

Cahier 2012-3

Hulp bij juridische problemen
Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit
van de dienstverlening van advocaten en
rechtsbijstandverzekeraars

Literatuurstudie en secundaire analyses

R.J.J. Eshuis
T. Geurts
E.M.Th. Beenackers

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Bestelgegevens

Exemplaren van deze publicatie kunnen schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer TN-3A03
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
Fax: (070) 370 45 07
E-mail: wodc@minvenj.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis verspreid zolang de voorraad strekt.
Alle nadere informatie over WODC-publicaties is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl.

Inhoud

Samenvatting – 5

1 Aanleiding en uitvoering van het onderzoek – 9

- 1.1 De agendering van het onderzoek – 9
- 1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling – 14
- 1.3 De positie van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars in de markt van juridische dienstverlening – 16
- 1.4 Wat is 'kwaliteit van dienstverlening'? – 19
 - 1.4.1 Het perspectief van de rechtzoekende en het maatschappelijk perspectief – 19
 - 1.4.2 Benaderingen van kwaliteit – 20
 - 1.4.3 De kwaliteit van rechtshulp in civiele geschillen – 22
- 1.5 Het vergelijken van dienstverlening door advocaten en verzekeraars – 25
- 1.6 De opzet en uitvoeringswijze van het onderzoek – 28
- 1.7 Leeswijzer – 29

2 Kwaliteitsproblemen in de juridische dienstverlening – 31

- 2.1 Toegang en intake – 32
- 2.2 Buitengerechtelijke oplossingen – 36
- 2.3 Gerechtelijke procedures – 37
- 2.4 Proceskwaliteit – 39
- 2.5 Onderzoek naar tevredenheid en waardering – 40
 - 2.5.1 Advocatuur – 40
 - 2.5.2 Rechtsbijstandverzekeringen – 42
 - 2.5.3 Advocaten en verzekeraars vergeleken – 53
- 2.6 Samenvatting en conclusies – 54

3 Secundaire analyses – 57

- 3.1 Dienstverlening buitengerechtelijk - secundaire analyse geschilbeslechtsingsdelta – 57
 - 3.1.1 Inleiding – 57
 - 3.1.2 Redenen om geen advocaat of verzekeraar te benaderen – 60
 - 3.1.3 Het gewenst contact komt niet tot stand – 61
 - 3.1.4 Het in behandeling nemen van rechtshulpverzoeken – 61
 - 3.1.5 De aansluiting van de verleende diensten op de vraag van cliënten – 64
 - 3.1.6 In hoeverre worden problemen daadwerkelijk opgelost? – 65
 - 3.1.7 De bruikbaarheid van de geleverde diensten – 65
 - 3.1.8 De rol van inkomen en opleiding op het bereiken van doelen – 66
 - 3.1.9 Conclusie – 67
- 3.2 Dienstverlening in de gerechtelijke procedures – secundaire analyse nalevingsonderzoek – 69
 - 3.2.1 De ervaringen van rechtsbijstandverzekerden in civiele procedures – 70
- 3.3 Conclusies – 72

4 Kwaliteitsborging – 73

- 4.1 Kwaliteitsborging in de advocatuur – 75
 - 4.1.1 De betrokken organisaties – 76
 - 4.1.2 Normen – 79

4.1.3	Bewakingsmechanismen	— 82
4.1.4	Correctiemechanismen	— 84
4.2	Kwaliteitsborging voor rechtsbijstandverzekeringen	— 88
4.2.1	Organisaties	— 88
4.2.2	Normen	— 90
4.2.3	Bewakingsmechanismen	— 92
4.2.4	Correctiemechanismen	— 93
4.3	Het functioneren van bewakings- en correctiemechanismen	— 96
4.3.1	Algemeen	— 96
4.3.2	Advocatuur	— 97
4.3.3	Rechtsbijstandverzekeringen	— 98
4.3.4	Conclusie	— 99

5 Conclusie — 101

Summary — 109

Literatuur — 113

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie— 115
- 2 Tabellen Secundaire Analyse Geschilbeslechtingsdelta — 116
- 3 Casusbeschrijvingen Nalevingsonderzoek — 119
- 4 Bespreking aangehaalde onderzoeken — 129

Samenvatting

Het voorliggende rapport gaat over de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. De professionele aanbieders van rechtshulp waren in de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Naar aanleiding van één van die debatten is aan het WODC gevraagd onderzoek te verrichten naar de kwaliteitsborging, de ervaringen van rechtzoekenden en meningen van stakeholders over de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars.

Het onderzoek is verricht op basis van bestaande bronnen, zoals eerdere onderzoeksrapporten, databestanden van eerder onderzoek en beschrijvingen van de regelingen ter borging van de kwaliteit die binnen de advocatuur en de (rechtsbijstand)verzekeringsbranche zijn geïmplementeerd. Het rapport beoogt een overzicht te bieden van de bestaande kennis over het onderwerp en dient als opmaat voor nieuw empirisch onderzoek. Het specificeert de aspecten van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars waarop een vergelijking van die dienstverlening zich kan richten en gaat in op de wijze waarop en de condities waaronder de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars kan worden vergeleken.

Het vergelijken van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars

Aan een 'eerlijke' vergelijking van de dienstverlening aan rechtzoekenden moeten verschillende eisen worden gesteld. In de eerste plaats dient de vergelijking te worden verricht op basis van vergelijkbare rechtzoekenden, met vergelijkbare juridische problemen. In de praktijk wijkt de aard van de juridische problemen waarvoor mensen een advocaat benaderen echter af van de problemen waarvoor men de verzekeraar benadert. Advocatentarieven werpen een serieuze drempel op voor rechtzoekenden, zodat advocaten in de regel niet voor 'kleine' juridische problemen worden ingeschakeld. En verzekeringen dekken niet het volledige spectrum van juridische problemen waarvoor men een advocaat kan benaderen. Er is in Nederland geen systematisch onderzoek verricht waarin de dienstverlening door advocaten en verzekeraars, die voor een identiek juridisch probleem worden benaderd, wordt vergeleken. In dit rapport worden, in een secundaire analyse op de data van het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta, de ervaringen van cliënten van advocaten en verzekeraars met (redelijk) vergelijkbare juridische problemen vergeleken.

Een tweede vergelijkingsprobleem is de overlap die bestaat tussen de dienstverlening door verzekeraars en advocaten. Ook die kwestie blijft in eerdere onderzoeken onderbelicht. In de secundaire analyses die zijn verricht op bestaande databestanden is onderscheid aangebracht tussen zaken die werden behandeld door een verzekeraar, door een advocaat, en zaken waarin zowel een advocaat als een verzekeraar diensten verleenden.

Tot slot wordt aandacht geschonken aan klanttevredenheidsonderzoek, dat door de juridische dienstverleners nogal eens als 'bewijs' voor de kwaliteit van hun dienstverlening wordt gebruikt. Gegevens over klanttevredenheid vormen echter geen solide basis voor het vergelijken van de kwaliteit van de dienstverlening van de verschillende aanbieders.

De ervaren tekortkomingen in de kwaliteit van de dienstverlening

Een belangrijk onderdeel van het rapport is de inventarisatie van (elders gerapporteerde) problemen van rechtzoekenden met de kwaliteit van de dienstverlening door

advocaten en verzekeraars. De inventarisatie geeft een beeld van de diversiteit van problemen en tekortkomingen in de dienstverlening waarmee rechtzoekenden te maken kunnen krijgen. Uit de inventarisatie blijkt dat het veelal gaat om kennisgebrek, miscommunicatie en bejegening. Er zijn gevallen bij waarin sprake is misleiding of bedrog van de cliënt.

De verschillende contractuele vormen waaronder vrij gevestigde advocaten en rechtshelpers in verzekeringszaken hun diensten verlenen, verschillen in de aard van de 'prikkel' die ze de rechtshelpers geven. Vrij gevestigde advocaten werken in de regel volgens een uurtarief, en verdienen meer aan een zaak naarmate ze meer uren kunnen declareren. De dienstverlening in het kader van de rechtsbijstandverzekering wordt in de regel – ook wanneer een advocaat de zaak behandelt – tegen een vast tarief vergoed. In dat geval wordt er meer verdiend naarmate er minder tijd in een zaak wordt gestopt en kan een situatie ontstaan waarbij de advocaat op een zaak zou moeten toelagen.

Bij de inventarisatie van tekortkomingen springt direct in het oog dat in open bronnen veel materiaal is te vinden over (tekortkomingen in) de dienstverlening door advocaten, maar aanmerkelijk minder over rechtsbijstandverzekeraars. Die onbalans is wel te verklaren. De advocatuur is een sterk gereguleerde beroepsgroep met een wettelijk verankerde rol in de rechtspleging; daarnaast is het een klassieke professionele beroepsgroep, met eigen tradities en een eigen beroepsethiek. Vanwege de wettelijk verankerde rol is er van overheidswege altijd aandacht geweest voor de vraag of die rol naar behoren wordt ingevuld, terwijl ook de beroepsgroep zelf regelmatig opdrachtgever is van kritische studies naar de dienstverlening.

De borging van de kwaliteit

Voor zowel advocaten als verzekeraars geldt dat de kwaliteitsborging in belangrijke mate is geënt op zelfregulering. Maar er zijn belangrijke verschillen. Voor advocaten is een aantal van de aan de juridische dienstverlening te stellen eisen wettelijk verankerd. Er zijn kwaliteitsbewakingsmechanismen die er op gericht zijn aan die (extern gestelde) eisen te voldoen. Iedere individuele advocaat dient daar aan te voldoen. Met betrekking tot verschillende administratieve eisen worden advocaten- (kantoren) periodiek gemonitord. Maar waar het directe interacties tussen advocaat en cliënt betreft is de kwaliteitsborging primair incidentgestuurd en afhankelijk van de meldingen van ontevreden cliënten.

Er zijn geen wettelijk verankerde vereisten met betrekking tot de juridische dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars, en de personen die in het kader daarvan bijstand verlenen aan rechtzoekenden. De wettelijk eisen die aan rechtsbijstandverzekeraars worden gesteld zijn die welke voor de hele verzekeringsbranche gelden. Specifieke eisen aan de dienstverlening in het kader van rechtsbijstandpolissen gelden, op basis van zelfregulering, voor verzekeraars die zijn aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars. Lidmaatschap van dat verbond is echter niet verplicht. 'Papieren' kwaliteitsregelingen bieden geen garantie voor een goede dienstverlening. Van belang is hoe er in de praktijk mee wordt omgegaan. Klachten tegen advocaten worden in de regel informeel afgedaan, hetzij binnen de kaders van de klachtenregeling van het advocatenkantoor, hetzij via bemiddeling door de plaatselijke deken. Uiteindelijk kunnen via het tuchtrecht sancties worden opgelegd en kan een advocaat de uitoefening van het beroep worden ontzegd. In de praktijk worden, langs die weg, jaarlijks meerdere advocaten van het tableau geschrapt. Toch wordt het tuchtrecht ten aanzien van advocaten door buitenstaanders vaak wat 'soft' gevonden, omdat advocaten er te vaak met 'slechts' een waarschuwing of berisping vanaf komen.

Met betrekking tot de praktische betekenis van de kwaliteitsborging in de verzekeringsbranche is de beeldvorming tamelijk ongunstig. De onafhankelijkheid van het

klachteninstituut Kifid is regelmatig in twijfel getrokken, waarbij het verwijt klinkt dat de belangen van verzekeraars te sterk doorklinken in de beslissingen van het Kifid. Er zijn in de afgelopen jaren – en ook tijdens de uitvoering van dit onderzoek – veel veranderingen geweest in de regelingen ter borging van de kwaliteit, zowel voor de verzekeringsbranche als geheel, als meer specifiek voor rechtsbijstandverzekeringen. Of deze regelingen uiteindelijk van invloed zullen zijn op de kwaliteit van de juridische hulp die polishouders krijgen, moet nog blijken.

De voorlopige balans

Op basis van deze voorstudie kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van de dienstverlening door verzekeraars, in vergelijking met die door advocaten. Wel is duidelijk dat de verzekering als laagdrempelige voorziening in een behoefte voorziet. Verzekerden kunnen voor 'kleine' juridische vragen en adviezen eenvoudig hun verzekeraar bellen. De tevredenheid van verzekerden over die eerstelijns hulp is groot.

Helaas dekken de verzekeringen niet alle problemen. Een belangrijke categorie juridische problemen die in de regel buiten de polis vallen, zijn procedures inzake echtscheidingen. Dit is juist een probleemcategorie die particulieren op hoge juridische kosten kan drijven. Wat een polis wél en níet dekt, is voor de polishouder lang niet altijd duidelijk. Bovendien valt bij het afsluiten van een polis moeilijk te voorzien met welke juridische problemen men in de toekomst mogelijk zal worden geconfronteerd.

De kwaliteitsborging ten aanzien van advocaten is, zowel op papier als in de praktijk, aanmerkelijk ruimer en verstrekkender dan die met betrekking tot verzekeraars. De kwaliteitsborging ten aanzien van advocaten stelt eisen aan elke individuele dienstverlener, en leidt er ook effectief toe dat een advocaat de uitoefening van het vak wordt ontzegd. De kwaliteitsborging ten aanzien van juridische dienstverlening door verzekeraars vindt overwegend plaats binnen de eigen regels die leden van het Verbond van Verzekeraars overeen zijn gekomen. Lidmaatschap is echter niet verplicht voor aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen. Daarnaast bestaat er zorg over mate waarin het Verbond de naleving van de regels afdwingt.

1 Aanleiding en uitvoering van het onderzoek

Dit rapport heeft de juridische dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars tot onderwerp. Het onderzoek is in maart 2010 toegezegd door de Minister van Justitie, naar aanleiding van discussies met de Vaste Kamercommissie voor Justitie. Het is een verkennende studie, die mede dient ter voorbereiding van empirisch onderzoek, dat zal plaatsvinden in het kader van de evaluatie van de competentiegrensverhoging van juli 2011.

Dit inleidende hoofdstuk behandelt eerst – vrij uitgebreid – de parlementaire voor- geschiedenis van het onderzoek. De parlementaire discussies zijn bepalend geweest voor een aantal belangrijke keuzes inzake de opzet en uitvoering van het voorlig- gende onderzoek. In paragraaf 1.2 worden het onderzoeksdoel en de probleem- stelling afgebakend. Paragraaf 1.3 en 1.4 gaan inhoudelijk in op het object van de studie. Paragraaf 1.3 geeft een schets van de positie van advocaten en rechtsbij- standverzekeraars in de markt van juridische dienstverlening. In paragraaf 1.4 wordt afgebakend wat in deze studie onder de kwaliteit van die dienstverlening zal worden verstaan. Paragraaf 1.5 gaat in op enkele complicerende factoren en aan- dachtspunten bij het vergelijken van de kwaliteit van de dienstverlening. In 1.6 wordt dan de gekozen aanpak gespecificeerd. De paragraaf besluit met een lees- wijzer voor de rest van het rapport.

1.1 De agendering van het onderzoek

Deze paragraaf gaat in op de agendering van het onderzoek in debatten in de Tweede Kamer. Dat gebeurt vrij uitgebreid, omdat er in meerdere dossiers vragen zijn gesteld en toezeggingen zijn gedaan over onderzoek naar de kwaliteit van de juridische dienstverlening door verschillende aanbieders. De verschillende vragen en toezeggingen hebben ook hun weerslag gehad op de keuzes over de wijze waarop het voorliggende onderzoek is uitgevoerd.

De (eerste) aanleiding tot het onderzoek was een discussie in de Tweede Kamer, die ging over het mogelijk vervangen van de gefinancierde rechtsbijstand door een verzekeringsstelsel. Kamerleden uitten daarbij twijfels of rechtsbijstandverzekeraars rechtzoekenden dezelfde dienstverlening zouden bieden als rechtzoekenden die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand en zelf een advocaat in de arm nemen.

