls & Laclé, 2006, p. 56-57).

Ook de NOvA ziet specialisatie als een middel om de kwaliteit van dienstverlening te bevorderen. Zo is in 2018 een keurmerk voor specialisatieverenigingen in het leven

9 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83893NED/table?ts=1561018779359>.

10 Zie www.advocatenorde.nl/specialisatieverenigingen-1, geraadpleegd november 2019.

geroepen¹¹ en zijn advocaten vanaf 2019 verplicht zich te registreren in het ‘rechtsgebiedenregister’. Deze maatregelen zijn volgens de NOvA in het belang van zowel de advocaat als de rechtzoekende. Het register moet de rechtzoekende houvast bieden en het eenvoudiger maken om op snelle wijze een advocaat te vinden voor een specifieke zaak.

De mate van specialisatie blijkt samen te hangen met de grootte van het kantoor waar de advocaat werkzaam is. Gunst en Bruinsma constateren in 2004 dat het aantal rechtsgebieden waarop advocaten werkzaam zijn, afneemt naarmate de grootte van het kantoor waarin ze werkzaam zijn toeneemt. Het percentage advocaten dat werkzaam is op slechts één rechtsgebied, concentreert zich in hoge mate bij de grootste kantoren. Ongeveer 60% van deze specialisten is werkzaam bij een kantoor met meer dan 60 advocaten (Gunst & Bruinsma, 2004, p. 1021). In 2013 is de specialisatie van kleine kantoren (één t/m vijf advocaten) onderzocht. Van deze kantoren is 55% op één of twee rechtsgebieden actief, de overige 45% op drie of meer (Sdu, 2013). Personen- en familierecht is voor kleine kantoren het belangrijkste rechtsgebied op basis van declarabele uren. Daarna volgen strafrecht en arbeidsrecht. De variëteit binnen de kleine kantoren is echter groot: van brede tot gespecialiseerde praktijken die voor het merendeel op toevoegingen draaien, tot gespecialiseerde nichekantoren voor de bedrijvenmarkt die zijn opgericht door advocaten afkomstig van de grote kantoren (Sdu, 2013).

6.2.4 *Gesubsidieerde rechtsbijstand*

Het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtshulp verleent op basis van de Wet op de rechtsbijstand (WRB) steeg van 6200 in 1997 naar 7600 in 2014. Daarna zette een daling in naar ongeveer 7100 advocaten in 2018.¹² Hoewel het aantal advocaten dat op toevoegingsbasis werkt in absolute zin is gestegen in twintig jaar tijd, zijn er relatief gezien minder advocaten die op toevoegingsbasis werken. Tussen 1997 en 2018 daalde dat percentage van 67% (Ter Voert & Peters, 2008) naar 40% van de advocaten.¹³ De variatie in het aantal toevoegingszaken is echter groot tussen advocaten: 3% heeft in 2017 meer dan 200 toevoegingszaken gedaan, terwijl 27% 10 of minder zaken heeft behandeld. Advocaten verlenen het vaakst gesubsidieerde rechtsbijstand op het gebied van het civiele recht (44%) en het strafrecht (31%) (Van Gammeren-Zoetewij, Peters, Combrink-Kuiters & Smit, 2018).

11 Inmiddels hebben tien specialisatieverenigingen het keurmerk van de NOvA ontvangen. Zie www.advocatenorde.nl/specialisatieverenigingen-1, geraadpleegd november 2019.

12 Zie www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/cijfers-en-trends/aanbod-van-rechtsbijstandsverleners.html, geraadpleegd november 2019. Mogelijke oorzaken zijn de toegenomen deskundigheidseisen en de vergoeding voor toevoegingen.

13 7072 toegevoegd advocaten (www.rvr.org) op 17.784 ingeschreven advocaten (NOvA, 2019).

Over het algemeen is er nog weinig sprake van specialisatie binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2014 werkte slechts 21% van de advocaten op één rechtsgebied en 35% zelfs op vijf of meer (Commissie-Barkhuysen, 2015, p. 68).

Verschillende commissies hebben zich de afgelopen jaren over (aspecten van) het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gebogen en diverse knelpunten gesignaleerd en adviezen gegeven.¹⁴ Zowel de commissie-Wolfsen (2015) als de commissie-Barkhuysen (2015) adviseerde om de inschrijfvoorwaarden voor advocaten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aan te scherpen, omdat het behandelen van te veel zaaksoorten de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede komt. De deskundigheidseisen om op bepaalde rechtsgebieden gesubsidieerde rechtsbijstand te mogen verlenen zijn daarna opgeschroefd. Voor een aantal rechtsgebieden¹⁵ zijn specialisaties ingesteld waarvoor aanvullende eisen gelden. Dit heeft onder andere geleid tot een daling van het aantal advocaten dat binnen het stelsel werkzaam is (Van Gammeren et al., 2018).

Uit onderzoek van de commissie-Van der Meer (2017) blijkt dat de gemiddelde tijd die advocaten kwijt zijn aan bepaalde toevoegingszaken is toegenomen, waardoor de forfaitaire vergoeding die zij ontvangen te laag is (Cebeon, 2017). In 2018 zijn vervolgens de contouren voor een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand opgesteld, maar deze zijn nog niet concreet uitgewerkt.¹⁶

6.3 TOEGANG EN GEBRUIK

Diverse studies geven inzicht in hoe vaak rechtzoekenden een advocaat inschakelen bij een juridisch probleem en of ze daarbij belemmeringen ondervinden. Dit is zowel voor burgers als voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) onderzocht. Bij civiel- of bestuursrechtelijke problemen in de periode 2010-2014 schakelde 12% van de burgers een advocaat in. Dat percentage is in vergelijking met onderzoek uit de jaren 2003 en 2009 toegenomen (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Omdat het aantal problemen waar burgers mee te maken kregen over de jaren heen is afgenomen, betekent dit overigens niet dat het beroep op advocaten in absolute zin is toegenomen. Of burgers een beroep doen op een advocaat

14 Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (Commissie-Wolfsen, 2015); Commissie duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (Commissie-Barkhuysen, 2015); Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Commissie-Van der Meer, 2017).

15 Dit geldt voor strafrecht, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, personen- en familierecht, jeugdzaken, internationale kindervervoeringszaken en slachtofferzaken. Zie www.rvr.org.