Kamerlid Teeven vroeg de minister hier onderzoek naar te doen:

‘Deze invalshoek schept ruimte om een gedegen vergelijking te maken tussen de kwaliteit van de sociale advocatuur en de kwaliteit van rechtsbijstandverzeke- raars. Ik heb met belangstelling het onderzoek dat de SP-fractie heeft laten uit- voeren gelezen. Ik heb echter ook met belangstelling het onderzoek gelezen dat rechtsbijstandverzekeraars hebben laten uitvoeren en dat in oktober 2008 is uit- gekomen. Ik geef de sprekers voor mij er gelijk in dat het mogelijk is dat mensen die een rechtsbijstandsverzekering afsluiten niet tot dezelfde doelgroep behoren als die van de advocatuur. Het is goed mogelijk dat het verschillende doelgroep- en betreft en om die reden zouden de waarderings in de twee onderzoeken verschillend kunnen uitvallen. Toch vraag ik de staatssecretaris om een verge- lijkend onderzoek toe te zeggen naar de kwaliteit van de sociale advocatuur en de rechtsbijstandverzekeraars. Daarbij moet worden gekeken naar de kwaliteits-

eisen, naar het zonder nadere motivering weigeren van rechtshulp, het oprekken van tijdslimieten, het niet snel aangaan van schikkingen, het bij niet of niet volledige betaling van premies weigeren van rechtshulp, enzovoort. (...) Als de staatssecretaris dat vandaag toezegt, dan kunnen wij een duidelijk verhaal krijgen over wat die kwaliteit van de sociale advocatuur is in vergelijking tot die van de rechtsbijstandverzekeraars. Worden dezelfde doelgroepen daarmee bereikt? Met zo'n onderzoek kan er een gewogen en duidelijk oordeel worden geveld.¹

De vraag werd herhaald in de tweede termijn:²

'Mijn fractie heeft in eerste termijn het idee geopperd om een vergelijkend kwaliteitsonderzoek te doen naar de bijstand door schadeverzekeringsmaatschappijen en de advocatuur. (...) Tussen deze termijn en de eerste termijn heb ik bij de Kring van Kantonrechters nagevraagd wat zij van de kwaliteit vindt. Ik geef de staatssecretaris in overweging dat het buitengewoon interessant zou zijn om de Kring van Kantonrechters te bevragen over de kwaliteit van rechtsbijstand door de advocatuur enerzijds en door de schadeverzekeringsmaatschappijen anderzijds.'

Staatssecretaris Albayrak reageert aanvankelijk terughoudend:

'De heer Teeven heeft herhaaldelijk verzocht om een onderzoek naar de kwaliteit van de rechtshulp. (...) Hij geeft nu heel kort en bondig aan een kwaliteitsvergelijking te willen tussen de rechtsbijstandverzekeringen die rechtshulp bieden en de advocaten die dat doen. In 1996 hebben wij een vergelijkbaar onderzoek gedaan dat methodologisch nogal ingewikkeld bleek. Dat betrof panelgesprekken met rechters over de kwaliteit van advocaten en verzekeraars. Inmiddels zijn wij dertien jaar verder en is natuurlijk met name in de verzekeringen nogal wat veranderd. Zo zijn er steeds meer advocaten in dienst genomen en is dat type rechtshulpverlening veel groter geworden. Het lijkt mij goed om eerst nog eens te kijken naar dat onderzoek uit 1996 en de uitkomsten ervan, op basis waarvan wij kunnen beoordelen of deze methode opnieuw dan wel aangepast bruikbaar is om de kwaliteitsvraag die de heer Teeven stelt te beantwoorden. Met andere woorden: dan kunnen wij bezien of een onderzoek zoals hij dat wenst, gedaan kan worden en of het methodologisch uitvoerbaar is met de stand van zaken van nu.'

Uiteindelijk zegde de Minister van Justitie in een brief van 9 maart 2010³ alsnog toe een onderzoek uit te zullen laten voeren. Over dat onderzoek schreef de minister:

'Thans kan ik u melden dat door het WODC een onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van de advocatuur en rechtsbijstandverzekeraars wordt opgezet, waarin de volgende vragen aan de orde komen:

- Hoe is de kwaliteitsborging formeel geregeld? Dit zowel op het niveau van de beroepsgroep als op het kantoonniveau.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 4

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 10

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr. 21

- Welke kwaliteitsborgende instanties zijn er (beroepsorganisatie, (extern) toezicht, klacht- en geschillenregeling, auditoren e.d.)?
- Welke kwaliteitsinstrumenten zijn er (opleiding, intercollegiale toetsing, specialisatie, beroepscode, kwaliteitshandboeken, ISO-normen)?
- Wat is er bekend over de werking/effectiviteit van die instrumenten en instanties?
- Hoe wordt de kwaliteit beoordeeld door gebruikers en relevante stakeholders (rechterlijke macht, juridische dienstverleners e.d.)?
- Hoe wordt de integriteit, deskundigheid en commerciële dienstverlening beoordeeld?

Het WODC verwacht dat de onderzoeksresultaten medio 2011 beschikbaar zullen zijn.'

Terugkijkend naar het oorspronkelijk door Teeven gevraagde (*'Daarbij moet worden gekeken naar de kwaliteitseisen, naar het zonder nadere motivering weigeren van rechtshulp, het oprekken van tijdslimieten, het niet snel aangaan van schikkingen, het bij niet of niet volledige betaling van premies weigeren van rechtshulp, enzo-voort.'*) en het uiteindelijk toegezegde onderzoek, dan lijkt in de vertaling van de vragen in onderzoeksactiviteiten het nodige verloren te zijn gegaan, en zijn er nieuwe elementen toegevoegd. Waar de oorspronkelijke vraag nadruk legde op de wijze waarop de juridische dienstverleners in de praktijk te werk gaan, ligt de nadruk in het toegezegde onderzoek op het beschrijven van formele (kwaliteits-) regelingen. Ook is de vergelijking die in de oorspronkelijke vraagstelling betrekking had op de sociale advocatuur, veralgemeniseerd naar de gehele advocatuur.

Een deel van de verklaring voor dat verschil ligt er vermoedelijk in dat als de toezegging tot onderzoek wordt gedaan, in maart 2010, de discussie over het eventueel vervangen van de gesubsidieerde rechtsbijstand door een verzekeringsstelsel is afgesloten. Op het moment van de toezegging komt net een discussie op gang over de verhoging van de competentiegrens, die ertoe zal leiden dat verzekeringsjuristen zaken kunnen gaan doen waarin tot dan toe een advocaat verplicht was. In de debatten over de competentiegrensverhoging is de kwaliteit van de juridische dienstverlening nadrukkelijk aan de orde. Opnieuw wordt onderzoek naar de juridische dienstverlening toegezegd, waarbij ook andere aanbieders dan advocaten en verzekeraars worden genoemd. De kwaliteit van de dienstverlening door advocaten kwam bovendien aan de orde in debatten over een aanpassing van de Advocatenwet en de inrichting van het toezicht op de advocatuur.

Naar aanleiding van de discussie over de competentiegrensverhoging deed de minister, in antwoord op vragen, verscheidene toezeggingen voor onderzoek:

'De leden van de CDA-fractie vragen in de eerste plaats naar de kwaliteit van de dienstverlening door adviseurs die zich na de competentiewijziging op de markt van de juridische dienstverlening begeven, en vragen zich af of de regering daarin een initiërende rol zal spelen. Ik meen met deze leden dat de diversiteit op de markt van de juridische dienstverlening in de komende jaren verder zal toenemen. In de afgelopen jaren is de markt voor juridische dienstverlening gegroeid en richt deze zich steeds meer op de diversiteit aan juridische behoeften. Zo bieden advocaten naast het behandelen van civiele procedures ook steeds vaker een bredere advisering en dienstverlening aan. Ook rechtsbijstandsverzekeraars en deurwaarders passen hun aanbod aan op de veranderende vraag. Daarnaast ziet men dat ook andere partijen, zoals bijvoorbeeld consumenten-organisaties, zich op juridische dienstverlening gaan richten. Deze veranderingen vinden nu al

plaats en zullen na de competentieverhoging naar verwachting nog toenemen. De kwaliteit van deze dienstverlening, zowel die van de bij de rechtspraak betrokken beroepsgroepen als de andere marktpartijen wordt naar mijn mening voldoende bewaakt door zowel de wettelijke toezichtmechanismen, als door mechanismen van concurrentie en marktwerking. Wel kan ik melden dat een onderzoek wordt geïnitieerd waarin de ontwikkelingen omtrent de competentieverruiming en de effecten daarvan systematisch gevolgd en onderzocht zullen worden. Het kwaliteitsaspect van juridische dienstverleners zal daarin worden meegenomen.'

'De vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering eisen wil stellen aan de kwaliteit van de verschillende juridische dienstverleners, beantwoord ik als volgt. Met de verhoging van de competentiegrens wordt een grotere diversiteit in het aanbod van rechtshulpverleners bereikt. Dit sluit aan bij de wens om de keuzevrijheid van de rechtzoekende te vergroten en doet tevens recht aan de verdergaande differentiatie van de benodigde kennis in de rechtszaal. De bewaking van de kwaliteit van «nieuwe spelers» op het veld van de rechtsbijstandsverlening, zoals de reeds genoemde rechtsbijstandsverzekeraars en vakbonden, maar ook kan worden gedacht aan accountants of ICT-specialisten, valt buiten de invloedssfeer van de rechtspleging. In veel gevallen zijn deze beroepsgroepen echter gebonden aan de kwaliteitseisen van de eigen beroepsgroep en wordt de kwaliteit tevens bewaakt door principes van marktwerking en concurrentie. Als voorbeeld kunnen de gerechtsdeurwaarders worden genoemd, die gebonden zijn aan verordeningen van de KBvG, die een beroepsopleiding afgerond dienen te hebben en die onderworpen zijn aan tuchtrecht. Uit gegevens van rechtsbijstandsverzekeraars, die een belangrijke rol spelen op de markt van juridische rechtshulp, blijkt dat als gevolg van marktvereisten, concurrentie en toezicht voortdurend wordt geïnvesteerd in kwaliteit van de dienstverlening. Deze mechanismen gelden in belangrijke mate ook voor andere juridische dienstverleners. Ik zie dan ook geen aanleiding om specifieke kwaliteitseisen te stellen, temeer niet omdat het stellen van extra eisen een juridiserend effect zou kunnen hebben. Zo'n effect is ongewenst in het licht van het streven van de regering om alternatieve vormen van geschiloplossing te stimuleren en voor de burger toegankelijk te maken. Ik heb geen aanleiding te veronderstellen dat rechtsbijstandsverzekeraars te weinig tijd spenderen aan een zaak en ga er ook niet van uit dat dit na de competentiewijziging wel het geval zou zijn, zo merk ik op naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie.⁴

In de debatten wordt ook gespeculeerd op (de gevolgen van) concurrentie door nieuwe toetreders op de prijs en kwaliteit van de juridische dienstverlening:

'De competentiegrens wordt opgehoogd naar € 25.000 en kan rekenen op breed draagvlak in de samenleving. De CDA-fractie ziet de voordelen hiervan ook in. Toch hebben wij er nog enkele vragen over. Terecht zegt de minister dat het ophogen van de competentiegrens mede tot gevolg zal hebben dat er meer aanbod komt van de rechtshulp. De monopoliepositie van advocaten wordt daarmee immers doorbroken. Dit zal het marktaandeel van gerechtsdeurwaarders laten groeien. Ik denk in dit kader ook aan de rechtsbijstandsverzekeraars en de vakbonden. Zij krijgen hierdoor immers belangrijke commerciële kansen. Wij kunnen er niet genoeg op hameren dat de kwaliteit van deze juridische dienstverleners

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 021, nr. 6

echt op orde moet zijn. Het wettelijk toezicht op gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten is stevig en zal in de toekomst alleen nog verder worden versterkt. Hoe zit het echter met de diensten van deze adviseurs? Voelt de minister een verantwoordelijkheid om in dit opzicht een initiërende rol te spelen? Zo nee, waarom niet? Dit roept bij ons met name de vraag op hoe de rechtsbijstandsverzekeraars hun commerciële kansen op een maatschappelijke manier zullen invullen. Zij mogen hun winst-bejag namelijk niet laten prevaleren. Al vaker hebben wij erop gewezen dat de rechtsbijstandsverzekeraars ook echt de plicht hebben om hun klanten kwaliteit te bieden. Wij waken ervoor dat dit gebeurt, want wij willen de kwaliteit van de diensten van deze juridische adviseurs binnen ons rechtsbestel kunnen garanderen.'

Mevrouw Gerkens (SP):

'Verzekeraars hebben al laten weten dat – in tegenstelling tot wat altijd wordt beweerd – de premies voor de rechtsbijstandsverzekering niet omlaag zullen gaan met het vervallen van de verplichte bijstand, maar dat zij juist vrezen voor een juridisering en daarmee voor hogere kosten. In het beste geval stijgen in de toekomst de kosten voor de burgers iets minder snel.'

Minister Hirsch Ballin:

'(...) heeft verder gevraagd hoe de kwaliteit van de adviseurs die zich na de competentiewijziging op de markt van juridische dienstverlening begeven, zal worden gewaarborgd. Er ontstaat inderdaad een groter aanbod van rechtshulpverleners op dit terrein. De bewaking van de kwaliteit van de nieuwe spelers valt buiten de directe invloedssfeer van de rechtspleging. De kwaliteitseisen van de eigen beroepsgroep zullen moeten worden bewaakt voor zover het gaat om geordende beroepsgroepen. Dat geldt dus voor de juridische beroepen. Voor degenen die dat daarbuiten doen, is dat verschillend van aard. Tijdens mijn eigen ervaring in de rechtspraak, bij de Centrale Raad van Beroep en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ben ik herhaaldelijk zeer gekwalificeerde rechtshulpverleners tegengekomen die geen advocaat zijn. Ik noem de rechtshulpverleners van rechtsbijstandsverzekeraars en de rechtshulpverleners van de juridische dienst voor de hulpverlening aan de leden van de vakbonden. Dat zijn vaak deskundigen die uitstekend zijn ingevoerd in de materie en het werkkterrein van hun leden, in arbeidszaken, maar ook in zaken zoals die bij de Afdeling bestuursrechtspraak aan de orde komen. Dan zijn het de leden van de vakbonden die uiteraard via het mechanisme van de eigen kwaliteitszorg van die vereniging toezien op de kwaliteit van de rechtshulpverleners. Ik noem deze twee groepen uitdrukkelijk, uiteraard zonder ook maar iets af te willen doen aan de waarde van de advocatuur, die specialisten kent en voortreffelijke generalisten, maar ook wel eens advocaten die minder goed ingevoerd zijn op het terrein waarop zij dan toch optreden. Als ik daar deze professionele rechtshulpverleners naast zet, dan denk ik dat ook uit een oogpunt van kwaliteit van de rechtshulpverlening goede ervaringen zullen worden opgedaan met de verruimde competentie van de kantonrechters.'

'In de motie op stuk nr. 12 vragen mevrouw Van Vroonhoven en de heer Heerts de regering om een rol te spelen bij het opzetten van een deugdelijk toezichtstelsel die de kwaliteit van diensten door procederende juridische adviseurs waarborgt. Voor zover het gaat om de advocatuur en de adviesfunctie die kan worden vervuld door notarissen en deurwaarders, is die borging er. Voor andere beroepsgroepen – ik denk aan belastingconsulenten, de rechtsbijstandsverzeke-

raars en uiteraard de juridische adviseurs van de vakbonden – geldt dat we die gaan monitoren in het kader van het toegezegd WODC-onderzoek. Ik zal dit punt nogmaals onder de aandacht brengen van het WODC. Het voldoende toezicht op het verzekeringswezen zal ik graag bespreken met mijn collega van Financiën.⁵

De opsomming van juridische dienstverleners die moeten worden onderzocht is daarmee nog niet compleet: *'Wel kan ik melden dat onderzoek wordt geïnitieerd naar effecten van de competentieverruiming op de rechtspraak, rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners zoals de advocatuur, gerechtsdeurwaarders, incasso- en juridische adviesbureau en rechtsbijstandverzekeraars'*, aldus de minister.⁶

1.2 Onderzoeksdoel en probleemstelling

Uit de parlementaire voorgeschiedenis is duidelijk dat de onderzoeksvraag naar (de vergelijking van) de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars in verband staat met verschillende andere politieke discussies en geplande of reeds in uitvoering genomen beleidsmaatregelen. Voor de evaluatie van de verhoging van de competentiegrens is bovendien een vergelijkend onderzoek toegezegd naar de juridische dienstverlening door een ruime groep van aanbieders, waaronder (opnieuw) rechtsbijstandverzekeraars en advocaten.

Gezien die omstandigheden is besloten het onderzoek zo in te richten dat niet alleen het in maart 2010 door de minister toegezegde onderzoek wordt geleverd, maar tevens voorbereidingen worden getroffen voor het vervolg, dat (tenminste deels) binnen de kaders van de evaluatie van de competentiegrensverhoging zal moeten plaatsvinden. In dat licht is er voor gekozen om in het kader van de voorliggende rapportage geen nieuw empirisch onderzoek op te zetten.

Het onderzoek schenkt, naast het concreet door de minister toegezegde, aandacht aan verschillende aspecten van de juridische dienstverlening die ook in de Kamerdebatten aan de orde kwamen. De discussies in de Tweede Kamer gingen onder meer over de volgende kwesties:

- vragen over de feitelijke dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars waarbij onder meer de elementen toegang, snelheid, kwaliteitseisen en het aangaan van schikkingen zijn genoemd (Teeven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nrs 4 en 10);
- vragen over de ontwikkeling van tarieven van dienstverleners, (mede) onder invloed van maatregelen als de competentiegrensverhoging (Gerkens, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 021, nr. 14);
- vragen of de marktsegmenten die verschillende dienstverleners bedienen overlappen, dan wel verschillen (Teeven, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 753, nr 4);
- vragen over het belang en de zin van kwaliteitsinstrumenten en toezicht, versus vrije werking van de markt; en of actieve bemoeienis van de overheid geboden is (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 021, nrs 6, 12 en 14);
- het effect van kwaliteitseisen op juridisering en het gebruik van alternatieve geschilbeslechting (Hirsch Ballin, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 021, nr. 6).

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 021, nr. 14

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 753, nr. 17

In de Kamerdebatten klinken verschillende veronderstellingen over de resultaten van marktwerking in de juridische dienstverlening door. Ze weerspiegelen niet altijd de gebruikelijke stellingname van de verschillende politieke partijen over marktwerking. De VVD toont zich even argwanend als de SP, terwijl de bewindslieden van PvdA en CDA overwegend positieve resultaten van vrije marktwerking verwachten.

Het operationele doel van dit onderzoek is invulling te geven aan de toezegging die de Minister van Justitie in zijn brief van maart 2010 aan de Kamer deed. Daarnaast vormt het onderzoek een opmaat naar breder onderzoek naar de kwaliteit van juridische dienstverlening dat als onderdeel van de evaluatie van de verhoging van competentiegrens zal worden uitgevoerd. De probleemstelling voor het onderhavige onderzoek formuleren we als volgt:

‘Hoe is de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars aan cliënten (natuurlijke personen, die hulp zoeken inzake een geschil dat mogelijk tot een procedure bij de rechtbank zal leiden) geborgd, en welke tekortkomingen in de kwaliteit van dienstverlening treden in de praktijk op?’

In het licht van die probleemstelling, de discussies in de Tweede Kamer en de verschillende toegezegde onderzoeken zal het onderzoek de volgende ingrediënten bevatten:

- een beschrijving van de kwaliteitsborging van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars;
- een inventarisatie van bevindingen uit waarderingsonderzoeken onder klanten en stakeholders;
- een verkenning van de aard van kwalitatieve tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars;
- een operationalisering van de ‘kwaliteit van de dienstverlening’ en een reflectie op de wijze waarop deze kan worden onderzocht.

Met de eerste twee punten wordt invulling gegeven aan het in maart 2010 door de minister toegezegde onderzoek. Met het derde en vierde punt wordt beoogd een focus aan te brengen op concrete, waarneembare en onderzoekbare zaken, waarbij de relatie tussen de rechtzoekende en de juridische dienstverlener centraal staat. Die nadruk is nodig omdat uit de beschrijving van de kwaliteitsborging en uitkomsten van klantwaarderingsonderzoeken niet kan blijken wat de preciese aard is van (eventuele) tekortkomingen in de dienstverlening aan rechtzoekenden.⁷ Het laatste punt, de methodologische reflectie, dient zowel ter duiding van de resultaten van het nu verrichte onderzoek, als ter voorbereiding op vervolgonderzoek.

In de kamervragen die aanleiding vormden tot dit onderzoek, werd de kwaliteit van dienstverlening door rechtsbijstandsverzekeraars afgezet tegen de dienstverlening door advocaten. Daarmee werd de dienstverlening door advocaten impliciet tot norm verheven. Een probleem bij een dergelijke aanpak is evenwel dat eventuele tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten onbelicht zouden blijven, evenals de mogelijkheid dat de dienstverlening door verzekeraars op bepaalde aspecten superieur zou zijn aan die door advocaten. Met andere woorden, voor een eerlijke vergelijking van de kwaliteit van de dienstverlening door de verschillende

⁷ Het gevaar bestaat dan dat het onderzoek alleen gaat over abstracties en theoretische kwaliteitsrisico's. Mede gezien het onderzoek dat nog moet volgen acht het WODC het wenselijk de kwalitatieve tekortkomingen in de dienstverlening zo concreet mogelijk te maken.

beroepsgroepen, moet de dienstverlening door elk van die beroepsgroepen langs dezelfde 'meetlat' worden gelegd.

1.3 De positie van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars in de markt van juridische dienstverlening

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij de rol van advocaten, verzekeraars en de gefinancierde rechtsbijstand in de juridische dienstverlening. Gezien de aandachtspunten van ons onderzoek wordt wat ruimer aandacht geschonken aan de organisatievormen en werkwijzen bij rechtsbijstandverzekeraars, en aan de samenwerkingsvormen tussen advocaten en verzekeraars.

De advocatuur

Advocaten hebben een wettelijk vastgelegde rol in de juridische dienstverlening aan rechtzoekenden. De wettelijk vastgelegde rol stelt eisen en beperkingen aan hun handelen en stelt daar bepaalde privileges – zoals een monopolie op bepaalde diensten of marktsegmenten – tegenover.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is beleid ontwikkeld om de marktwerking in de juridische dienstverlening te stimuleren. Naast ideologische motieven speelden daarbij de oplopende tarieven van met name advocaten een rol. De monopolies op bepaalde dienstverlening werden als een indirecte belemmering tot de toegang tot het recht gezien (Werkgroep Cohen, 1995). Het beleid dat hierop werd ontwikkeld zag onder meer op het afbreken van bestaande monopolies en het verruimen van het aanbod van dienstverleners. Zo deden de advocaat in loondienst en de hbo-jurist hun intrede.

De financiële ondergrens waarbij men (in civiele procedures) verplicht is een advocaat in de arm te nemen is fors verhoogd. In 1998 bedroeg die zogenoemde competentiegrens nog f 5.000. In een tijdspanne van 13 jaar is de competentiegrens in 3 stappen verhoogd tot € 25.000. Een vertienvoudiging.

Ondanks dergelijke maatregelen, en de constante groei van het aantal advocaten, blijven de tarieven van advocaten stijgen (Diephuis et al., 2008). Nederland telt ruim 16.000 advocaten en bijna 4.000 advocatenkantoren. De meeste kantoren zijn kleinschalig. Bijna de helft bestaat uit zogenoemde eenpitters. Slechts 3% van de kantoren heeft meer dan 20 advocaten in dienst.

De gesubsidieerde rechtsbijstand

De overheid dient te zorgen voor een goede toegang tot het recht en voor de beschikbaarheid van adequate rechtshulp. Om ook mindervermogenden toegang tot het recht te verschaffen is er gesubsidieerde rechtsbijstand, waarbij de overheid een belangrijk deel van de kosten van het procederen⁸ aan rechtzoekenden vergoedt. In de afgelopen jaren is het bereik van de gefinancierde rechtsbijstand, wegens de stijgende kosten, een aantal keren gelimiteerd.

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt veelal verleend door advocaten. Advocaten die daarvoor in aanmerking willen komen dienen aan de (kwaliteits)eisen van de Raad voor Rechtsbijstand te voldoen. In 2010 stonden ruim 7.000 advocaten bij de Raad ingeschreven.

⁸ Het betreft advocatenkosten en griffierecht. Er is ook een tegemoetkoming mogelijk voor deskundigenonderzoek. Een proceskostenveroordeling komt niet voor vergoeding in aanmerking.

De rechtsbijstandverzekering

Een aanzienlijk – en toenemend – deel van de Nederlandse bevolking heeft een rechtsbijstandverzekering afgesloten. Zo'n verzekering vergoedt de kosten in eventuele juridische procedures, binnen de marges waarvoor de afnemer zich heeft verzekerd. In de regel verleent de verzekeraar zelf rechtshulp aan de verzekerde. De populariteit van dit type verzekeringen lijkt mede de zorg over de hoge (en soms onvoorspelbare) kosten van die juridische procedures te weerspiegelen.⁹ De belangrijke rol die verzekeraars zijn gaan spelen in de toegang tot het recht, leidt er toe dat ook de kwaliteit van de rechtshulp aan verzekerden de aandacht van publiek en politiek heeft getrokken. De consumentenbond en consumentenprogramma's op televisie hebben aandacht geschonken aan de rechtsbijstandverzekeringen.

Rechtsbijstandverzekeringen richten zich primair op civiele en bestuursrechtelijke geschillen.¹⁰ De verzekering vervult daarbij twee functies: het vergoeden van juridische kosten, en het verlenen van juridische diensten.¹¹ De juridische dienstverlening omvat zowel het geven van advies als het geven van bijstand in concrete geschillen. Daarbij bepaalt de polis wat wél en níet is verzekerd. Veelal worden verschillende modules aangeboden, waaruit de polishouder kan kiezen. Sommige (civiele) geschiltypen vallen buiten het standaardaanbod. Zo worden echtscheidingsgeschillen veelal uitgesloten.

In 2008 waren er 66 aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen actief op de Nederlandse markt. Ongeveer de helft van de markt is in handen van de verzekeringsmaatschappijen DAS en Achmea.¹² Onder de aanbieders zijn zogenoemde monobranche en multibranche verzekeraars. Monobranche verzekeraars, zoals DAS en Arag, zijn gespecialiseerd in dit type verzekeringen. Multibranche verzekeraars bieden een breder assortiment van polissen aan, waarvan de rechtsbijstandverzekering er één is. Voor multibranche verzekeraars geldt dat ze, op grond van Europese regels, de juridische dienstverlening aan verzekerden in een aparte organisatie moeten onderbrengen. Dat moet belangenconflicten tegengaan. Multibranche verzekeraars als Achmea en Univé hebben daarvoor eigen stichtingen. SRK is een dienstverlener die voor verschillende multibrancheverzekeringen de juridische dienstverlening verricht.¹³

De feitelijke dienstverlening die verzekerden krijgen, wordt door personen met uiteenlopende profielen verricht. Het eerste contact verloopt in de regel met het 'front office', waar zowel juristen als niet-juristen werkzaam kunnen zijn. Een deel van de vragen van verzekerden wordt door de front office, veelal telefonisch, afgehandeld. Problemen die niet door het front office kunnen worden afgehandeld, gaan

⁹ De aanbieders van deze verzekeringen versterken die zorg natuurlijk ook zelf, door potentiële klanten bewust te maken van de kosten die aan procederen zijn verbonden.

¹⁰ Voor strafzaken geldt onder sommige polissen dat, indien de verzekerde niet schuldig wordt bevonden, de gemaakte juridische kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

¹¹ Die tweede is een afgeleide van de eerste functie: de verzekeraar kan door bepaalde diensten zelf te verrichten, of via bulkcontracten uit te besteden, besparen op de vergoedingen. Dat verzekeraars zelf juridische dienstverlening aanbieden is niet vanzelfsprekend. Zo repareren aanbieders van autoschadeverzekeringen niet zelf de schade aan de voertuigen.

¹² De cijfers over marktaandeelen die men in verschillende publicaties aantreft zijn weinig consistent. Een recent onderzoek (MoneyView Research, 2011) noemt DAS (26%), Achmea (25%) en Arag (16%) als grootste spelers in de markt. ABN-AMRO, Aegon, ASR, RVS en Univé hebben een marktaandeel tussen de 3% en 5%.

¹³ Sinds 2011 begeeft deze stichting zich ook op de markt van dienstverlening aan niet-verzekerden. Daarnaast verricht SRK diensten voor circa 10 rechtsbijstandverzekeraars.

naar de back office, waar juristen en (bij sommige verzekeraars) advocaten werkzaam zijn. Zaken kunnen ook bij een externe advocaat in behandeling worden gegeven.¹⁴ De verzekeraars hebben contracten met advocatenkantoren die tegen een vast tarief bijstand verlenen aan verzekerden (de zgn. netwerkkantoren of netwerkadvocaten).¹⁵ De drie grootste aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen hadden in 2010 in totaal 236 niet-juristen, 955 juristen en 25 advocaten in dienst voor de juridische dienstverlening aan verzekerden.¹⁶ De stichting SRK rechtsbijstand heeft 50 advocaten in loondienst, ongeveer 20% van het personeel dat met rechtshulp is belast.

Incentives

In onderzoek en theorievorming, vooral uit de rechtseconomische hoek, is veel aandacht voor de invloed van beloningssystemen op de professionele dienstverlening. In de regel wordt in uurtarieven een prikkel gezien om meer tijd in een zaak te stoppen, of althans meer uren te declareren. Meer uren is meer inkomen. Nederlandse advocaten verrichten hun werkzaamheden in de regel tegen uurtarief.

Wie tegen een vast tarief per zaak werkt heeft als belangrijkste incentive zo min mogelijk tijd aan die zaak kwijt te zijn. Naarmate er minder tijd wordt besteed, wordt er meer verdiend. Bij een vast tarief per zaak dreigt voor de dienstverlener ook het gevaar dat hij – als hij teveel tijd in de zaak stopt – op de zaak moet toeleggen. Rechtsbijstand die door een rechtsbijstandverzekering wordt geleverd, wordt in de regel in loondienst of tegen een vast zaakstarief geleverd. Ook voor de gesubsidieerde rechtsbijstand geldt een vast tarief per zaak.

Eisenberg en Lanvers (2009) toonden aan hoe de beloningsstructuur bij Amerikaanse advocaten doorwerkt in (1) de kans dat het tot een procedure komt en (2) de mate waarin procedures met een vonnis of een schikking worden beëindigd. Met name van advocaten die via een bulkcontract met een rechtsbijstandverzekeraar worden ingeschakeld (met een vaste vergoeding per zaak) zou men andere keuzes verwachten dan van advocaten in procedures zonder verzekeraar (die afrekenen volgens uurtarief). Van der Schaaf (1995) toonde de effecten aan van verschillende beloningssystemen op het procesgedrag van advocaten in zaken van rechtsbijstandverzekeraar DAS.

De in verschillende onderzoeken aangetoonde verbanden tussen incentives en dienstverlening betekenen overigens niet dat altijd in lijn met die incentives wordt gehandeld. Het belang een 'goede naam' te behouden, biedt een tegenwicht voor (te rigoureuze) winstmaximalisatie op de korte termijn. Juridische dienstverleners zijn daarnaast ook professionals, die (mede) geacht worden te handelen vanuit professionele ethiek, vakinhoudelijke interesse etc. Daar staat tegenover dat professionals ook weinig responsief kunnen zijn ten aanzien van klanten en de eigen organisatie (Mintzberg, 1983).

¹⁴ De beschikbare cijfers over het uitbesteden van zaken aan advocaten lopen uiteen. Van Erven spreekt in 2007 over 22.000 uitbestedingen. Rohlof (2010) noemt een aantal van 33.108 uitbestedingen (op 404.713 behandelde zaken) in het jaar 2008.

¹⁵ Oonk (2007) schetst de ontwikkeling van de samenwerkingsrelaties tussen rechtsbijstandverzekeraars en advocaten. De eerste rechtsbijstandverzekeraar betrad de Nederlandse markt in 1961. De verzekeraars zorgden er voor dat meer mensen – in het bijzonder de groep die net buiten de grenzen van de gefinancierde rechtsbijstand viel – een beroep konden op juridische expertise, hetgeen een nieuwe markt opende voor advocaten.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangsel 2950.