16 *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155.

hangt vooral samen met de kenmerken van hun probleem. De kans dat ze een advocaat inschakelen is groter naarmate de verwachte opbrengst hoger is en ze het probleem als ernstiger en complexer ervaren. Tevens zijn er verschillen tussen typen problemen: bij relatie- en familieproblemen doen ze het vaakst een beroep op een advocaat. Dit zullen in de praktijk vaak echtscheidingszaken zijn, waarbij partners voor de rechtbankprocedure een advocaat moeten inschakelen. Burgers lossen consumentenproblemen daarentegen vaker zelf op; bij dergelijke problemen doen ze het minst vaak een beroep op een advocaat.

Lagere of middeninkomensgroepen blijken niet vaker af te zien van rechtshulp of meer specifiek een advocaat dan andere inkomensgroepen (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015b). Financiële drempels worden voor de lagere inkomensgroepen waarschijnlijk gedeeltelijk weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bovendien beschikt een deel van deze groep – en dat geldt ook voor de middeninkomens – over een rechtsbijstandsverzekering of lidmaatschap van een vakbond. Bij bepaalde typen problemen worden de kosten dan ook (voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond en/of de werkgever (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a). Wel vormen voor alle inkomensgroepen de kosten van de advocaat een zekere drempel: advocaten worden over het algemeen te duur gevonden. En de kosten zijn voor bijna de helft van degenen die een advocaat hebben overwogen, een reden om er geen te nemen (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015b).

Kleine mkb'ers met een bedrijf tot tien werknemers schakelden in 2018 bij 24% van hun conflicten een advocaat in. Bij hun belangrijkste conflict lag dat percentage hoger, op 37% (Geurts & Ter Voert, 2019). Andere dienstverleners die ze inschakelden zijn onder andere rechtsbijstandsverzekeraars (15%), accountants (15%), incassobureaus (8%) en gerechtsdeurwaarders (7%). Een kwart van de bedrijven heeft, na te hebben overwogen om een bepaalde dienstverlener in te schakelen, hier later toch van afgezien. Het vaakst gaat dit om rechtshulp van advocaten (42%). Een veelgenoemde reden om af te zien van hulp zijn wederom de kosten.

Ook in een onderzoek uit 2009 noemen ondernemers en betalende particulieren (geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand) de kosten een belangrijke belemmering voor de toegang tot advocaten. Daarnaast vinden ze het niet eenvoudig om een goede advocaat te vinden. Zowel ondernemers als particulieren ervaren deze belemmeringen, maar voor particulieren (en kleine ondernemers) zijn deze belemmeringen wel groter (Couwenberg, Schol & Winter, 2009).

Kosten worden dus vaak genoemd als drempel om een advocaat in te schakelen, en een grote meerderheid van de burgers vindt advocaten te duur (Ter Voert & Klein Haarhuis,

2015a). Toch blijkt uit onderzoek naar de relatie tussen prijsverhoging van advocaten en vraaguitval dat het effect bescheiden is. Er gaat weliswaar een negatieve prikkel uit van de prijs op het gebruik van de advocaat, maar de omvang van de vraaguitval is niet substantieel (Van de Torre, 2005). Bovendien lijkt de omvang van de prijseffecten in de loop der tijd af te nemen. Van de Torre (2005) noemt als mogelijke verklaring hiervoor het toegenomen gebruik van rechtsbijstandsverzekeringen. Door de verzekeringen wordt de prijs van de advocaat nul of, bij een eigen risico, relatief laag. Recent onderzoek is er op dit terrein niet meer verricht. Na de verhoging van de eigen bijdrage voor WRB-gerechtigden in 2013 zien we echter wel een afname van het gebruik van advocaten op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand (Van Gammeren et al., 2018). In hoeverre de verhoging van de eigen bijdrage debet is aan deze daling, of eventuele andere factoren, is nog niet onderzocht.

6.4 GEVOLGEN VAN VERANDERINGEN IN DE REGULERING

In het onderzoek naar gevolgen van veranderingen in de regulering kunnen we drie thema's onderscheiden: onderzoek naar de advocaat in loondienst, verkleining van het domeinmonopolie en andere manieren van tariefregulering.

De verordening over de advocaat in loondienst en de inperking van het domeinmonopolie in 1999 volgden op het advies van de Interdepartementale Werkgroep Domeinmonopolie Advocatuur (1995). De werkgroep was ingesteld met als opdracht te onderzoeken 'in hoeverre het met behoud van de kwaliteit van de rechtsbedeling mogelijk en zinvol is om de mededinging tussen de verschillende aanbieders van verschillende vormen van rechtsbijstand te bevorderen'. De werkgroep zag twee aanknopingspunten: beperking van de reikwijdte van het domeinmonopolie door verhoging van de competentiegrens, alsmede uitbreiding van de toetredingsmogelijkheden tot de advocatuur, waarvan de nieuwe verordening over advocaten in loondienst een uitvloeisel werd.

Advocaat in loondienst

In 1997 trad de nieuwe Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking van de NOvA in werking. Deze verordening moest juristen in dienstbetrekking bij niet-advocaten, zoals juristen in dienst van bedrijven, overheden en non-profitorganisaties, meer ruimte bieden om onder bepaalde voorwaarden toe te treden tot de advocatuur. In een evaluatieonderzoek is bekeken in welke mate juristen die in dienst zijn bij niet-advocaten hier gebruik van maken en of ze belemmeringen tegenkomen. Verondersteld werd dat kostenoverwegingen en het verkrijgen van een verschoningsrecht belangrijke drijfveren zouden vormen om toe te treden. Uit het evaluatieonderzoek (Gunst & Bruinsma, 2002) blijkt dat minder juristen van de verordening gebruikmaakten dan werd verwacht. Eind 2001 telde

Nederland 280 advocaten in dienstbetrekking bij niet-advocaten. Deze advocaten zijn onder meer werkzaam bij rechtsbijstandsverzekeraars, de Consumentenbond, vakbonden en gemeenten. Werkgevers noemden onder andere als belemmerende factoren: de te investeren kosten en tijd in de beroepsopleiding, het risico dat de interne positie te onafhankelijk of te beschermd raakt en het geaccepteerd krijgen van een buitenpatroon. De verordening is daarna op enkele punten aangepast om de toegang makkelijker te maken. Daarna is geen onderzoek meer verricht naar advocaten in loondienst. Ook is niet bekend hoeveel advocaten momenteel in loondienst werkzaam zijn, al zijn er wel berichten dat hun aantal in de lift zit.¹⁷

Veranderingen in het domeinmonopolie

De gevolgen van veranderingen in het domeinmonopolie zijn op twee manieren onderzocht. Ten eerste is empirisch onderzoek verricht naar de gevolgen van de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter in 1997 en 2011 (zie Eshuis & Paulides, 2002; Eshuis, Dalm & De Jong, 2014; Eshuis & Geurts, 2016). Ten tweede is rechtseconomisch onderzoek uitgevoerd dat bekijkt of de mate van regulering in verhouding staat tot het publieke belang dat die regulering beoogt te beschermen.

In het evaluatieonderzoek naar de verschuiving van de competentiegrens is onder andere gekeken naar de gevolgen voor het beroep dat op de advocatuur wordt gedaan en de kwaliteit van de rechtshulp. De competentiegrens is een financiële grens, die bepaalt of een civiele handelszaak wordt behandeld door een kantonrechter (advocaat niet verplicht) of een handelsrechter (advocaat verplicht). Rechtzoekenden blijken na de competentiewijziging inderdaad alternatieve keuzes te maken en lang niet altijd een advocaat in te schakelen. Eisers (meestal bedrijven) kiezen vooral voor gerechtsdeurwaarders. Van de gedaagden die zich verweren, doet bijna de helft dat zonder professionele bijstand. Als ze wel rechtshulp inschakelen, kiezen ze wel meestal voor een advocaat (Eshuis & Paulides, 2002; Eshuis et al., 2014; Eshuis & Geurts, 2016). Rechtzoekenden maken ook minder kosten na de competentiewijziging van 2011. Professionals oordelen wel dat de kwaliteit van de processtukken en het optreden van gemachtigden op de zitting minder is na 2011. De daling moet volgens de onderzoekers hoofdzakelijk worden toegeschreven aan het optreden van doe-het-zelvers na 2011. Het ontbreekt veel doe-het-zelvers aan de benodigde kennis en vaardigheden om een procedure te kunnen voeren. De tevredenheid van rechtzoekenden over de ontvangen rechtshulp nam wel toe ten opzichte van de oude situatie (Eshuis & Geurts, 2016). Overall – op basis van het kwaliteitsoordeel van professionals en

¹⁷ Zie www.mr-online.nl/de-overheidsadvocaat-korte-lijnen-lage-kosten/, geraadpleegd op 23 augustus 2018, en www.advocatie.nl/srk-rechtsbijstand-beleeft-groestuip-62e-advocaat-beedigd, geraadpleegd op 5 november 2015.

de tevredenheid van klanten – werd de rechtshulp door of via rechtsbijstandsverzekeraars als beste beoordeeld. Vrijgevestigde advocaten werden iets minder goed beoordeeld dan verzekeraars, maar de gemiddelde beoordeling was zonder meer positief. De dienstverlening van gerechtsdeurwaarders kreeg gemiddeld een voldoende (Eshuis & Geurts, 2016).

Volgens rechtseconomische studies leidt het domeinmonopolie in civiele zaken tot te hoge prijzen. Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd: verplichte winkelnering leidt doorgaans tot te hoge prijzen en een gebrek aan innovatie; consumenten zijn bereid hoge prijzen te betalen omdat ze willen winnen en denken dat duur ook goed is; en het domeinmonopolie heeft uitstralingseffecten. Dat wil zeggen: het geeft status ten opzichte van andere rechtshulpverleners en daarmee een concurrentievoordeel, ook buiten het domeinmonopolie. Volgens de onderzoekers zou een oplossing zijn om gecertificeerde procesjuristen die geen advocaat zijn toe te laten tot het domeinmonopolie. Dit zou volgens hen een substantieel dempende invloed kunnen hebben op de prijzen van de advocatuur (Baarsma & Felsö, 2005, 2008; De Bas, Meindert, Van de Wagt, Zeldenrust & Canoy, 2014).

Tarieven

Zoals beschreven worden de kosten van advocaten vaak beschouwd als een belemmering voor de toegang tot het recht. In verschillende studies zijn daarom verkenningen gedaan naar alternatieve vormen van tariefregulering en de mogelijke gevolgen daarvan. Rechts-economen wijzen ten aanzien van de advocatuur vaak op twee negatieve effecten als de prijs-kwaliteitverhouding niet transparant is (Baarsma & Felsö, 2005; Baarsma et al., 2008; De Bas et al., 2014):

- *Moral hazard*: bij elke principaal-agentrelatie bestaat de kans op *moral hazard* (opportunistisch gedrag). Als de klant (principaal) niet in staat is om het werk van de advocaat (agent) te beoordelen, kunnen advocaten gebruikmaken van dit informatieverschil door tot op zekere hoogte hun eigen doelstellingen te verwezenlijken en niet die van de klant. Zo worden advocaten meestal per uur betaald. Voor een klant is het moeilijk te beoordelen of de tijd die een advocaat in rekening brengt in verhouding staat tot de geleverde prestatie.
- *Free rider*-gedrag: omdat het verschil in aangeboden kwaliteit niet zichtbaar is, bestaat het gevaar dat professionals die een gemiddelde of slechte kwaliteit leveren toch hoge tarieven kunnen berekenen omdat ze ‘meeliften’ op het kwaliteitsniveau van het beroep in het algemeen.

In 2006 is onderzoek verricht naar de mogelijke gevolgen van resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten (Faure, Hartlief & Philipsen, 2006). Aanleiding voor het onderzoek was een debat in de Tweede Kamer over het experiment van de NOvA om

‘contingency fees’¹⁸ toe te staan in letsel- en overlijdensschadezaken. Uit internationaal wetenschappelijk onderzoek bleek dat er geen betrouwbare voorspellingen kunnen worden gedaan over de gevolgen van het toestaan van ‘contingency fees’. Die gevolgen blijken af te hangen van onvoorzienbare factoren (zoals de opstelling van betrokkenen, *moral hazard*). Daardoor kan op voorhand niets worden gezegd over het toe- of afnemen van advocatentarieven, het aantal procedures of de tijd die partijen nodig hebben om buiten rechte tot een regeling te komen. Uit de literatuur kwam alleen naar voren dat na invoering van ‘contingency fees’ de zaken die bij de gerechten worden aangebracht gemiddeld genomen kansrijker zijn. In 2018 volgde nog een evaluatie van het experiment om – onder bepaalde voorwaarden – een vorm van resultaatgerelateerde beloning toe te staan in letsel- en overlijdensschadezaken. Het doel van het experiment – dat in 2014 van start ging – was om rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en onvoldoende draagkrachtig zijn, een grotere toegang tot het recht te geven in dergelijke zaken (NOvA, 2018). Uit het evaluatierapport blijkt dat in vijf jaar tijd nog weinig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die dit experiment biedt. Redenen die stakeholders daarvoor geven, zijn onder andere dat zaken waarvan de aansprakelijkheid op voorhand duidelijk is, niet in aanmerking komen; dat advocaten alleen een beperkt aantal zaken en zaken met een zeker financieel belang aannemen vanwege de financiële risico’s; en een beperkte bekendheid bij klanten. Definitieve conclusies kunnen nog niet worden getrokken, omdat deze zaken een lange doorlooptijd hebben en vele nog niet waren afgerond. Het experiment is daarom verlengd.¹⁹