1.4 Wat is 'kwaliteit van dienstverlening'?

Aan het slot van paragraaf 1.2 werd betoogd dat voor een 'eerlijke' vergelijking van de dienstverlening door verschillende aanbieders, die dienstverlening langs dezelfde 'meetlat' moet worden gelegd. In deze paragraaf wordt die meetlat geconstrueerd, door te concretiseren wat in het onderzoek onder de kwaliteit van de juridische dienstverlening zal worden verstaan. Dat gebeurt in twee stappen. Het eerste deel van deze paragraaf (1.4.1 en 1.4.2) is algemeen van aard en behandelt de verschillende perspectieven waarmee tegen kwaliteit kan worden aangekeken. In het tweede deel (paragraaf 1.4.3) volgt een concrete uitwerking, gericht op de juridische dienstverlening aan (particuliere) rechtzoekenden. Hierbij wordt nauw aansluiting gezocht bij de 'zorg' die de aanleiding vormde tot het voorliggende onderzoek: krijgen klanten van rechtsbijstandverzekeraars wel even goede (juridische) hulp als rechtzoekenden die rechtstreeks naar een advocaat gaan? Er wordt een beperkte set criteria geformuleerd, op basis waarvan 'goede' en 'slechte' dienstverlening kan worden onderscheiden. De gekozen criteria zijn niet uitputtend; alle aspecten van kwaliteit van de dienstverlening die geen zeer directe relatie hebben met onze onderzoeksvragen zijn weggelaten.

1.4.1 *Het perspectief van de rechtzoekende en het maatschappelijk perspectief*

Wat als 'goede rechtshulp' wordt beschouwd, is mede afhankelijk van het perspectief van de beschouwer. In dit onderzoek zijn (vooral) twee perspectieven van belang: dat van de individuele rechtzoekende (een mogelijk rechtsbijstandverzekerde) en een breder maatschappelijk perspectief, dat het 'nut' van rechtspleging voor de samenleving centraal stelt. Deze perspectieven liggen in veel gevallen in elkaars verlengde. De reden om er aandacht aan te schenken is dat ze soms op gespannen voet staan met elkaar. Voor die gevallen moet worden gekozen welk perspectief zal prevaleren.

Het perspectief van de individuele rechtzoekende

Een individuele rechtzoekende die een beroep doet op professionele rechtshulp hoopt zich daarmee te verzekeren van een gunstig resultaat. 'Goede rechtshulp' is rechtshulp die zijn belang het best dient. Zijn rechtshelper zal die middelen inzetten die zijn belang het best dienen. Dat kan betekenen dat de rechtshelper met de wederpartij onderhandelt, maar kan ook het toepassen van vertragingstactieken betekenen.

Maatschappelijk perspectief

Mechanismen voor het effectief beslechten van geschillen dienen de ontwikkeling van individu en maatschappij. In de klassieke visie op de relatie tussen de burger en Staat biedt laatstgenoemde de burger veiligheid en bescherming van zijn bestaan (in ruil waarvoor de burger onder meer belasting afdraagt). Wetten leggen de maatschappelijke spelregels vast waar ieder zich aan moet houden, maar waar ook ieder zich op kan beroepen indien hem onrecht wordt aangedaan.

Bezien we het begrip 'goede rechtshulp' vanuit dit maatschappelijk perspectief, dan is het resultaat dat één individuele rechtzoekende behaalt van ondergeschikt belang. Het gaat hier om de effectiviteit waarmee barrières in het maatschappelijk verkeer uit de weg worden geruimd; de zekerheid dat uiteindelijk een rechter een onafhankelijk en onpartijdig oordeel velt; en dat dit alles op een efficiënte en voortvarende wijze gebeurt.

Het spanningsveld tussen het individuele en het maatschappelijk perspectief

Het maatschappelijk belang kan gemakkelijk op gespannen voet staan met de wensen van individuele rechtzoekenden. Vanuit maatschappelijk perspectief is het bijvoorbeeld onwenselijk dat onterechte claims voor de rechter worden gebracht, dat buitenproportionele rechtsmiddelen worden ingezet, of uitspraken zonder gevolg blijven: dingen die individuele rechtzoekenden in sommige gevallen juist goed uitkomen.

In het voorliggende onderzoek zal de juridische dienstverlening overwegend vanuit het perspectief van de rechtzoekende worden gezien. Alleen wanneer het belang van de individuele rechtzoekende op gespannen voet staat met het bredere maatschappelijk belang, moet dat laatste prevaleren.

De spanning tussen het individuele belang en het maatschappelijk belang bestaat onder meer bij het verkrijgen van toegang tot de rechter. Enerzijds moet ieder die een juridisch probleem wil oplossen daar adequate bijstand voor kunnen vinden. Het is voor de individuele rechtzoekende van belang die toegang ook daadwerkelijk te krijgen. Juridische dienstverleners worden echter ook geacht de poortwachters te zijn in het systeem. Dat betekent dat ze rechtzoekenden soms de deur zullen wijzen.

Een ander punt waar spanning ontstaat tussen het individuele en het maatschappelijk belang is bij de inzet van rechtsmiddelen. De juridische dienstverlener die vanuit het maatschappelijk perspectief terecht spaarzaam omgaat met het inzetten van rechtsmiddelen, kan van de rechtzoekende gemakkelijk het verwijt krijgen dat niet alle registers zijn opengetrokken.

1.4.2 Benaderingen van kwaliteit

Er bestaat een ruime keuze aan literatuur over 'kwaliteit', waarbij ook uit vele invalshoeken valt te kiezen. In deze paragraaf komen twee, zeer verschillende, invalshoeken aan de orde. De eerste invalshoek heeft betrekking op de vraag hoe je, bij het vergelijken van producten of diensten, bepaalt welke de beste is. Vervolgens wordt ingegaan op het onderscheid tussen product-, proces- en systeemkwaliteit.

Wat is '(goede) kwaliteit'?

In de literatuur over kwaliteit zijn verschillende varianten te vinden in de wijze waarop kwaliteiten van diensten of producten worden vergeleken. We onderscheiden:

- *Kwaliteit als perfectie*. In deze benadering wordt gezocht naar de beste prestatie: 'Quality as excellence'. De benadering wordt veel gebruikt bij productvergelijkingen; het product dat de hoogste totaalscore haalt is het product met de beste kwaliteit.
- *Kwaliteit als minimumvereiste*. Bij deze benadering staat kwaliteit gelijk aan het voldoen aan een set normen (bijvoorbeeld: technische specificaties). Producten die niet aan de specificaties voldoen zijn 'slecht'; producten die wel voldoen zijn goed. Deze benadering wordt bijvoorbeeld gebruikt bij keurmerken en certificering.
- *Kwaliteit als 'waar voor je geld'*. Hierbij is de mate van kwaliteit gerelateerd aan de prijs die er voor wordt betaald. Niet de ultieme kwaliteit (de Rolls Royce) is het beste, maar het product met de beste prijs-kwaliteit verhouding (bv. Hema-kwaliteit).
- *Kwaliteit als functionaliteit*. Hierbij wordt de mate waarin een product voldoet aan het doel waarvoor het wordt ingezet geëvalueerd. Het gaat daarbij niet alleen om effectiviteit, maar ook om (bijvoorbeeld) eenvoud en gebruiksgemak. Denk bij-

voorbeeld aan elektronische apparatuur die technisch uitstekend is, maar waarvoor de gebruiker telkens door een onoverzichtelijke brij van (sub)menu's heen moet om de juiste instellingen te selecteren.

In het Kamerdebat waaruit onze onderzoeksvraag voortkomt, prevaleerde de eerste van de bovengenoemde kwaliteitsbenaderingen. De vraag is immers of de dienstverlening door verzekeraars wel van de dezelfde (verondersteld: excellente) kwaliteit is als die van advocaten. Kwaliteit wordt niet in relatie tot prijs of kosten gezien; er werd gevraagd naar een kwaliteitsvergelijking van twee producten met zeer verschillende prijskaartjes.

Vanuit het perspectief van de consument zijn prijs-kwaliteitverhouding en functionaliteit de meest voor de hand liggende criteria om de juridische dienstverlening aan rechtzoekenden te vergelijken. In het voorliggende onderzoek kan de prijs-kwaliteitverhouding echter niet als criterium dienen, omdat de vraagstelling prijsverschillen¹⁷ (tussen verzekering en vrij gevestigde advocaat) bewust negeert: de rechtsbijstandverzekering zou, in geval van een terechte claim, even goede hulp moeten bieden als een advocaat.

Vanuit het bredere maatschappelijk perspectief ligt het voor de hand kwaliteit op te vatten in de lijn met de benaderingen van 'minimumvereisten' en 'functionaliteit'. De minimumvereisten stellen een ondergrens aan wat men van juridische dienstverlening mag verwachten. Vanuit maatschappelijk perspectief is het bijvoorbeeld vereist dat burgers die juridische hulp nodig hebben, die ook daadwerkelijk krijgen. Vanuit het criterium van functionaliteit wordt de juridische bijstand (bijvoorbeeld) van betere kwaliteit geacht naarmate die bijstand meer tot een effectieve oplossing voor het geschil of juridisch probleem leidt, en naarmate dat doel sneller en eenvoudiger wordt bereikt.

Uiteindelijk zijn er dus twee typen criteria die de basis vormen voor oordelen over kwaliteit: minimumvereisten en functionaliteit. Goeddeels zullen ze in elkaars verlengde liggen: daar waar niet aan de minimumvereisten wordt voldaan, ontbreekt ook de functionaliteit. De reden waarom minimumvereisten ook zelfstandig van belang zijn, is dat gegevens over de uiteindelijke functionaliteit van rechtshulp schaars zijn. In die gevallen zal moeten worden teruggevallen op de vaststelling of wel of niet aan de minimumvereisten wordt voldaan.

Product-, proces- en systeemkwaliteit

Eén van de gangbare ordeningen in kwaliteitsbegrippen is het onderscheid tussen product-, proces- en systeemkwaliteit. Dat onderscheid zal hier ook worden gebruikt.

Productkwaliteit heeft betrekking op datgene dat wordt geleverd: heeft de rechtshulpverlener een juist advies gegeven, goed verweer gevoerd, etc.? Een geleverd product kan worden getoetst op bijvoorbeeld functionaliteit of aan minimumvereisten (zie vorige alinea).

De *proceskwaliteit* heeft betrekking op hoe een dienst of product wordt geleverd. Wordt er naar de klant geluisterd, worden afspraken nagekomen?

¹⁷ Er is een meer algemeen bezwaar tegen zo'n prijsvergelijking aan te tekenen; de prijs van een verzekering is van een heel andere orde dan de rekening van een advocaat. De advocaat stuurt een nota op basis van verrichte diensten. De verzekeringspremie geeft een recht op afname van diensten, dat in de regel niet wordt geconsumeerd. Verzekeringen zijn een commercieel product, waarbij op lange termijn meer premie wordt geïncasseerd dan er aan rechtshulp wordt uitgegeven.

De *systeemkwaliteit* heeft betrekking op de wijze waarop de kwaliteit van de dienstverlening institutioneel is gewaarborgd. Zijn er opleidingseisen voor medewerkers, klachtenprocedures voor ontevreden klanten, regelingen om geschillen over de dienstverlening op te lossen, etc.?

Product- en proceskwaliteit kunnen in principe per zaak verschillen. Ook de performance van rechtshulpverleners zal over de tijd variëren; dat klant A gisteren een goede dienst is geleverd biedt nog geen garantie dat klant B vandaag even goed zal worden bediend. *Systeemkwaliteit* overstijgt per definitie de dienstverlening in individuele gevallen. Het gaat hier om voorzieningen die voor langere tijd bestaan, op het niveau van de dienstverlenende organisatie en op een overkoepelend niveau (branche, beroepsgroep, economische sector). Bij de advocatuur is de systeemkwaliteit verankerd op het niveau van de beroepsgroep, met daarnaast regelingen en procedures op het niveau van afzonderlijke kantoren. Bij de rechtsbijstandverzekeraars bestaan regelingen op brancheniveau en bij afzonderlijke aanbieders van verzekeringen.

1.4.3 De kwaliteit van rechtshulp in civiele geschillen

In deze paragraaf wordt het normatieve kader uitgewerkt waarmee in dit onderzoek de kwaliteit van de dienstverlening wordt gezien. Dat kader houdt rekening met zowel het perspectief van individuele rechtzoekenden als met het bredere maatschappelijk perspectief (zie paragraaf 1.4.1). Het streven is niet om elk denkbaar aspect van de dienstverlening af te dekken, maar veeleer om met een zo beperkt mogelijke lijst van criteria de essentie van (én de minimaal te stellen eisen aan) goede rechtshulpverlening te vangen.

De eisen die zijn te stellen aan de kwaliteit van de rechtshulp zijn (onder meer) verankerd in de wetgeving – zowel op nationaal niveau als in internationale wetgeving – en in beroepsregels van rechtshulpverleners. Daarnaast kunnen meer algemene normen voor goede dienstverlening en omgang met klanten van toepassing worden geacht.

We maken gebruik van het onderscheid tussen proceskwaliteit, productkwaliteit en systeemkwaliteit, dat in paragraaf 1.4.2 werd toegelicht. Bij de productkwaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende stappen die een hulpvraag kan doorlopen (het verkrijgen van toegang, de intake, buitengerechtelijke oplossingen, gerechtelijke procedure). Dat onderscheid wordt gemaakt omdat aan elk van die stappen afzonderlijke kwaliteitscriteria kunnen worden gesteld. De eisen die zijn te stellen aan de proces- en systeemkwaliteit zijn minder gebonden aan specifieke stappen in de dienstverlening, en worden derhalve niet per fase bekeken.

Proceskwaliteit

De proceskwaliteit heeft betrekking op hoe een dienst of product wordt geleverd. Als algemene norm stellen we dat de juridisch dienstverlener de rechtzoekende tijdig en op adequate wijze van informatie voorziet, tijdig afstemt en afspraken nakomt. Schema 1 specificeert de voor proceskwaliteit geformuleerde criteria.

Schema 1 Criteria voor proceskwaliteit

Criteria voor proceskwaliteit
<ul style="list-style-type: none">• De cliënt wordt tussentijds goed geïnformeerd, beslissingen worden in overleg / met consensus genomen (of, indien cliënt juist minimale betrokkenheid wenst, langs die weg)• De cliënt krijgt voldoende uitleg om beslissingen te kunnen nemen• De cliënt wordt niet onder (zware) druk gezet om bepaalde beslissingen te nemen, krijgt desgewenst, voor zover de situatie dat toelaat, voldoende bedenktijd• Wachtijd intake, snelheid van handelen (tijdig reageren, afwachtend, initiatiefloos, proactief / responsief). Wordt in het traject naar de gerechtelijke procedure voortvarend opgetreden (geen termijnen laten verlopen, onnodig uitstel etc.)?• Kosten van de dienstverlening; duidelijke en juiste informatie vooraf over de kosten; overleg met cliënt indien onvoorziene kosten dreigen.• De dienstverlener doet wat hij belooft, binnen de afgesproken marges van tijd en kosten.

Productkwaliteit

De productkwaliteit heeft betrekking op hetgeen er door de dienstverlener is geleverd, in reactie op de hulpvraag van de cliënt. De algemene norm die we hiervoor stellen is dat adequate rechtshulp is verleend, gericht op het behalen van een voor de cliënt zo gunstig mogelijk resultaat.

Die algemene norm behoeft specificatie naar de verschillende stappen die (het zoeken naar een oplossing voor) een juridisch probleem kan doorlopen. De eerste – vanuit onze onderzoeksvragen – relevante aspect is het verkrijgen van toegang tot professionele rechtshulp.¹⁸ Vervolgens komen de intake, het zoeken naar een buitengerechtelijke oplossing en de gerechtelijke procedure aan bod. Voor elk van de stappen zijn in schema 2 kwaliteitscriteria geformuleerd.

¹⁸ In de discussie in de Tweede Kamer werden op dit punt vragen gesteld over ongemotiveerd weigeren van rechtshulp en over het weigeren van rechtshulp indien premies (nog) niet zijn betaald.