In 2015 is een internationale literatuurstudie uitgevoerd naar de voor- en nadelen van alternatieve tariefregulering in de advocatuur. Onder andere is gekeken naar de mogelijke gevolgen van het instellen van maximum- of minimumtarieven voor de toegang tot/betaalbaarheid van de advocatuur of de kwaliteit van dienstverlening. De onderzoekers komen tot de conclusie dat in geen van de bestudeerde stelsels met een andere tariefregulering het belangrijkste probleem – namelijk het niet transparant zijn van prijs en kwaliteit – wordt opgelost (Winter, Couwenberg, Akerboom, Woestenburg & Struiksma, 2015). Op die transparantie komen we uitvoerig terug in de volgende paragraaf.

18 Een honorarium onder voorwaarde.

19 Zie www.advocatenorde.nl/nieuws/experiment-resultaatgerelateerde-beloning-verlengd, geraadpleegd november 2019.

6.5 KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING

Inzicht krijgen in de kwaliteit van juridische diensten is niet makkelijk. Kwaliteit is een breed concept en kan betrekking hebben op diverse aspecten. In verschillende studies worden drie dimensies onderscheiden (Ter Voert & Peters, 2008; Vogels, 2006):

- integriteit: naleving van professionele en algemene ethische normen;
- juridische expertise: vakbekwaamheid en professionele kennis;
- service: onder andere duidelijke communicatie met klanten, bereikbaarheid, transparantie over kosten, tijdigheid.

Een rechtzoekende kan meestal alleen het laatste aspect – de service – beoordelen. Bij de andere twee aspecten is er sprake van informatieasymmetrie tussen de klant en de advocaat. Informatieasymmetrie betekent dat de klant, vanwege zijn gebrek aan expertise, de kwaliteit van de professionele dienstverlening niet kan beoordelen. Als de klant noch vóór, noch na de dienstverlening de kwaliteit kan beoordelen, kan hij ook niet inschatten of de prijs-kwaliteitverhouding in evenwicht is. Dit probleem doet zich minder voor bij klanten die regelmatig diensten afnemen, zoals grote bedrijven. Zij kunnen ervaring opbouwen of interne juristen in dienst hebben die de kwaliteit kunnen beoordelen. Bovendien werkt bij regelmatige afnemers van diensten het reputatiemechanisme: advocaten willen een goede klant niet verliezen en zullen hierdoor een prikkel hebben om kwaliteit te leveren.

Rechtzoekenden die weinig gebruik maken van advocaten kunnen de eerste twee kwaliteitsaspecten – of hun advocaat inhoudelijk deskundig of integer was – dus meestal niet beoordelen. In onderzoek zijn deze aspecten ook lastig te meten. Via verschillende indicatoren worden stukjes van die kwaliteit zichtbaar gemaakt: bijvoorbeeld onderzoek naar de aard en omvang van klachten en tuchtzaken, resultaten van peer reviews en wat er aan het licht komt via toezichhoudende instanties. De uitkomsten van deze onderzoeken beschrijven we hierna.

Service

Uit onderzoek onder burgers en bedrijven die een advocaat hebben ingeschakeld, blijkt dat ze over het algemeen tevreden zijn over de serviceaspecten van hun (toegevoegd) advocaat (Vogels, 2006; Van Velthoven & Ter Voert, 2004; Velthoven & Klein Haarhuis, 2010; Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a; Van Gammeren et al., 2018; Geurts & Ter Voert, 2019). Hierbij wordt meestal gevraagd naar zaken als de snelheid van handelen, de begrijpelijkheid of bruikbaarheid van het advies of de hulp, of de bereikbaarheid van de advocaat. Door de jaren heen blijft de transparantie van de kosten in verschillende onderzoeken een van de meest gehoorde aandachtspunten (Kien, 2016; Vogels, 2006; Couwenberg et al., 2009; Geurts & Ter Voert, 2019). Zowel eenmalige als regelmatige

klanten van de advocatuur noemen de transparantie van de kosten, facturatie, nazorg en prijs-kwaliteitverhouding als verbeterpunten. De klant wil graag vooraf weten hoe het proces eruitziet, wat hij kan verwachten en wat het kost, maar krijgt dat inzicht onvoldoende. Regelmatige klanten (bedrijven en overheid) vinden ook dat advocaten de kennis over het werkgebied van de klant zouden moeten verbeteren (Kien, 2016).

Klachten en tuchtzaken

Jaarlijks worden cijfers gerapporteerd over het aantal klachten dat bij de dekens, de raden van discipline en de geschillencommissie advocatuur binnenkomt (jaarverslagen dekenberaad, raden van discipline, de geschillencommissie). De omvang, aard en ontwikkeling van de klachten door de jaren kunnen inzicht geven in bepaalde kwaliteitsontwikkelingen, al moeten daar wel kanttekeningen bij worden geplaatst. Een toename van klachten wil nog niet zeggen dat de dienstverlening slechter wordt. Verschillende ontwikkelingen binnen en buiten de beroepsgroep kunnen samenhangen met die toename. Een van die ontwikkelingen is dat het aantal advocaten en de vraag naar dienstverlening toenemen en daarmee ook het aantal klachten kan stijgen. Een andere veelgenoemde verklaring is dat burgers mondiger en kritischer zijn geworden en daardoor eerder dan voorheen klachten indienen. Tevens is de wijze van registratie over de jaren vaak niet consistent, waardoor veranderingen ook een weerspiegeling kunnen zijn van registratie-effecten. Jaarcijfers en onderzoek geven het volgende beeld.

Tot de instelling van het dekenberaad in 2015 waren er geen consistente gegevens over het aantal klachten dat bij dekens binnenkomt. De registratie was niet centraal en de wijze van registratie verschilde per lokale orde (Doornbos & De Groot-van Leeuwen, 1997; Ter Voert & Peters, 2008). Vanaf 2016 komen er ongeveer 2300 klachten per jaar bij de dekens binnen (Dekenberaad, 2019).²⁰ Ongeveer 45% betreft een klacht van een eigen klant en een derde is gediend door de tegenpartij.