Schema 2 Criteria voor productkwaliteit

Fase	Criteria voor 'productkwaliteit'
Toegang	Als minimumvereiste geldt dat de rechtzoekende toegang krijgt tot een – voor zijn probleem – geschikte rechtshulpverlener. (belemmeringen van de toegang (wachtijden, opwerpen barrières, niet reageren, onbereikbaar) vormen onderdeel van de proceskwaliteit).
Intake	De hulpvrager krijgt de ruimte om zijn verhaal te doen; er wordt op relevante aspecten doorgevraagd door de intaker; de intaker is voldoende deskundig om de hulpvraag te kunnen beoordelen (of verwijst door / schakelt deskundige in). De hulpvraag wordt op een juiste wijze juridisch ingekaderd en beoordeeld. De cliënt wordt juist geïnformeerd over zijn positie en mogelijkheden. Er wordt geen voor de cliënt relevante informatie achter gehouden. De rechtsbijstandverlener laat – los van het algemeen maatschappelijk belang en beroepscode – geen andere belangen dan die van de cliënt prevaleren bij de keuze van de vervolgstappen. Zo worden hulpvragen niet afgewezen omdat ze commercieel onvoldoende interessant zijn voor de hulpverlener.
Buitengerechtelijke oplossing	De rechtsbijstandverlener verkent de mogelijkheden om tot wederzijdse overeenstemming te komen. Hij/zij neemt desgewenst contact op met (de juridisch adviseur van) de wederpartij. De rechtsbijstandverlener accordeert geen schikkingen zonder instemming van de cliënt (tenzij expliciet door de cliënt daartoe gemachtigd). Voor zover de rechtshulpverlener contacten onderhoudt of opdrachten verstrekt aan andere betrokkenen in buitengerechtelijke procedures (bv. mediator, geschillencommissie, arbiter, deurwaarder), gebeurt dat zorgvuldig, met adequate informatie aan de cliënt.
Gerechtelijke procedure	Indien de kwestie om een rechterlijke beslissing behoeft, dan komt het daar ook toe (tenzij de cliënt dat niet wenst). Voor zover de rechtshulpverlener contacten onderhoudt of opdrachten verstrekt aan andere betrokkenen in de procedure (bv. deurwaarder), gebeurt dat zorgvuldig, met adequate informatie aan de cliënt. In de procedure worden de juridische mogelijkheden goed benut; datgene wat zou moeten gebeuren gebeurt, zonder overbodige extra's. Mogelijkheden om tussentijds tot een schikking te komen worden gesignaleerd en waar mogelijk en gewenst (door cliënt), benut.

Systemkwaliteit

Ten aanzien van de advocatuur wordt de systeemkwaliteit bewaakt door de beroepsorganisatie NOvA. Er worden (bijvoorbeeld) opleidingseisen gesteld, en er zijn tucht- en klachtenregelingen. In principe kan systeemkwaliteit ook op een lager aggregatieniveau, dat van individuele advocatenkantoren worden gezien. Praktisch gezien is dat, met duizenden advocatenkantoren, niet te realiseren. We beperken het onderzoek dus tot regelingen op het niveau van de beroepsgroep.

Bij rechtsbijstandverzekeraars, met een beperkt aantal grote spelers op de markt, laat systeemkwaliteit zich zowel op brancheniveau als op het niveau van afzonderlijke verzekeraars (althans de allergrootste) beschouwen. In het onderzoek zal de systeemkwaliteit primair op brancheniveau in kaart worden gebracht. Waar nodig

wordt die informatie aangevuld met gegevens op het niveau van individuele verzekeraars.¹⁹

Met betrekking tot de systeemkwaliteit worden geen gedetailleerde criteria gespecificeerd. De bestaande arrangementen bij de branche en beroepsgroep worden beschreven, met inbegrip van eventuele gerapporteerde gebreken en geplande veranderingen. De arrangementen worden beschouwd vanuit een algemeen, systeemtheoretisch kader. Daarbij wordt onder meer gelet op het stellen van kwaliteitsnormen en op het signaleren en ingrijpen bij normafwijkingen.

1.5 Het vergelijken van dienstverlening door advocaten en verzekeraars

In paragraaf 1.2 werd benadrukt dat voor een 'eerlijke' vergelijking van de kwaliteit van de dienstverlening door verschillende aanbieders, die dienstverlening langs dezelfde meetlat moet worden gelegd. In paragraaf 1.3 werd gewezen op de verwevenheid van de dienstverlening door verzekeraars en advocaten. Voor zaken waarin zowel een verzekeraar als een advocaat actief zijn, zal moeten worden gespecificeerd wat als dienstverlening door de verzekeraar, en wat als dienstverlening door een advocaat zal worden opgevat.

In deze paragraaf worden deze en verwante vergelijkingsproblemen uitgediept.

Schema 3 Mogelijk optredende combinaties van dienstverlening door verzekeraar en/of advocaat

Verzekering?	Dienstverlener
ja	Geen (hulpvraag die zonder inschakeling van een expert wordt afgedaan)
ja	Jurist (niet-advocaat) in loondienst van verzekeraar
ja	Advocaat in loondienst van verzekeraar
ja	Advocaat, vrij gevestigd, op bulkcontract verzekeraar ('netwerkadvoaat')
ja	Advocaat, vrij gevestigd, zonder band met verzekeraar
nee*	Advocaat, vrij gevestigd

* Hieronder vallen ook gevallen waarin een rechtzoekende wél een verzekering heeft, maar daar geen beroep op doet, of een rechtzoekende die na vergeefs beroep op de verzekeraar zelf een advocaat benadert.

Advocaat of verzekeraar?

Een verzekeraar kan voor de juridische bijstand aan een verzekerde een advocaat inschakelen. Wanneer het tot een procedure bij de civiele sector van de rechtbank komt, is het inschakelen van een advocaat zelfs verplicht. In het licht van onze probleemstelling moet voor die gevallen een heldere keuze worden gemaakt: beschouwen we deze gevallen als 'dienstverlening door verzekeraar' of als 'dienstverlening door advocaat'? De oorspronkelijke (kamer)vraag die aanleiding vormde tot dit onderzoek was of rechtzoekenden die hun verzekeraar benaderen net zo goed worden geholpen als rechtzoekenden die zelf een advocaat inschakelen. In lijn daarmee zullen zaken waarin een rechtzoekende die zich tot een verzekeraar wendt als dienstverlening door de verzekeraar worden opgevat. Ook als de verzekeraar

¹⁹ In de onderzoeksrapportage is informatie verwerkt die afkomstig is van individuele verzekeraars. Concurrentiegevoelige informatie, bijvoorbeeld over klanttevredenheid en klachten van verzekerden, is in de onderzoeksrapportage geanonimiseerd.

voor de rechtshulp aan de verzekerde een advocaat inschakelt, of de verzekerde zelf een advocaat laat kiezen.

Schema 3 geeft de mogelijke combinaties van dienstverlening door verzekeraar en/of advocaat die we in het onderzoek kunnen tegenkomen. Vanuit het onderzoek naar de invloed van verschillende beloningsvormen of incentives (zie paragraaf 1.3) kan worden beredeneerd dat de verschillende contractvormen tussen verzekeraars en advocaten (bulkcontract, in loondienst, uurtarief) zich mogelijk zullen doorvertalen in verschillen in de dienstverlening.

Vergelijkbare problemen vergelijken

In principe zou, bij het vergelijken van verschillende dienstverleners, moeten worden vergeleken op basis van soortgelijke problemen. Het is echter zonneklaar dat tussen de problemen waarvoor verzekerden hun rechtsbijstandverzekering bellen en de problemen waarvoor anderen naar een advocaat toestappen slechts een beperkte mate van overlap zit. De advocatentarieven (evenals de toetsing voor gefinancierde rechtsbijstand) hebben tot gevolg dat slechts voor een selecte groep van problemen een advocaat zal worden benaderd. Bij verzekeraars treedt die selectiviteit niet op; er is geen goede reden waarom een verzekerde bij een willekeurig (potentieel) juridisch probleem niet even de verzekeraar zou bellen. De doorsneevraag die bij een verzekeraar binnenkomt is daarom slecht te vergelijken met de doorsneevraag die aan een advocaat wordt voorgelegd.²⁰

Ook voor wat betreft de aard van de geschillen behoeft de vergelijking aandacht. Rechtsbijstandverzekeringen sluiten uiteenlopende soorten geschillen uit waarin een advocaat wel hulp geeft. Voor een goede vergelijking van de dienstverlening dienen dus uitsluitend zaken in beschouwing te worden genomen die zowel door verzekeraars als door advocaten (kunnen) worden behandeld.

Met deze uitgangspunten kan het terrein waarop de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeringen overlapt in theorie al ten dele worden afgebakend. Het betreft hulpvragen van natuurlijke personen, die naar aard overlappen met het soort problemen waarmee men naar een advocaat stapt, met uitsluiting van de juridische problemen die in de regel niet door verzekeringspolissen worden gedekt.

Klanttevredenheid

De advocatuur en de verzekeringsbranche maken veelvuldig gebruik van klanttevredenheidsonderzoek om na te gaan of er een goede 'match' is tussen de verwachtingen van klanten en de feitelijk verleende diensten. Klanttevredenheid is evenwel geen directe indicator voor de kwaliteit van de dienstverlening, en leent zich niet om de kwaliteit van de dienstverlening door verschillende soorten aanbieders van diensten te vergelijken. Tevredenheid is, in grote lijnen, een resultante van verwachtingen die men heeft ten aanzien van een dienst, en de dienstverlening zoals men die in het concrete geval ervaart. Discrepancies tussen verwachting en werkelijkheid leiden tot meer of minder tevredenheid. De tevredenheidsscores zijn derhalve geen echte maat voor de kwaliteit van de dienstverlening. Evenmin is er een

²⁰ De relatief 'drempelloze' toegang tot de verzekeraar laat zich enigszins vergelijken met die van het Juridisch Loket. Bij die voorziening wordt 86% van de hulpvragen opgelost door informatieverstrekking en/of vraagverheldering. Slechts 5% van de hulpvragen wordt doorverwezen naar een advocaat (Combrink-Kuiters et al., 2010).

rechtlijnig verband tussen veranderingen in tevredenheidscores en veranderingen in de kwaliteit van de dienstverlening.²¹

Hier komt bij dat consumenten ten opzichte van verschillende dienstverleners ook verschillende verwachtingsniveaus kunnen hebben. In de context van onze probleemstelling is het goed mogelijk dat exact dezelfde dienstverlening gunstig wordt beoordeeld indien deze door de rechtsbijstandverzekeraar wordt geleverd, maar als ongunstig wanneer een dure advocaat de diensten leverde; de prijs van de dienst bepaalt mede de standaard waarlangs de dienstverlening wordt beoordeeld en of klanten zich meer of minder tevreden voelen.²²

Men kan zich zelfs afvragen of de cliënten de kwaliteit van de dienstverlening kunnen beoordelen. Mintzberg (1983) stelt dat alleen professionals de kwaliteit die andere professionals (binnen dezelfde professie) leveren, kunnen beoordelen. De Raad voor Rechtsbijstand stelt zich in zijn monitors op het standpunt dat klanten niet goed in staat zijn de deskundigheid van dienstverleners en de inhoudelijke kwaliteit van hun dienstverlening te beoordelen.²³

We streven er daarom naar de vergelijking van de kwaliteit van de dienstverlening op meer objectiveerbare zaken te baseren, zoals gespecificeerd in paragraaf 1.4.3. Gegevens over klanttevredenheid, die eveneens in de rapportage aan bod komen, tonen in hoeverre de geleverde diensten in lijn zijn met de verwachtingen die klanten daarvan hebben.

Het vergelijken van gerechtelijke en buitengerechtelijke probleemafhandeling

De dekking van rechtsbijstandverzekeringen beslaat civielrechtelijke en bestuursrechtelijke problemen. De meeste juridische problemen waarmee burgers worden geconfronteerd worden buitengerechtelijk afgehandeld. Bij 5% van de problemen komt het tot een gerechtelijke procedure (Van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010). Voor civiele procedures bij de rechtbank met een financieel belang van boven de competentiegrens²⁴ geldt voor beide partijen de verplichting een advocaat in te schakelen. Voor andere procedures geldt dit niet, en kan de rechtzoekende in principe zelf kiezen of hij een juridisch dienstverlener inschakelt, en of dat al dan niet een advocaat is. Dit heeft consequenties voor de aard van de vergelijking die in de verschillende typen procedures kan worden gedaan.

- In civiele rechtbankprocedures van boven de competentiegrens is de inschakeling van een advocaat verplicht. Het vergelijken van de dienstverlening door advoca-

²¹ Hier zijn belangrijke lessen geleerd in het onderzoek naar arbeidssatisfactie, dat reeds een lange traditie heeft. Hoewel arbeidsplekken objectief steeds beter worden (ergonomie, verdwijnen van vuil en zwaar werk, betere verlichting, klimaatregeling, hulpmiddelen) stijgt de tevredenheid met de werkplek niet mee. De eisen die werknemers aan hun werkplek stellen veranderen namelijk ook mee.

²² De Monitor Rechtsbijstand (2009, p.21) signaleert dat toevoegingsgebruikers die een relatief hoge eigen bijdrage betaalden kritischer zijn in hun oordeel over de prijs/kwaliteit verhouding van de dienstverlening.

²³ 'De gebruikers van gesubsidieerde rechtshulp en rechtsbijstand kunnen de juridische kwaliteit van de dienstverlening slechts in beperkte mate beoordelen' (Monitor 2008, p. 143; 2009 p. 138) en '... geldt ook hier dat de kwaliteit van de dienstverlening van een rechtsbijstandverlener door rechtzoekenden veelal lastig is te beoordelen. (...) Dit geldt met name bij de vraag over de deskundigheid en het resultaat.' (Monitor 2009, p. 87 en 175)

²⁴ In de periode van 1 januari 2002 t/m 1 juli 2011 was de competentiegrens 5.000 euro. De financiële grens geldt niet voor huur- en arbeidszaken, waarin partijen vrij zijn in de keuze al dan niet een advocaat in te schakelen. Per 1 juli 2011 is de grens verhoogd naar 25.000 euro, en is de verplichte inschakeling van een advocaat geheel komen te vervallen voor zaken met betrekking tot een consumentenkoop.

- ten en verzekeraars komt dan neer op een vergelijking tussen gevallen waarin partijen zelf een advocaat hebben ingeschakeld (zonder dat een verzekering daarbij een rol speelt) met zaken waarin een advocaat door de verzekering wordt vergoed;
- In civiele rechtbankprocedures waarin geen advocaat verplicht is, schakelen de meeste partijen ook geen advocaat in.²⁵ Voor verzekeraars procederen in deze zaken meestal juristen die in loondienst zijn bij de verzekeraar. Bij de vergelijking die dan wordt gedaan, zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats zijn de zaken waarin een advocaat wordt ingeschakeld geen doorsnee zaken; het ligt voor de hand te vermoeden dat het vooral relatief ernstige zaken zullen zijn waarin een partij een advocaat inschakelt. De vergelijking zal er dus toe leiden dat groepen zaken die systematisch verschillen in 'ernst' of 'zwaarte' met elkaar worden vergeleken (waarbij de te constateren verschillen in dienstverlening aan het type rechtshelper zouden worden toegeschreven). Andersom kan men zich afvragen of de advocatuur hier de juiste vergelijkingsgroep is om de dienstverlening door verzekeraars mee te vergelijken. In deze zaken is de meest voorkomende dienstverlener een gerechtsdeurwaarder. Het zou dus voor de hand liggen de dienstverlening door gerechtsdeurwaarders als 'standaard' te beschouwen en als vergelijkingsgroep te gebruiken;
 - In bestuursrechtelijke procedures is de gedaagde partij altijd een bestuursorgaan. In deze zaken is dus alleen de dienstverlening aan eisers relevant. Hoewel procesvertegenwoordiging niet verplicht is, maakt zo'n 75% van de partijen gebruik van professionele bijstand (Marseille, 2010), meestal een advocaat (Marseille, De Graaf & Smit, 2007). Verzekeringen schakelen in deze zaken in de regel juristen in loondienst in. Deze zaken zouden dus een goede basis bieden voor een vergelijking van de dienstverlening;
 - Met betrekking tot buitengerechtelijke afdoeningen is van de advocatuur weinig bekend. Dat advocaten veel geschillen buitengerechtelijk afhandelen wordt vrij algemeen aangenomen, maar over aantallen is niets bekend. Van rechtsbijstandverzekeringen bestaan wel cijfers over het buitengerechtelijk afhandelen. De vergelijking van buitengerechtelijke afhandeling is lastig omdat – door zelfselectie – de zaakszwaarte van de instroom bij advocaten en verzekeraars sterk verschilt. Wellicht kan een mogelijkheid tot vergelijken worden gevonden bij formele, niet-gerechtelijke procedures, waarbij op voorhand sprake is vergelijkbare problemen of groepen van gelijkwaardige problemen kunnen worden geselecteerd.