De klachten die bij de raden van discipline binnenkomen, zijn vanaf 2014 gedaald en liggen de afgelopen jaren op ongeveer duizend klachten per jaar (jaarverslag hof en raden van discipline 2018).²¹ De daling na 2014 kan te maken hebben met de wijzigingen in het tuchtrecht. Sinds 2015 moet de klager € 50 griffierecht betalen, en advocaten die van de tuchtrechter een maatregel krijgen, kunnen worden veroordeeld tot een bijdrage van € 1000 in de kosten van de tuchtrechtspraak. Het griffierecht kan voor klagers een drempel vormen om een klacht in te dienen, en de kostenveroordeling kan voor advocaten een prikkel zijn

20 www.advocatenorde.nl/nieuws/jaarverslag-dekenberaad-2018-meer-structuur-in-het-toezicht.

21 Zie raadvandiscipline.nl/wp-content/uploads/2019/05/Jaarverslag-tuchtrechtspraak-2018-1.pdf, geraadpleegd juni 2019.

om zaken in een eerder stadium te schikken. Beide veranderingen kunnen dus tot minder instroom van klachten leiden. De laatste jaren is ongeveer een derde van de klachten gegrond bevonden.²² In 2018 kreeg 1,5% van de advocaten met een – lichtere of zwaardere – ongunstige beslissing van een raad van discipline te maken; iets minder dan in 2017 (bijna 2%). De gegronde klachten gaan vaak over ondermaatse prestaties en de communicatie met de cliënt. Trends over de jaren zijn echter lastig vast te stellen omdat de aantallen fluctueren. De meeste klachten worden ingediend door burgers (70%) en liggen op het gebied van het civiele recht, in het bijzonder het familierecht (jaarverslag hof en raden van discipline 2018). Het zijn meestal zaken waar persoonlijke en emotionele belangen mee gemoeid zijn en die daardoor klachtgevoelig zijn. Verder blijken kleine advocatenkantoren vaker klachten te krijgen dan grote kantoren. Dit kan met verschillende factoren te maken hebben. Ten eerste kan dit samenhangen met het cliëntenbestand. Kleine kantoren verlenen vaker diensten aan particulieren en dan spelen vaker emoties een rol dan bij bedrijven. Particulieren zijn bovendien vaak eenmalige klanten. Grote bedrijven hebben meer ervaring en kennis, nemen meestal vaker diensten af en door de financiële belangen is de advocaat meer gedreven om goed te presteren. Ten tweede kan het aantal klachten samenhangen met het soort werkzaamheden dat verricht moet worden. Grote kantoren verlenen minder procesgerelateerde en meer adviserende diensten. Juridisch advieswerk is meer gericht op conflictpreventie, terwijl bij proceswerk sprake is van een conflictsituatie. Bij advieswerk is er veelal geen wederpartij, bij proceswerk wel. Advocaten die veel procederen, hebben daarmee een grotere kans dat ze een tegenpartij treffen die ook door een advocaat wordt bijgestaan en die kan beoordelen of iets door de beugel kan of niet. Ten derde hebben grote kantoren vaak een eigen klachtenprocedure, meer sociale controle van kantoorgenoten, meer specialistische kennis en meer ondersteunende medewerkers, wat kwaliteitsbevorderend kan werken (Ter Voert & Peters, 2008).

Bij de geschillencommissie advocatuur kunnen klachten worden ingediend over de kwaliteit van de dienstverlening en over de hoogte van de rekening van de advocaat (declaratiegeschil) tot een schadebedrag van € 10.000. De geschillencommissie is in 1999 van start gegaan met een pilot. Tijdens het evaluatieonderzoek dat daarop volgde, waren nog weinig kantoren aangesloten bij de geschillencommissie, en de instroom van klachten was te gering om er harde conclusies aan te verbinden (Böcker & De Groot-van Leeuwen, 2002). Tegenwoordig kunnen advocaten in hun algemene voorwaarden met klanten overeenkomen dat geschillen worden voorgelegd aan de geschillencommissie. De jaarlijkse instroom van klachten bij de geschillencommissie wisselt en het aantal gegronde klachten ligt de afgelopen

22 Zie [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/tabel 8.1](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/tabel_8.1), geraadpleegd augustus 2019.

jaren tussen de 100 en 140.²³ Veel klachten die voor de commissie worden gebracht, hebben te maken met verkeerde inschattingen en het wekken van verkeerde verwachtingen door advocaten bij aanvang van een zaak (winstkans, tijdsduur, kosten) en gebrekkige communicatie van de kant van de advocaat (Verkijk, 2009).

Oordelen van professionals

Collega's en andere professionals hebben zicht op de vakinhoudelijke deskundigheid van advocaten. In enkele onderzoeken is daar gebruik van gemaakt. In 2006 stelde Vogels vast dat tussen de 30% en 50% van de rechters regelmatig tot vaak constateren dat advocaten zich onvoldoende verdiepen in de zaak, de jurisprudentie niet (goed) bijhouden, de waarde van bewijsmateriaal niet goed beoordelen of onvoldoende pleitvaardigheden hebben. Officieren van justitie zien de pleitvaardigheid als het meest voorkomende probleem: 60% signaleert hier regelmatig of vaak tekortkomingen.

Eshuis en Geurts (2016) hebben dagvaardingen en conclusies van antwoord in handelszaken ter beoordeling voorgelegd aan rechters, juridisch medewerkers van rechtbanken en advocaten. Tevens beoordeelden comparitierechters het optreden van gemachtigden op de zitting. Professionals gaven de kwaliteit van processtukken en het optreden ter comparitie van vrijgevestigde advocaten een ruime voldoende, maar (advocaten van of via) rechtsbijstandsverzekeraars werden nog iets positiever beoordeeld.

Integriteit

De integriteit van de advocaat is onder andere belicht in onderzoek naar verwijtbare betrokkenheid van juridische dienstverleners – onder wie advocaten – bij georganiseerde criminaliteit (Lankhorst & Nelen, 2002, 2005). Ze onderscheiden twee vormen. Ten eerste de vorm waarin een beroepsbeoefenaar in strafrechtelijke zin is betrokken bij de criminele organisatie. Hierbij moet worden gedacht aan het medeplegen van of medeplichtig zijn aan strafbare feiten. Ten tweede is er verwijtbare betrokkenheid in ruime zin. In deze variant is de beroepsbeoefenaar niet zorgvuldig genoeg geweest om te voorkomen dat er voor criminele doeleinden misbruik is gemaakt van zijn beroepsuitoefening. Ondanks het feit dat hij dan niet welbewust en opzettelijk heeft meegewerkt aan de strafbare handelingen, kan hem wel worden verweten dat hij had moeten of kunnen weten dat van zijn diensten misbruik werd gemaakt voor criminele doeleinden en dat hij dat risico desondanks kennelijk heeft aanvaard. De onderzoekers constateren dat in de periode 1996-2001 maar een betrekkelijk gering aantal advocaten is vervolgd vanwege hand-en-spandiensten aan de georganiseerde misdaad. Dit is volgens hen echter geen reden om het probleem te bagatel-

23 Zie [www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/tabel 8.3](http://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/rechtspleging-civiel-en-bestuur/tabel_8.3), geraadpleegd augustus 2019.

liseren. De aard van de aangetroffen vormen van verwijtbare betrokkenheid zijn ernstig. Bovendien constateren ze dat de drempel die politie en justitie over moeten om een strafrechtelijk onderzoek tegen een advocaat of notaris te starten hoog is, en komen er waarschijnlijk weinig zaken aan het licht omdat financieel rechercheren binnen politie en justitie nog onvoldoende tot wasdom is gekomen. Voorts bieden juridische dienstverleners meestal hun diensten aan meerdere criminele organisaties aan.