1.6 De opzet en uitvoeringswijze van het onderzoek

In paragraaf 1.1 werden verschillende Kamerdebatten uit 2009 en 2010 aangehaald, waarin de kwaliteit van de dienstverlening door juridische professionals aan de orde is geweest. De debatten in de Tweede Kamer leidden tot verschillende toezeggingen van (vergelijkend) onderzoek naar de dienstverlening door deze professionals. Het betreft in het bijzonder de dienstverlening die plaatsvindt in de context van gerechtelijke procedures.

²⁵ Zie Eshuis en Paulides (2002). Uit hun onderzoek bleek dat het gros van de eisers zich bij de kantonrechter door een deurwaarder liet bijstaan, en de helft van de verwerende gedaagden het zonder procesvertegenwoordiging stelde.

De voorliggende rapportage heeft betrekking op het eerst toegezegde onderzoek, en richt zich op de kwaliteit van dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. In de uitvoering is prioriteit gegeven aan de beschrijving van de kwaliteitsborging binnen de advocatuur en de verzekeringsbranche. Daarbij is zowel gelet op de formele regelingen als op hetgeen er bekend is over de werking in de praktijk. Daarnaast zijn gegevens bijeengebracht over het oordeel van klanten en het bredere publiek over de dienstverlening.²⁶ Tot slot wordt een inventarisatie geboden van bekende tekortkomingen in de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Dat laatste valt buiten het door de minister toegezegde onderzoek, maar werd, mede in het licht van vervolgonderzoek, door de onderzoekers van belang geacht.

De voor deze studie ingezette onderzoeksmethoden zijn literatuurstudie en secundaire analyses op bestaande onderzoeksgegevens. Tevens zijn enkele interviews gehouden met personen die zich professioneel bezighouden met juridische dienstverlening, en in het bijzonder met het bewaken van de kwaliteit daarvan. De geraadpleegde literatuur heeft overwegend betrekking op de periode 1990-2010 (met nadruk op de meer recente publicaties) en beperkt zich tot publicaties die de Nederlandse situatie behandelen.²⁷ Er zijn ook gegevens verwerkt die door rechtsbijstandverzekeraars zijn aangeleverd. Het betreft interne onderzoeken naar klantwaardering en klachten en beschrijvingen van interne werkwijzen en procedures. Ten behoeve van de secundaire analyses is kwantitatief statistisch onderzoek gedaan, met gebruik van SPSS.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de aard van de tekortkomingen in de juridische dienstverlening die zich in de praktijk voordoen. Het beeld is gebaseerd op bestaande literatuur, waarbij de nadruk ligt op publicaties die in de periode 2000-2010 zijn verschenen. Tevens worden de resultaten van verschillende onderzoeken naar de waardering van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars behandeld. In hoofdstuk 3 worden secundaire analyses op data uit twee eerder verschenen onderzoeken gepresenteerd. Het betreft een secundaire analyse van gegevens uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta. Deze gegevens betreffen zowel buitengerechtelijke oplossing van geschillen, als geschilbeslechting in formele procedures. De tweede secundaire analyse is gericht op gegevens uit onderzoek naar de naleving van vonnissen en schikkingsafspraken in gerechtelijke procedures bij de civiele sectoren van de rechtbanken. Bijlage 4 bevat korte casusbeschrijvingen uit dat onderzoek, van rechtsbijstandverzekerden die een civiele procedure voerden bij de rechtbank. In hoofdstuk 4 staat de systeemkwaliteit centraal. Hier wordt een beschrijving gegeven van de institutionele arrangementen ter borging van de kwaliteit op het niveau van branche (verzekeraars) en beroepsgroep (advocatuur). Daarbij wordt

²⁶ Waarbij ook materiaal over de waardering door andere 'stakeholders' wordt meegenomen.

²⁷ Er is gebruikgemaakt van de zoeksystemen van de Koninklijke Bibliotheek en de bibliotheek van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie, en er is gezocht op internet met Google (Scholar) en op de websites van relevante organisaties.

ook stilgestaan bij de praktische betekenis van de institutionele arrangementen: in hoeverre werken ze preventief, en in hoeverre leiden ze tot gedragsverandering? In het vijfde en laatste hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd.

2 Kwaliteitsproblemen in de juridische dienstverlening

Dit hoofdstuk behandelt recente (onderzoeks)literatuur met betrekking tot de kwaliteit van dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Het doel ervan is te inventariseren wat voor problemen zich in de praktijk voordoen in de dienstverlening door advocaten en verzekeraars. Dat gebeurt in vier thematische paragrafen, over respectievelijk toegang en intake (paragraaf 2.1), buitengerechtelijke geschilbeslechting (paragraaf 2.2), gerechtelijke procedures (paragraaf 2.3) en proceskwaliteit en nazorg (paragraaf 2.4). Elk van de paragrafen begint met een beschrijving van problemen die optreden in de dienstverlening en besluit met een vergelijking van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars. In de slotparagraaf komt tevredenheidsonderzoek ten aanzien van advocaten en verzekeraars aan de orde. Dat geeft een globaal beeld van hoe het publiek tegen de dienstverlening aankijkt, en bevat ook indicaties voor de (door cliënten) ervaren tekortkomingen in de dienstverlening.

In de bestaande (onderzoeks)literatuur zijn vele voorbeelden te vinden van gebrekkige juridische dienstverlening aan rechtzoekenden. De meeste literatuur heeft betrekking op advocaten, en slechts een klein deel op verzekeraars. Die verhouding zegt op zich niets over (verschillen in) de mate waarin zich problemen voordoen. De dienstverlening door advocaten kent een lange geschiedenis en hun taak en bijzondere positie zijn in de wet verankerd; zij vormen formeel en praktisch een belangrijke schakel in de rechtspleging. Verschillende kritische publicaties over de dienstverlening door advocaten kwamen tot stand op initiatief van (en/of gefinancierd door) de beroepsgroep zelf, als professionele reflectie op het vak; deze literatuur mondt veelal uit in aanzetten om de kwaliteitsnormen of -bewaking op een (nog) hoger niveau te brengen. Per saldo is dus veel meer bekend over de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten dan over die door rechtsbijstandverzekeraars. De ten behoeve van het voorliggende onderzoek geraadpleegde literatuur heeft overwegend betrekking op de periode 1990-2010 (met nadruk op de meer recente publicaties) en beperkt zich tot publicaties die de Nederlandse situatie behandelen. Er is gebruikgemaakt van de zoeksystemen van de Koninklijke Bibliotheek en de bibliotheek van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie, en er is gezocht op internet met Google (Scholar) en op de websites van relevante organisaties.

In bijlage 4 wordt de methodiek van de meest aangehaalde onderzoeken naar de kwaliteit van dienstverlening door advocaten en verzekeraars beschreven. Het betreft onder meer de onderzoeken van Vogels (EIM/Stratus, 2006); Couwenberg, Schol en Winter (RU Groningen, 2009); de Monitors gesubsidieerde rechtsbijstand (diverse jaren) en de Tros Radar enquête (2010). De onderzoeken hebben uiteenlopende doelen en kennen, in het licht van onze onderzoeksdoelen, serieuze beperkingen. Het gebruik van sommige van de in dit hoofdstuk aangehaalde onderzoeken leidde tot kritische discussie in de bij dit onderzoek ingestelde begeleidingscommissie. Met enige nadruk zij dan ook gesteld dat het in dit hoofdstuk gaat om een inventarisering van door anderen gerapporteerde problemen en tekortkomingen in de dienstverlening door juridische professionals. De onderzoeken beschrijven tekortkomingen in de juridische dienstverlening door advocaten of verzekeraars, maar doen nauwelijks vergelijkingen tussen die groepen. Ook is er weinig aandacht voor de (on)vergelijkbaarheid van problemen die aan advocaten en verzekeraars worden voorgelegd. De inventarisatie die wordt gegeven is kwalitatief van aard. Kwantitatief

ve gegevens uit de verschillende zijn slecht te vergelijken en lenen zich er daarom niet voor naast elkaar te worden gepresenteerd.

Het valt redelijkerwijs te verwachten dat de problemen die zich in de praktijk het vaakst voordoen in deze inventarisering zijn terug te vinden. Het valt evenwel ook te verwachten dat de inventarisering problemen bevat die zich maar zelden voordoen, terwijl andere problemen die zich weinig frequent voordoen, onvermeld blijven.

2.1 Toegang en intake

Juridische dienstverleners fungeren als poortwachters van het recht. Zonder hulp van een professional is het voor weinigen weggelegd een civielrechtelijke procedure te starten.²⁸ Juridische dienstverleners opereren als vrij gevestigde ondernemers en kunnen selectief zijn bij het aannemen van klanten. Ze worden geacht kansloze of onzinnige procedures te voorkomen (de zgn. zeef- of filterwerking), waar mogelijk de cliënt te helpen bij het vinden van een buitengerechtelijke oplossing, en indien een gerechtelijke procedure geboden is, het geschil op de juiste wijze aan de daarvoor aangewezen instantie (helpen) voor te leggen.

Bij het vergelijken van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars is de toegang en intake een belangrijk punt van aandacht. De centrale vraag daarbij is of rechtzoekenden, wanneer zij een advocaat of verzekeraar benaderen, de hulp krijgen die in hun geval geboden is. Indicaties voor het tekortschieten van de dienstverlening zouden zijn dat hulpvragen worden afgewimpeld, dat de dienstverlener ze niet op (juridisch) juiste wijze inkadert (hetzij door slecht luisteren en onvoldoende doorvragen; hetzij door onvoldoende juridische of procedurele kennis) en/of dat niet de juiste actie wordt gekozen om tot een oplossing van het probleem te komen (zie paragraaf 1.4.3).

De positie van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars ten aanzien van het in behandeling nemen van hulpvragen is verschillend. Advocaten zijn als vrij gevestigde dienstverleners niet verplicht vragers hulp te bieden en hoeven zich niet te verantwoorden indien ze een zaak niet in behandeling nemen. Verzekeraars dienen verzekeren, wanneer hun hulpvraag onder het verzekeringscontract valt, de diensten te leveren waar ze recht op hebben.

De verschillende contractvormen waaronder advocaten en verzekeraars hun diensten aanbieden, leveren verschillende gedragsstimuli ('incentives'), zowel voor de aanbieder van de dienst als voor de hulpvrager.²⁹

Advocaten voorzien zichzelf van werk en inkomsten door zaken in behandeling te nemen. Er is dus een prikkel om zaken aan te nemen. En zaken zijn aantrekkelijker

²⁸ Deze les is in Nederland bijvoorbeeld getrokken naar aanleiding van de ervaringen met de zogenoemde formulierdagvaarding (voor civiele procedures bij de kantonrechter). Deze methode van aanbrengen moest het voor particulieren mogelijk maken zelfstandig een zaak voor de rechter te brengen. De formulierdagvaarding werd nimmer populair en verdween in 1999 uit de wet; in de praktijk bleek het rendement van deze wijze van aanbrengen gering, maar leverde het wel veel extra werk op voor de kantonrechter.

²⁹ Zo stelt de algemeen deken van de NOvA, J. Loorbach: 'Ik signaleer binnen de advocatuur wel een brede beleving dat juristen van rechtsbijstandverzekeraars erg karig zijn in hun dienstverlening. Gekeken naar de verschillen in beloningsstructuur kan dat echter gemakkelijk worden verklaard. Advocaten worden vaak nog per uur betaald (...)' in Rohlf (2010).

naarmate ze meer (en tegen hoog tarief) te declareren uren in het vooruitzicht stellen; met het oog op de continuïteit zijn klanten die veel en regelmatig zaken aanbrengen interessantere 'prospects' dan incidentele hulpvragers. Voor potentiële cliënten kan het afrekenen per uurtarief een drempel vormen. Waarschijnlijk zal dat voor rechtzoekenden met 'kleine' zaken en/of zaken waarvan bij voorbaat wordt vermoed dat ze moeilijk zullen zijn en/of veel tijd zullen vergen, een te hoge drempel zijn.

Bij verzekeraars gaan de baten voor de kosten uit. Op korte termijn is de prikkel om zaken zo veel mogelijk af te houden en inspanningen in die zaken tot een minimum te beperken.³⁰ Voor premiebetalers geldt een lage drempel om een beroep te doen op de diensten van de verzekeraar; met de betaalde premie heeft de hulpvrager een recht op hulp verkregen.

Bij het vergelijken van de intake door advocaten en verzekeraars vormt een verschil in de aard van de hulpvragen dus een complicerende factor. Kort en goed: bij verzekeraars zullen meer 'kleine' vragen en pure informatievragen³¹ binnenkomen, bij advocaten zal het percentage hulpvragen dat potentieel tot een gerechtelijke procedure zou kunnen leiden, hoger zijn. Een ander mogelijk probleem bij het vergelijken is dat men niet alle dienstverleners over één kam kan scheren. De ene aanbieder is de andere niet. Ten aanzien van advocaten lijkt een redelijke consensus te bestaan dat er binnen de groep van ruim 16.000 beroepsbeoefenaren goede en minder goede dienstverleners zijn. Over kwaliteitsverschillen tussen aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen is minder bekend. Zowel ten aanzien van advocaten als ten aanzien van verzekeraars bestaat het gevaar dat incidenten, of problemen die betrekking hebben op een enkele aanbieder, gepresenteerd worden als zouden ze representatief zijn voor de gehele branche of beroepsgroep.

Een dienstverlener vinden

Diverse onderzoeken wijzen op problemen voor rechtzoekenden om de juiste advocaat te vinden. Er is slechts beperkt informatie beschikbaar over de specialismen van advocaten, en advocaten die niet over een bepaalde specialisatie beschikken kunnen zaken op zo'n terrein toch aannemen (Couwenberg, Schol & Winter, 2009). Respondenten in het onderzoek van Vogels (2006) maken ook melding van advocaten die niet (altijd) eerlijk zijn over hun deskundigheid en capaciteiten.

Ook in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand (2009, 2010) wordt geconcludeerd dat voor rechtzoekenden met gesubsidieerde bijstand niet zozeer het vinden van een advocaat moeilijk blijkt, maar het vaststellen welke advocaat over de gezochte deskundigheid beschikt.

Ten aanzien van verzekeraars speelt het vinden van de juiste dienstverlener op een andere wijze. In dit geval wordt niet naar aanleiding van een concreet geschil de dienstverlener gekozen, maar wordt gezocht³² vanuit een meer algemene perceptie van mogelijke problemen waarmee men in de toekomst zou kunnen worden geconfronteerd. Heeft men eenmaal een verzekering én wordt men met een concreet

³⁰ Het strikt volgen van dit korte termijn belang zou natuurlijk schadelijk zijn voor het lange termijn belang om zo veel mogelijk premiebetalende cliënten aan zich te binden.

³¹ Voor een verzekerde kan de verzekering een substituut vormen voor andere laagdrempelige voorzieningen, zoals het juridisch loket.

³² In veel gevallen wordt er niet actief 'gezocht' en vergeleken. Mensen verzekeren zich naar aanleiding van een concreet aanbod, op advies van een tussenpersoon en/of nemen de rechtsbijstandverzekering als onderdeel van een verzekeringspakket.

probleem geconfronteerd, dan blijkt dit lang niet altijd onder de dekking te vallen. Heeft men voor een procedure een advocaat nodig, dan wordt lang niet altijd een vrije keus van de advocaat geboden. Uit de internetenquête die Tros Radar in 2010 onder haar klantenpanel hield bleek dat 40% van de verzekerde respondenten die een gerechtelijke procedure hadden lopen, door de verzekering niet was verteld dat ze zelf een advocaat mochten kiezen (Tros Radar enquête, 2010).³³

Het afwijzen van hulpvragen

Advocaten nemen zaken soms op niet-inhoudelijke gronden niet in behandeling. Het kan zijn dat de zaak financieel niet interessant is, of het risico bestaat dat de cliënt niet zal kunnen betalen. Zo is een deel van de advocatuur weinig bereid op te treden voor niet-draagkrachtige cliënten (Vogels, 2006).

Verzekeraars trachten, aldus de Consumentenbond Geldgids (2004) verzekerden die regelmatig gebruikmaken van hun verzekering te weren, hun premie te verhogen of de dekking in te perken. Als de verzekeraar geen kans van slagen ziet of de kosten te hoog oplopen, zet deze de zaak niet door. Boersema en Nijs (2010) rapporteren dat verzekeraars minder lucratieve zaken via de polisvoorwaarden uitsluiten.