De verschijningsvormen van verwijtbare betrokkenheid van advocaten komen zowel voor bij strafrechtadvocaten als civielrechtelijk advocaten. Voorbeelden van verwijtbare betrokkenheid zijn het adviseren bij en het uitvoeren van (dubieuze) financiële transacties, het afschermen van criminele vermogens voor justitie en de fiscus, als 'brievenbus' of 'boodschapper' van anderen fungeren, misbruik (laten maken) van de positie van de advocaat als geheimhouder of van diens derdenrekening, bijvoorbeeld voor de afscherming van criminele gelden of activiteiten. De onderzoekers stellen vast dat zowel het interne als het externe toezicht om dergelijke handelingen te voorkomen gebreken vertoont. Bepaalde normen en verantwoordelijkheden van de vrije beroepsbeoefenaren zijn onvoldoende uitgekristalliseerd en tuchtrechtelijk wordt er weinig aangepakt. Ook politie en justitie zijn terughoudend om tot vervolging over te gaan. Dit kan volgens de onderzoekers samenhangen met de beperkingen die het verschoningsrecht van advocaten oplegt aan de opsporing (Lankhorst & Nelen, 2002, 2005).

Dubieuze handelingen van een handvol advocaten kunnen een zware wissel trekken op het vertrouwen van de samenleving in deze beroepsgroep. De mate waarin burgers vinden dat advocaten betrouwbaar en eerlijk zijn, is echter tussen 2003 en 2014 vrijwel niet veranderd. Gemiddeld oordelen burgers positief noch negatief over de betrouwbaarheid en eerlijkheid van advocaten (Ter Voert & Klein Haarhuis, 2015a, p. 186).

Kwaliteitsborging

De zelfregulering heeft bij advocaten vorm gekregen in beroeps- en gedragsregels, die voor de praktijk en tuchtrechter als richtsnoer dienen. Bij de effectiviteit van zelfreguleringsmechanismen, zoals het tuchtrecht en kwaliteitsborging op kantoonniveau, worden echter kanttekeningen geplaatst.

Het tuchtrecht is vooral repressief; het treedt pas in werking als er een klacht wordt ingediend. Misslagen komen doorgaans toevallig aan het licht. Een aanzienlijk deel van de moreel laakbare handelingen haalt de tuchtrechter niet (Van Oostrum, 2002). Zo kan een cliënt vaak niet beoordelen of de beroepsbeoefenaar iets heeft gedaan wat indruist tegen de beroepsethische regels. Tevens kan het zijn dat onethisch gedrag juist in samenspraak met of in het belang van de cliënt wordt verricht (Lankhorst & Nelen, 2002). Ook werken

professionals doorgaans autonoom, waardoor beroepsgenoten vaak geen zicht hebben op de werkzaamheden van collega's. En als ze daar wel zicht op hebben, ontbreekt vaak de cultuur om elkaar aan te spreken op onethisch gedrag. In dit soort gevallen kan het tuchtrecht dus geen effect sorteren.

Ook onderzoek naar de effectiviteit van het tuchtrecht voor de handhaving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) liet tekortkomingen zien (Faure, Nelen & Philipsen, 2009). De Wwft heeft als doel witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden. Advocaten zijn verplicht om bij bepaalde diensten de cliënt te identificeren, te verifiëren en ongebruikelijke transacties te melden. De onderzoekers merkten op dat een randvoorwaarde voor effectieve toepassing van het tuchtrecht is dat de leden van de beroepsgroep de norm die moet worden nageleefd onderschrijven. Vooral advocaten bleken kritisch en afwijzend te staan tegenover de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft en beschouwden deze in sterke mate als een inbreuk op de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. Het Bureau Financieel Toezicht dat destijds als Wwft-toezichthouder voor de advocatuur fungeerde, had weinig mogelijkheden om bij advocaten onderzoek te doen.²⁴ Slechts weinig zaken kwamen bij de tuchtrechter terecht. Op de zaken die wel bij de tuchtcolleges belandden, volgden volgens de onderzoekers lichte sancties (Faure et al., 2009).

Onderzoek in 2002 wijst uit dat maatregelen die kantoren zelf nemen om de kwaliteit en integriteit te bewaken, beperkt zijn (Van Oostrum, 2002). Voorbeelden van mogelijke kantoormaatregelen zijn het codificeren van ethische regels in een handboek, het bespreken van tuchtzaken, het onderzoeken van referenties en antecedenten van nieuwe cliënten en nieuwe medewerkers. In dit opzicht zijn er ook verschillen tussen grote en kleine kantoren. Kleinere kantoren hebben minder vaak een kwaliteitszorgsysteem opgezet dan grote kantoren (Vogels, 2006). Ook wees onderzoek naar het gebruik van derdenrekeningen uit dat de advocatuur, in vergelijking met het notariaat en de gerechtsdeurwaarderij, de minste voorzorgsmaatregelen nam om een juist gebruik van de derdenrekening te waarborgen (IOO, 2006).²⁵

Een vorm van intercollegiale toetsing wordt in de toekomst wel verplicht. Naar verwachting treedt in 2019 de wijzigingsverordening kwaliteitstoetsen in werking. Alle advocaten moeten dan ieder jaar deelnemen aan een vorm van gestructureerde feedback. Die feedback heeft als doel om met collega's of vakgenoten te leren van ervaringen, problemen, successen

²⁴ Sinds 2015 is de lokale deken de toezichthouder op de naleving Wwft door advocaten.

²⁵ Sinds de nieuwe Verordening op de advocatuur (Voda) en Regeling op de advocatuur (Roda) is een stichting derdengelden alleen verplicht voor advocaten die er gebruik van maken.

en uitdagingen in de dagelijkse werkpraktijk. Dit moet leiden tot effectiever professioneel gedrag. Advocaten kunnen kiezen uit drie vormen van gestructureerde feedback: intervisie, peerreview en gestructureerd intercollegiaal overleg.²⁶

6.6 RESUMÉ EN TOEKOMST

Ik sluit af met een korte samenvatting en empirische vragen voor toekomstig onderzoek:

- Wat betreft de omvang van de advocatuur zien we dat de beroepsgroep in 25 jaar behoorlijk is gegroeid. De specialisatie van en verschillen tussen kantoren zijn toegenomen. Opmerkelijk is dat er de laatste jaren geen sprake is van schaalvergroting van kantoren, maar juist schaalverkleining. Het aantal kantoren waar slechts één advocaat werkzaam is, is gestegen naar 57%. Dit kan gevolgen hebben voor innovatie en kwaliteitsontwikkeling binnen de beroepsgroep. Kleine kantoren zijn minder kapitaalkrchtig en kunnen daardoor minder investeren in ICT of andere zaken die innovatie, efficiency en de kwaliteit van dienstverlening kunnen bevorderen. De kwaliteit van de dienstverlening, vooral van kleine kantoren, is door verschillende commissies als een onderbelicht thema naar voren gebracht en verdient aandacht in toekomstig onderzoek.
- Het aantal vrouwelijke advocaten neemt gestaag toe. Opvallend is het toenemende en relatief hoge aantal afgestudeerde rechtenstudenten met een migratieachtergrond. Over de migratieachtergrond van advocaten is echter weinig bekend. Gezien het hoge aantal afgestudeerde rechtenstudenten met een migratieachtergrond is meer inzicht nodig in de vraag of deze studenten voor de advocatuur kiezen, daarin gestimuleerd moeten worden of barrières ondervinden om toe te treden.
- Voor advocaten die werken binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gaat de komende jaren waarschijnlijk het een en ander veranderen. Er zijn verschillende wijzigingen van het stelsel voorgesteld die nog nader worden uitgewerkt. Welke gevolgen die veranderingen zullen hebben voor de inzet van advocaten en de toegang tot het recht, zal toekomstig onderzoek moeten uitwijzen.
- Wat betreft de toegang tot het recht en de kwaliteit van dienstverlening blijven de hoge kosten en de niet-transparante prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening een terugkerend aandachtspunt. Het empirisch vaststellen van de inhoudelijke juridische kwaliteit is lastig. In toekomstig onderzoek zou meer aandacht besteed kunnen worden aan hoe de kwaliteit van de dienstverlening het beste kan worden gemeten. Daarbij kan ook meer aandacht worden besteed aan de effectiviteit van de dienstverlening. Wordt bijvoorbeeld het probleem opgelost of worden toekomstige problemen voorkomen. Dit kan per type probleem verschillen. Over de prijzen die advocaten rekenen

26 www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/kwaliteitstoetsen.

voor bepaalde diensten en welke kwaliteit daar tegenover staat, is weinig bekend. Het is voor klanten lastig om daar inzicht in te krijgen, maar ook in empirisch onderzoek moeilijk vast te stellen. Ook onderzoek naar andere vormen van tariefregulering heeft nog weinig inzicht geboden in oplossingen voor dit probleem.

- Over advocaten in loondienst is nog weinig bekend: hoeveel zijn er, ervaren ze knelpunten om toe te treden tot de advocatuur, ervaren ze andere knelpunten of pluspunten, hoe staat het met hun onafhankelijkheid en kwaliteit van dienstverlening?
- De verkleining van het domeinmonopolie voor advocaten in handelszaken heeft ertoe geleid dat rechtzoekenden alternatieve rechtshulpverleners in de arm hebben genomen en minder kosten hoeven te maken. De kwaliteit van het optreden ter zitting en van inleidende processtukken is wel minder geworden, maar dat komt vooral door de doehet-zelver die geen rechtshulpverlener inschakelt. Rechtseconomen stellen voor om het domeinmonopolie verder af te bouwen door gecertificeerde procesjuristen toe te laten.
- Veel onderzoek naar kwaliteitsborging en effectiviteit van toezichtsarrangementen dateert van meer dan tien jaar terug. Inmiddels zijn diverse veranderingen doorgevoerd. Zoals eerder aangegeven, zijn in de nieuwe Advocatenwet van 2015 wijzigingen doorgevoerd in het toezicht, de klachtenafhandeling en het tuchtrecht. In 2019 wordt via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek gestart om deze wijzigingen te evalueren. De NOvA werkt nog aan een systeem van kwaliteitstoetsen. Deze toetsen moeten bevorderen dat een advocaat inzicht in en feedback op zijn handelen krijgt en dit waar nodig kan verbeteren. Een belangrijke vraag is in hoeverre deze nieuwe arrangementen de kwaliteit van dienstverlening verbeteren en normoverschrijdend gedrag effectief bestrijden. Daarbij is inzicht in de werking van zowel repressieve als preventieve maatregelen van belang.
- Een opkomend onderwerp waar in toekomstig onderzoek aandacht aan kan worden besteed, is de rol die technologische ontwikkelingen (gaan) spelen in de dienstverlening van de advocatuur en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de beroepsbeoefenaren zelf dan wel voor rechtzoekenden (zie Ter Voert, 2016). Kan bepaalde (standaard)dienstverlening bijvoorbeeld goedkoper worden of volgens vaste tarieven omdat rechtzoekenden onderdelen zelf kunnen doen?

LITERATUUR

Baarsma, B., & Felsö, F. (2005). *Het proces als domein: Over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Baarsma, B., Janssen, K., & FeIsö, F. (2008). *Regulation of the legal profession and access to law: An economic perspective*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bas, P. de, Meindert, L., Wagt, M. van de, Zeldenrust, R., & Canoy, M. (2014). *Onderzoek naar de juridische en rechtskundige dienstverlening: Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.

Böcker, A.G.M., & Groot-van Leeuwen, L.E. de (2002). *Klachten buiten de orde: De behandeling van klachten over advocaten via de Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Cebeon (2017). *Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Commissie-Barkhuysen (Commissie duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (2015). *Eindrapport*. Den Haag: NOvA/Ape.

Commissie-Hofhuis (2007). *Ruim baan voor de burger*. Den Haag: Raad voor de rechtspraak.

Commissie-Van Delden (Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging) (1997). *Gericht verplicht: Advies van de Commissie herijking omvang verplichte procesvertegenwoordiging*. Den Haag: Sdu uitgevers/Ministerie van Economische Zaken.