Een kwestie die met regelmaat opspeelt bij hulpvragen van verzekerden, is de vraag of een zaak wel of niet binnen de dekking valt. Uit klachtenrapportages van verzekeraars blijkt dat zo'n 20% van de klachten van verzekerden betrekking hebben op polisvoorwaarden en dekking.

Tros Radar (2010) verzamelde informatie in een internetenquête onder verzekerden: 10% van de claims van verzekerden werd door de verzekeraar afgewezen. In twee op de drie gevallen (afwijzingen) meende de verzekerde dat de claim binnen de dekking zou vallen, maar oordeelde de verzekering dat dit niet het geval was.

Het wekken van onjuiste verwachtingen bij het aannemen van een zaak

Verkijk (2009) rapporteert over onderzoek in 150 afgesloten zaken van de Geschillencommissie Advocatuur. 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).

Het onderzoek van Vogels (2006) bevat concrete voorbeelden waarin sprake is van zo'n 'mismatch' tussen verwachtingen en de werkelijk ontvangen dienstverlening. Bij sommige van die voorbeelden lijkt het geen twijfel dat die mismatch te wijten is aan het handelen (of niet handelen) van de advocaat. Zo gebeurt het dat advocaten uitstel beklinken zonder medeweten van de cliënt. Nog veel verder gaat het aannemen van een evident kansloze zaak met een voorschotnota, waarbij de advocaat het geld int, maar niets doet (zie Vogels, 2006).

Miscommunicatie

Verkijk (2009) noemt gebrekkige communicatie ('wat de advocaat vaak valt te verwijten') als veelvoorkomende grond van klachten bij de Geschillencommissie Advocatuur.

³³ Hierbij zij aangetekend dat niet alle verzekeringspolissen een dergelijke vrije keuze van een advocaat bieden. De Radarenquête toont ook uitgesplitste cijfers waaruit blijkt dat verzekerden die zelf een advocaat hebben gekozen, of op de mogelijkheid tot kiezen zijn gewezen, veel tevredener zijn over de dienstverlening dan verzekerden die geen keuze is geboden.

Advocaten kunnen een barrière opwerpen door hun wijze van communiceren, klanten schofferen, slecht luisteren en (daardoor) tot onjuiste dienstverlening komen. Couwenberg, Schol en Winter (2009) rapporteren onder meer klachten over advocaten die niet empatisch, of niet betrokken zijn. Ze luisteren slecht naar wensen van de cliënt en passen hun jargon niet aan aan de cliënt.

Advocaten en verzekeraars vergeleken

Effectieve toegang tot het recht betekent dat serieuze hulpvragers in contact komen met een dienstverlener die over de capaciteiten beschikt om hun hulpvraag adequaat te behandelen, en ook bereid is dit te doen. Uit het eerste deel van deze paragraaf blijkt dat hier verschillende problemen kunnen optreden die ertoe leiden dat effectieve toegang niet tot stand komt.

Zowel advocaten als verzekeraars kunnen, ingegeven door bedrijfseconomische motieven, trachten bepaalde hulpvragers buiten de deur te houden. Deze hulpvragers kunnen zodoende verstoken blijven van juridische hulp, of moeten veel moeite doen om die te krijgen.

Zowel bij advocaten als bij verzekeraars gebeurt het dat hulpzoekenden wel hulp wordt toegezegd, maar een hulpverlener wordt ingeschakeld die onvoldoende kennis van zaken heeft om hun hulpvraag adequaat te behandelen. Hulpvragers lopen het risico niet, of onvoldoende hun recht te krijgen.

Ten aanzien van advocaten worden praktijken gerapporteerd die volledig tegen de belangen van de hulpvrager ingaan. Zoals een zaak aannemen en niks doen, maar wel geld innen. Ook verzekeraars stellen zich ten aanzien van sommige hulpvragen passief op. De lange duur van geschilbeslechting kan onomkeerbare gevolgen hebben voor partijen. Het handelen van deze rechtshulpverleners draagt daar in sommige gevallen aan bij.

Hulpvragen van verzekerden worden regelmatig afgewezen omdat ze niet zijn gedekt. Voorts wordt verzekeraars verweten hun hulp te limiteren en klanten die regelmatig aankloppen te weren.

Al met al betekent dit dat wie zich verzekert niet van alle – en ook niet van de meest voorkomende – juridische kosten is gevrijwaard. Probleem daarbij is dat (juridische) expertise nodig is om te kunnen overzien wat wel en niet wordt gedekt, terwijl het ontbreken van dergelijke expertise een belangrijke reden is om een zo'n verzekering af te sluiten.

Voor zover het verlenen van adequate rechtshulp een bijzonder specialisme van de dienstverlener vereist, treden marktimperfecties op. Bijzondere specialismen zijn een schaars goed, hetgeen tot extra barrières tussen vraag en aanbod kan leiden. Het is niet gezegd dat een rechtzoekende op redelijke afstand van zijn woonplaats en tegen een acceptabel tarief de specialist kan vinden die hij nodig heeft. Het beschikken over een verzekering kan de financiële drempel slechten, maar biedt geen garantie dat de verzekerde ook werkelijk toegang krijgt tot de dienstverlening van de specialist. De specialist zelf kan niet geïnteresseerd zijn en daarnaast kan de verzekeraar het inschakelen van een specialist ontmoedigen. De verzekering zal er in sommige gevallen toe leiden dat de hulpzoeker adequate hulp krijgt die hij zonder verzekering niet zou hebben verkregen, maar kan in andere gevallen het verkrijgen van adequate specialistische hulp juist belemmeren.

Niet duidelijk is in welke mate beide groepen dienstverleners kansloze zaken uitfilteren bij de intake, dan wel kansrijke zaken ten onrechte afwijzen.

2.2 Buitengerechtelijke oplossingen

Een juridisch probleem betekent niet automatisch dat een gerechtelijke procedure moet worden gestart. Uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta blijkt dat 95% van de problemen buitengerechtelijk wordt afgehandeld en 5% voor de rechter wordt gebracht. Beleidsmatig wordt het gebruik van laagdrempelige voorzieningen gestimuleerd.³⁴

Voor advocaten schrijft de beroepscode voor dat eerst wordt getracht een buitengerechtelijke oplossing voor een geschil te vinden, alvorens een rechtszaak aan te brengen. Zeer recent hebben ook verzekeraars een dergelijk voorschrift opgenomen. Voor verzekeraars is er ook een economische prikkel om snelle oplossingen te bereiken en de rechter te vermijden.

Schikkingsbereidheid

Niet altijd brengen advocaten het vereiste om buitengerechtelijke oplossingen te zoeken volledig in praktijk. Vogels (2006) signaleert dat sommige advocaten weinig bereid zijn om te overleggen en/of te schikken; ook noemt hij advocaten die pas bereid zijn tot schikken vlak voordat de rechter uitspraak doet. Er zijn geen gegevens over de mate waarin advocaten juridische problemen buitengerechtelijk oplossen. Uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta is wel bekend dat advocaten, in vergelijking met andere verleners van juridische hulp, relatief vaak onderhandelen met de wederpartij.

Een stereotype beeld met betrekking tot rechtsbijstandverzekeraars, is dat die er op uit zijn zaken zo snel mogelijk te schikken. Dat beeld leeft volgens onderzoek van Broeder (2008) bij 23% van de consumenten. Over de afhandeling van claims stelt hetzelfde onderzoek dat het in 28% van de zaken tot een schikking kwam (inclusief zaken waarin werd geprocedeerd).³⁵

Het afkopen van claims

Verzekeraars doen geschillen soms af door eenvoudig (een deel van) het geclaimde bedrag aan de verzekerde uit te betalen, zonder juridische actie te ondernemen jegens de wederpartij (Consumentenbond Geldgids, 2004). Deze vorm van buitengerechtelijke afhandeling kan voor alle betrokkenen een bevredigende oplossing betekenen. De mate waarin het afkopen van claims door verzekeraars voorkomt, is niet bekend.

Advocaten en verzekeraars vergeleken

Het afkopen van claims kan voor verzekerden een efficiënte en effectieve oplossing betekenen. Dat zal het geval zijn indien het de verzekerde er puur om gaat zijn schade vergoed te krijgen, en geen behoefte bestaat de wederpartij te treffen. Omdat de wederpartij buiten schot blijft zijn principiële bezwaren tegen het afkopen van claims aan te tekenen; de afdoening heeft geen ('preventief') effect op het toekomstig gedrag van de wederpartij. Met de mogelijkheid claims af te kopen voegen verzekeraars een extra variant toe aan de mogelijkheden tot het buitengerechtelijk

³⁴ De mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening variëren met de aard van het probleem. Voor sommige problemen zijn nauwelijks alternatieven beschikbaar en/of is wettelijk voorschreven dat een rechter om een beslissing moet worden gevraagd.

³⁵ Hierbij is niet louter op afgesloten zaken gepercenteerd. 14% van de zaken was nog lopend en 17% werd anders beëindigd (niet in behandeling genomen, of door partijen zelf geregeld).

afhandelen van problemen, die vermoedelijk door een deel van de clientèle zal worden gewaardeerd.

Schikkingen worden over het algemeen als 'goede' oplossing van een geschil gezien. Een schikking betekent dat partijen (enigszins) tot elkaar zijn gekomen. Veelal wordt verondersteld dat schikkingen beter worden nageleefd en een betere basis bieden voor een herstel van de relaties tussen partijen dan een rechterlijke uitspraak.

Een directe vergelijking van hoe 'goed' advocaten en verzekeraars het doen met betrekking tot buitengerechtelijke afdoeningen valt op basis van bestaande literatuur niet te maken. Er wordt melding gemaakt van advocaten die (te) weinig bereid zijn tot schikken. Over verzekeraars wordt juist gesteld dat ze te zeer op schikkingen uit zouden zijn.

2.3 Gerechtelijke procedures

In 5% van de juridische geschillen komt het uiteindelijk tot een gerechtelijke procedure. In sommige van die procedures kan slechts worden geprocedeerd indien partijen een advocaat hebben. Dat geldt ook wanneer de partijen een rechtsbijstandverzekering hebben.

In gerechtelijke procedures waarin een advocaat niet verplicht is, kan in principe iedereen juridische bijstand verlenen. Verzekeraars maken in die gevallen veelal gebruik van juristen (niet-advocaten) die in dienst zijn van de stichting die de zaken van de verzekeraar behandelt. De aard van de vergelijking van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars in gerechtelijke procedures varieert dus met de geldende regels met betrekking tot juridische bijstand. Over het algemeen geldt bij de zaken die door de civiele sectoren van de rechtbanken worden behandeld dat een advocaat verplicht is. In dat geval komt de vergelijking neer op een vergelijking tussen de dienstverlening door een advocaat met een verzekerde cliënt, en een advocaat met cliënt die niet verzekerd is. Zoals in hoofdstuk 2 werd toegelicht impliceert dat veelal een vergelijking tussen een advocaat die voor een standaardtarief per zaak procedeert met een advocaat die op basis van een uurtarief werkt. In kantonzaken is een advocaat niet verplicht. Verzekeraars zullen in die zaken meest eigen juristen (niet-advocaten) inzetten, terwijl onverzekerden vaak voor een ander type juridische dienstverlener kiezen dan een advocaat, of zonder juridische dienstverlener procederen.

In onderzoeken waarin de rol van rechtsbijstandverzekeraars aan de orde is, is weinig informatie te vinden die specifiek betrekking heeft op de (kwaliteit van de) bijstand die wordt verleend in gerechtelijke procedures. De consumentengeldgids (2004) meldt dat het in 5% van de gevallen waarin een beroep werd gedaan op de verzekering, tot een gerechtelijke procedure kwam. De Tros Radar enquête meldt dat van de respondenten die rechtshulp kregen, 22% een gerechtelijke procedure voerde. Broeder (2008) meldt dat 40% van de consumenten die een claim indienen bij de rechtsbijstandverzekering heeft geprocedeerd. Deze drie onderzoeken rapporteren dus elk in een andere terminologie over het aantal zaken waarin het tot een (gerechtelijke) procedure komt. In de eerste plaats is van belang waarop wordt gepercentreerd: alle hulpvragen (incl. eenvoudige informatie- en adviesvragen) of slechts die gevallen waarin een cliënt belt omdat hij een advocaat nodig meent te hebben of de gevallen waarin iemand wil gaan procederen. Vervolgens zien we 'het krijgen van rechtshulp', 'procederen' en 'een rechtszaak' als categorieën waarin het resultaat wordt beschreven. Het zijn overduidelijk verschillende categorieën. Rechtshulp krijgen betekent niet noodzakelijk procederen, en hoeft ook niet te betekenen

dat een advocaat is ingeschakeld. Procederen betekent niet noodzakelijk een gerechtelijke procedure; en zelfs in dat laatste geval hoeft niet noodzakelijk een advocaat te worden ingezet.

Van der Schaaf (1995) vergeleek de dienstverlening, in zaken van rechtsbijstand-verzekeraar DAS, door advocaten die per uur werden betaald en door advocaten die een vast bedrag per zaak kregen. Bij uurdeclaraties staken advocaten meer tijd in de zaak. Maar er werd geen samenhang gevonden tussen de bestede uren en het percentage gewonnen zaken.

De in de literatuur gerapporteerde tekortkomingen in de kwaliteit van de dienstverlening in gerechtelijke procedures hebben overwegend betrekking op het optreden van advocaten. Onderscheid tussen advocaten die diensten verlenen aan een verzekerde, en advocaten die onverzekerden bijstaan wordt in bestaande onderzoeken niet gemaakt. Onderzoek waarin (bijvoorbeeld) het optreden van verzekeringsjuristen in gerechtelijke procedures onder de loep wordt genomen, is niet aangetroffen.

Kennis en vaardigheden

Vogels (2006) rapporteert verschillende tekortkomingen van advocaten met betrekking tot hun kennis over en gebruik van de gerechtelijke procedure. Advocaten noemen ervaringen met andere advocaten met een gebrekkige kennis van rechtsmiddelen, die niet op de hoogte zijn van recente jurisprudentie, advocaten die niet tijdig een deskundige/specialist inschakelen en advocaten die niet de juiste procedure inzetten. In de vrije antwoordruimte noemen respondenten ervaringen met het inzetten van volstrekt onjuiste rechtsmiddelen, het niet inzetten van voor de hand liggende rechtsmiddelen en het maken van procedurele fouten. Er zijn zaken die door keuzes van de advocaat verloren gaan: in beginsel niet-kansloze zaken die volkomen kansloos worden.

Vogels rapporteert ook verschillende problemen ten aanzien van de vaardigheden van advocaten. Het betreft de gebrekkige pleitvaardigheid en chaotische pleitnota's. Ook zijn er problemen met het juist beoordelen van bewijsmiddelen door advocaten.

Nakomen afspraken

Vogels (2006) rapporteert duidelijke tekortkomingen in het nakomen van afspraken door advocaten. Dat betreft bijvoorbeeld het naleven van termijnen in procedures.

Beslagen ten ijs komen

Vogels (2006) rapporteert het niet zorgvuldig voorbereiden van zaken tot en met het helemaal niet voorbereiden van zaken.

Bejegening en contact met cliënt, wederpartij, rechter

Ten aanzien van het contact met de cliënt rapporteert Vogels (2006): het niet weten wie de cliënt is en deze pas ter zitting voor het eerst zien; slecht bereikbaar zijn voor de cliënt (ook: het weigeren contact op te nemen met cliënten); tekortschieten in informatievoorziening over de voortgang van de zaak (ook: het niet melden dat de zaak verloren is). Het laten liggen van zaken, niet duidelijk maken wie de zaak in behandeling heeft genomen. Eigenbelang voor dat van de cliënt stellen.

Meer, of andere dingen doen dan afgesproken (Een cliënt: 'je stelt een vraag en krijgt een boekwerk van 50 pagina's terug').

Voorts worden klachten geuit over het optreden richting de wederpartij en het optreden jegens rechters. Tot de gehekelde gedragingen jegens de wederpartij behoren onder meer het pas op het allerlaatste moment de stukken toesturen, en onvolledige informatie toesturen.

Met betrekking tot de intercollegiale omgang tussen advocaten: traag reageren op verzoeken van collega's; op de man spelen bij gebrek aan inhoudelijke argumenten,

Bedrog

In het onderzoek van Vogels (2006) worden verschillende bedriegelijke praktijken genoemd: het gebruik van (oude) pleitnota's waarin alleen de naam en adresgegevens van de nieuwe cliënt zijn aangepast; het verdraaien van feiten, het verkeerd weergeven van mondelinge afspraken en akkoorden in schriftelijke correspondentie.