Commissie-Van der Meer (Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand) (2017). *Andere tijden*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Commissie-Van Wijmen (Commissie advocatuur) (2006). *Een maatschappelijke orde*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Commissie-Wolfsen (Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel) (2015). *Herijking rechtsbijstand: Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*.

Couwenberg, O., Schol, M.J., & Winter, H.B. (2009). *Toegang tot advocaten*. Groningen: Faculteit Rechtsgeleerdheid, Pro Facto.

Dekenberaad (2019). *Jaarverslag toezicht dekenberaad 2018*. Te raadplegen van www.advocatenorde.nl/nieuws/jaarverslag-dekenberaad-2018-meer-structuur-in-het-toezicht.

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

Doornbos, N., & Groot-van Leeuwen, L.E. de (1997). *Klachten op orde: De behandeling van klachten over advocaten*. Deventer: Kluwer.

Eshuis, R.J.J., Dalm, S.J.P.J., & Jong, P.O. de (2014). *Evaluatie competentiegrens-verhoging 2011: Rapportage voormeting (Cahier 2014-1)*. Den Haag: WODC.

Eshuis, R.J.J., & Geurts, T. (2016). *Lagere drempels voor rechtzoekenden: Evaluatie van de verhoging van de competentiegrens 2011 (Cahier 2016-14)*. Den Haag: WODC.

Eshuis, R.J.J., & Paulides, G. (2002). *Van rechtbank naar kanton: Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*. Den Haag: WODC.

Europese Commissie (2004). *Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening*. Brussel: COM(2004) 83 definitief.

Europese Commissie (2005). *Professionele dienstverlening: Ruimte voor verdere hervormingen*. Brussel: COM(2005) 405 definitief.

Faure, M., Hartlief, T., & Philipsen, N. (2006). *Resultaatgerelateerde beloningssystemen voor advocaten: Een vergelijkende beschrijving van beloningssystemen voor advocaten in een aantal landen van de Europese Unie en Hong Kong*. Maastricht: Metro.

Faure, M., Nelen, H., & Philipsen, N. (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving: Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*. Maastricht: Metro/Maastricht University.

Gammeren-Zoetewij, M. van, Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., & Smit, A.E. (2018). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.

Geurts, T., & Voert, M. ter (2019). *Geschillen in het MKB*. Den Haag: WODC.

Gunst, J., & Bruinsma, F. (2002). *Advocaten en advocatuur in loondienst: Een evaluatieonderzoek naar de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking*. Den Haag: WODC.

Gunst, J., & Bruinsma, F. (2004). Hoe commercieel zijn advocaten? *Nederlands Juristenblad*, 20, 1020-1026.

Hoekstra, R.J. (2014). *Eindrapportage 2014 interim rapporteur toezicht advocatuur*. Den Haag: NOvA.

Huls, N., & Laclé, Z.D. (2006). *Meer macht voor de consument: Position paper voor de commissie Van Wijnen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Interdepartementale Werkgroep Domeinmonopolie Advocatuur (1995). *Project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit MDW: Rapport van de Interdepartementale Werkgroep Domeinmonopolie Advocatuur*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

IOO (2006). *De praktijk van derdenrekeningen: Een onderzoek onder notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten*. Leiden: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

Kien (2016). *Onderzoek naar dienstverlening van advocaten*. Geraadpleegd augustus 2019, van www.wolterskluwer.nl/voor-advocaten/de-klant-is-koning/artikel/infographic/onderzoek.

KSU (1998). *De stand van de advocatuur 1998*. Amsterdam: uitgeverij KSU.

KSU (2003). *De stand van de advocatuur 2003*. Amsterdam: uitgeverij KSU.

Lankhorst, F., & Nelen, J.M. (2002). *Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit: Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen*. Zeist: Kerckebosch.

Lankhorst, F., & Nelen, J.M. (2005). Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 3, 32-48.

NMa (2006). *Inventarisatie vrije beroepen: Advocatuur*. Den Haag: NMa.

NOvA (2007). *Jaarverslag 2006*. Den Haag: NOvA.

NOvA (2018). *Evaluatierapport experiment resultaatgerelateerde beloning in letsel- en overlijdensschadezaken*. Den Haag: NOvA.

NOvA (2019). *Jaarverslag 2018*. Den Haag: NOvA.

Oostrum, H.A.J. van (2002). *Toevallige weetbaarheden: Een onderzoek naar integriteitsbewaking in advocatenkantoren*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Raad, S. van der (2015). *Othering and inclusion of ethnic minority professionals: A study on ethnic diversity discourses, practices and narratives in the Dutch legal workplace*. Amsterdam: Free University.

Sdu (2013). *De kleine stand van de advocatuur 2013*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Torre, A. van der (2005). *Advocaat met korting: Over de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand* (SCP-werkdocument 118). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Velthoven, B.C.J., & Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschilbeslechtingdelta 2009*. Den Haag: WODC.

Velthoven, B.C.J., & Voert, M.J. ter (2004). *Geschilbeslechtingdelta 2003* (Onderzoek en beleid, nr. 219). Den Haag: WODC.

Verkijk, R. (2009). De geschillencommissie advocatuur: De advocaat als tegenpartij. *Tijdschrift voor consumentenrecht en handelspraktijken*, 1, 13-17.

Voert, M. ter (2016). *Juridische beroepen in de toekomst: Ontwikkelingen binnen advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaardelij* (Cahier 2016-13). Den Haag: WODC.

Voert, M. ter (2018). *Ethnic diversity within the Dutch legal profession* (Paper presented for the International Working Group for Comparative Studies of Legal Professions in Oniati).

Voert, M.J. ter, & Klein Haarhuis, C.M. (2015a). *Geschilbeslechtingdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (Onderzoek en beleid, nr. 315). Meppel: Boom Lemma.

Voert, M. ter, & Klein Haarhuis, C. (2015b). *Rechtshulp gemist?* (Cahier 2015-5). Den Haag: WODC.

Voert, M. ter, & Peters, S. (2008). *Tendrapportage advocatuur 2006* (Onderzoek en beleid, nr. 261). Den Haag: WODC.

Vogels, R.J.M. (2006). *De kwaliteit van de advocatuur*. Zoetermeer: EIM.

Vogels, R., Baukema, J., Donkers J., & Melchior, C. (2002). *De balie in beeld: 50 jaar Nederlandse Orde van Advocaten*. Zoetermeer: EIM, 2002.

Winter, H.B., Couwenberg, O., Akerboom, C.P.M., Woestenburg, N.O.M., & Struiksma, T. (2015). *Tariefregulering in de advocatuur: Onderzoek naar de voor- en nadelen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.