Advocaten en verzekeraars vergeleken

Er is weinig concreet materiaal gevonden over de dienstverlening aan verzekerden in gerechtelijke procedures. Wel is er veel materiaal over tekortkomingen in de dienstverlening van advocaten. In procedures bij de civiele sector van de rechtbanken, kunnen soortgelijke tekortkomingen worden verwacht, omdat ook een verzekering de dienstverlening dan aan een advocaat moet overlaten.³⁶

In procedures bij de kantonrechter is een advocaat niet verplicht. Verzekeraars zullen de procesvertegenwoordiging dan veelal overlaten aan een jurist in dienst van de verzekering.

2.4 Proceskwaliteit

Hier komen gegevens aan de orde over algemene – niet aan specifieke hulpvragen of procedures gerelateerde – kenmerken van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Het betreft vakbekwaamheid (kennis en vaardigheden) en professioneel optreden (bejegening, het nakomen van afspraken en toezeggingen).

Kennis en vaardigheden

Uit verschillende onderzoeken blijken tekortkomingen in kennis en vaardigheden van advocaten. Dat betreft bijvoorbeeld de kennis van recente jurisprudentie en de kennis van rechtsmiddelen, en vaardigheden als het beoordelen van bewijsmiddelen, talenkennis en interpersoonlijke vaardigheden (Vogels, 2006; Couwenberg, Schol & Winter, 2009). Vogels noemt ook het aannemen van zaken waarin men niet deskundig is, of overlaten aan een niet-deskundige terwijl het kantoor wel over deskundigheid beschikt. Klachten over rekeningen en tarieven van advocaten houden in sommige gevallen ook verband met deskundigheid: het tegen advocaten-tarief in rekening brengen van werkzaamheden die door niet-juristen of advocaten in opleiding zijn verricht (Oonk, 2007; Vogels, 2006; Couwenberg, Schol & Winter, 2009)

Met betrekking tot de interpersoonlijke vaardigheden rapporteren Couwenberg, Schol en Winter (2009) klachten over advocaten die niet empatisch en niet sociaal zijn. Respondenten geven aan dat zij zich moeten aanpassen aan de advocaat en

³⁶ Onderzoek waarin systematisch onderscheid wordt gemaakt in de procesvoering in zaken van verzekerden en niet-verzekerden is niet aangetroffen. En een deel van de problemen rond het optreden van advocaten – zoals die in de onderzoeken van Vogels (2006) en Couwenberg c.s (2009) worden gerapporteerd – kan goed betrekking hebben op hun optreden in procedures voor verzekerden. Tegelijk geldt dat de financiële incentives voor advocaten die voor een verzekerde optreden afwijken, hetgeen zich vermoedelijk doorvertaalt in de aard van de tekortkomingen die mogelijk zouden optreden.

zijn juridisch jargon, terwijl dit in hun ogen juist andersom zou moeten zijn. Communicatie is ook een veelvoorkomende grond van klachten bij de Geschillencommissie Advocatuur (Verkijk, 2009).

Uit de interne klachtenrapportages van verzekeraars blijkt dat de inhoudelijke behandeling van een zaak daar de op-één-na grootste klachtencategorie vormt. Een aantal respondenten in het onderzoek van Couwenberg, Schol en Winter (2009) stelde in de toekomst sneller een advocaat in te schakelen vanwege hun slechte ervaring met een rechtsbijstandverzekering. Passiviteit en gebrekkige deskundigheid van de verzekeringsjuristen werden als reden genoemd.

Inzet

Vogels rapporteert uiteenlopende klachten met betrekking tot de inzet van advocaten. Dat betreft bijvoorbeeld de getoonde betrokkenheid, het nakomen van afspraken, de snelheid van handelen en de informatievoorziening aan de cliënt. Soms verschijnen advocaten ter zitting zonder het dossier goed te kennen.

Tros Radar enquête (2010): verzekerden geven aan dat de behandelend jurist moeilijk te bereiken is, te weinig met het dossier doet, en de cliënt niet goed op de hoogte houdt. Ook Couwenberg, Schol en Winter (2009) noemen klachten over passiviteit van verzekeraars. Bij verschillende grote rechtsbijstandverzekeraars is de voortgang van de behandeling van zaken de grootste bron van klachten van klanten.

Advocaten en verzekeraars vergeleken

De in de literatuur genoemde problemen met betrekking tot proceskwaliteit ten aanzien van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars liggen in elkaars verlengde. In beide gevallen zijn er klachten over deskundigheid, slagvaardig optreden, en communicatie. Ten aanzien van rechtsbijstandverzekeraars is zeer weinig materiaal beschikbaar.

2.5 Onderzoek naar tevredenheid en waardering

Deze paragraaf geeft een overzicht van resultaten van onderzoek naar de waardering van de juridische dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. In het onderdeel over verzekeraars wordt ook een overzicht gegeven van resultaten van permanent klantwaarderingsonderzoek dat de verzekeraars uitvoeren. Dit materiaal is speciaal voor dit onderzoek door de verschillende verzekeringsmaatschappijen aangeleverd. De bespreking van de resultaten is geanonimiseerd.

2.5.1 Advocatuur

Er zijn verschillende onderzoeken gepubliceerd waarin – op uiteenlopende wijze – aandacht is geschonken aan de wijze waarop cliënten aankijken tegen de dienstverlening door advocaten. Verschillende onderzoeken vergelijken ook de beeldvorming bij afnemers van diensten met die van personen die niet (recent) van de diensten van een advocaat gebruik hebben gemaakt.

De Raad voor Rechtsbijstand doet met regelmaat onderzoek naar de dienstverlening in het segment dat onder de gesubsidieerde rechtsbijstand valt. In deze paragraaf worden de bevindingen uit de verschillende onderzoeken samengevat.

Het imago van de advocatuur

Blauw Research (2006) onderzocht het imago van de advocatuur via panelonderzoek (met onderscheid tussen cliënten en niet-clieënten). Dat imago bleek lang niet

slecht. Het levende beeld is dat advocaten duur zijn, maar ook deskundig, professioneel, doortastend en oplossingsgericht. De minder gunstige kanten van het imago van de advocaten liggen op het vlak van eerlijkheid en integriteit.

Blauw concludeert dat het beeld dat respondenten van advocaten hebben, anders dan vaak verondersteld, niet primair is gebaseerd op hun optreden in strafzaken. De respondenten blijken bij advocaten allereerst aan echtscheidingen te denken, vervolgens aan strafzaken en arbeidszaken.

De geschilbeslechtingsdelta

In de geschilbeslechtingsdelta (Van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010) wordt respondenten aan de hand van stellingen een oordeel gevraagd over advocaten (op een vijfpuntsschaal). Daarbij krijgt de stelling dat advocaten te veel geld vragen voor hun werk veel instemming (score 4,1; slechts 2,1% van de respondenten is het niet eens met de stelling). Minder instemming krijgen de stellingen 'advocaten zijn eerlijk en betrouwbaar' (score 3,0; 19,4% van de respondenten is het eens met de stelling) en 'bij gang naar advocaat wordt probleem opgelost' (score 2,9; 17,3% van de respondenten is het eens met de stelling). Hierbij zij opgemerkt dat dit om opinies gaat van alle respondenten, inclusief respondenten die zelf nooit een advocaat hebben ingeschakeld. Deze uitkomsten zeggen dus iets over de algemene 'beeldvorming' met betrekking tot advocaten. Na uitsplitsen van de resultaten blijkt dat respondenten die daadwerkelijk contact hebben gehad met een advocaat negatiever oordelen dan zij die geen contact hadden (Van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010).

Monitor Prof Marketing

Het bureau Prof Marketing voert een klanttevredenheidsmonitor uit in opdracht van debesteadvocaat.nl. Er zijn twee (web)publicaties verschenen, over een eerste meting in 2008 en over de metingen in de periode 2009-2010. Tabel 1 vat de gerapporteerde gegevens samen.

Tabel 1 Resultaten monitor Prof Marketing (waardering advocatuur)

	2008	2009-2010
Deskundigheid	7,7	6,5
Bereikbaarheid	7,9	6,7
Klantvriendelijkheid	8,1	6,8
Nazorg	6,5	6,0
Prijskwaliteit	goed	voldoende

De onderzoekers concluderen bij de tweede meting – die vlak na de eerste meting is gehouden – dat de klanttevredenheid fors is gedaald. Welke gebeurtenis, eind 2008, tot een dusdanige daling van de (door klanten ervaren) kwaliteit leidde, blijft onverklaard.

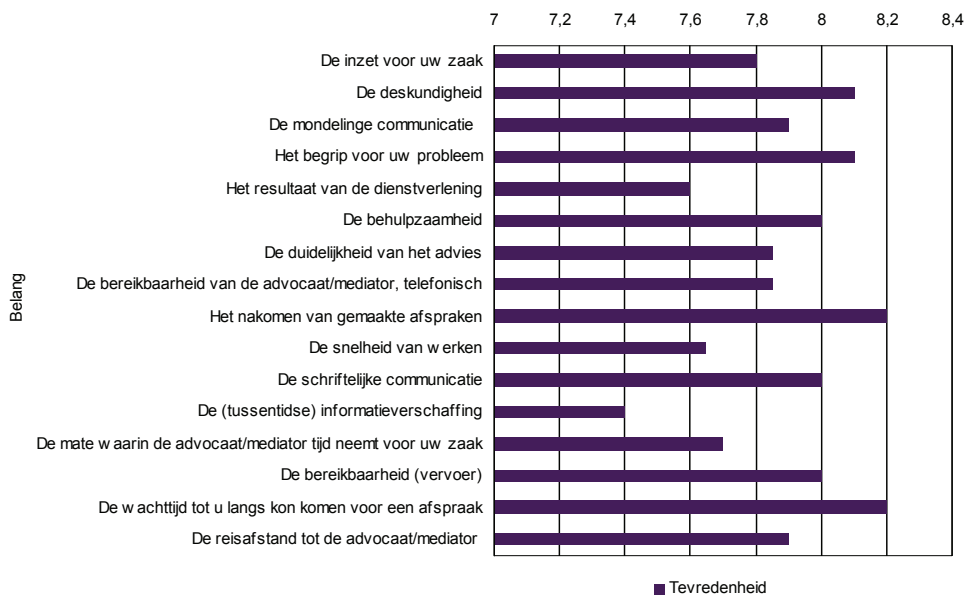
De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand laat regelmatig klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder de ontvangers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het meest recent zijn tevredenheidsscores uit 2009. Verschillende aspecten van de dienstverlening door toegevoegde advocaten krijgen een waardering tussen 7,5 en 8,2 op een 10-puntsschaal. In eerdere metingen werd nooit lager dan een 7 gemeten, en nooit hoger dan een 8. De scores over 2009 zijn daarmee de hoogste ooit. Als mogelijke verklaring wordt het auditstelsel genoemd (Combrink-Kuiters et al., 2010, p. 139); maar de rapportage meldt ook dat de steekproef meer 'kleine' problemen bevat dan eer-

dere jaren. Het is dus denkbaar dat de hogere scores aan deze verandering in de onderzochte populatie zijn te wijten.

Bij het tevredenheidsonderzoek dat plaats vindt in het kader van de monitor wordt respondenten om een oordeel gevraagd over 16 elementen van dienstverlening. Naast de waardering wordt de respondenten ook gevraagd hoe belangrijk zij elk van de aspecten vinden. Figuur 1 toont de tevredenheidsscores, in volgorde van het belang dat respondenten aan het onderwerp hechten. Inzet, deskundigheid en mondelinge communicatie worden door de respondenten het belangrijkste gevonden.

Figuur 1 Tevredenheid van gebruikers gesubsidieerde rechtsbijstand met verschillende aspecten van de dienstverlening, in volgorde van belang



Bron: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010

Twee derde van de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand geeft aan dat ze bij een volgende keer dezelfde dienstverlener zouden benaderen. Zowel bij terugkerende als bij niet terugkerende klanten (1 op de 3) zijn de oordelen over de hulp die ze hebben gekregen en over de deskundigheid van de dienstverlener de meest genoemde overwegingen om al dan niet terug te keren.

Twee derde van de geënquêteerde toevoeginggebruikers meldt dat hun probleem geheel of grotendeels is opgelost. Ruim drie kwart vindt dat de rechtsbijstandverlener daaraan een (zeer) positieve bijdrage heeft geleverd.

2.5.2 Rechtsbijstandverzekeringen

Over de waardering van rechtsbijstandverzekeringen, door klanten en publiek, zijn enkele onderzoeken gepubliceerd. Die worden in het eerste deel van deze paragraaf behandeld. In het tweede deel komen (recente) bevindingen uit doorlopend klantwaarderingsonderzoek aan de orde. Hiervoor hebben vijf van de grootste rechtsbijstandverzekeraars gegevens aangeleverd.

Incidenteel klantwaarderingsonderzoek 2005-2010

Rechtsbijstandverzekeringen in beeld

Broeder (2008) rapporteerde over het beeld dat Nederlanders hebben van rechtsbijstandverzekeringen, op basis van een enquête onder deelnemers aan een (internet)consumentenpanel. De enquête werd uitgezet onder 1.428 werkende leden van het panel (met een leeftijd van 18 jaar of ouder). Doel was vast te stellen welk beeld Nederlanders hebben van rechtsbijstandverzekeringen. Door naast verzekerden ook niet-verzekerden te enquêteren kunnen deze groepen worden vergeleken. Ook worden ervaringen vergeleken van deelnemers die een beroep op de verzekering hebben gedaan en deelnemers die ooit zelf een advocaat inschakelden. Van de verzekerden heeft 55% een positief beeld van de verzekering. Onder de niet-verzekerden is dat 20%. Overigens spelen concrete ervaringen met de behandeling van een zaak slechts een geringe rol in de oordelen; 88% van de verzekerden deed in de drie jaar voorafgaand aan het onderzoek geen beroep op de verzekering. In de rapportage worden de ervaringen van verzekerden die wél en geen beroep deden op de verzekering niet systematisch uitgesplitst, zodat onduidelijk blijft of directe ervaringen positief dan wel negatief bijdragen aan het beeld dat men heeft. Alleen het oordeel over de kennis van verzekeringsjuristen, dat aanmerkelijk positiever was binnen de groep die claimde, wordt uitgesplitst gerapporteerd. Ruim een kwart van de respondenten schakelde ooit zelf een advocaat in. Onder hen zijn ook verzekerden.³⁷ In de analyse wordt niet ingegaan op mogelijke verschillen in de geschillen waarvoor een verzekeraar of advocaat is benaderd. Verzekerden zijn vaker dan onverzekerden (41% vs 26%) van mening dat een verzekeringsjurist een geschil even kundig behandelt als een advocaat. Broeder legde het consumentenpanel een aantal kenmerken voor, met de vraag of die meer bij een advocaat, of bij een jurist van een rechtsbijstandverzekering passen. De laatsten worden meer behulpzaam gevonden dan advocaten, terwijl de omschrijvingen 'integer', 'kennis van zaken', 'professioneel' en 'prijzig' meer kenmerkend voor advocaten worden gevonden.

Speciale aandacht is geschonken aan het beeld dat verzekeraars zaken trachten af te handelen via een snelle schikking. Van de zaken in de steekproef is het in 28% van de gevallen tot een schikking gekomen. Het beeld dat de verzekering uit is op een snelle schikking is sterker bij verzekerden die een claim indienden dan bij hen die dat niet deden (30% tegen 20%). Uit die cijfers blijkt evenwel dat het beeld dat de verzekeraar uit is op een snelle schikking geen gemeengoed is.

Tros Radar enquête (2010)

Via een internetenquête onder het consumentenpanel van dit televisieprogramma werden 27.000 polishouders geënquêteerd. Van hen heeft 45% (ruim 12.000 geënquêteerden) wel eens een beroep gedaan op de verzekering. Eén op de vijf polishouders is ontevreden over de rechtsbijstandverzekering. Er zijn kleine verschillen in de mate van (on)tevredenheid, wanneer verbijzondering plaatsvindt naar polishouders die advies kregen, polishouders die rechtsbijstand kregen en polishouders wier claim werd afgewezen.

³⁷ Van de respondenten die een advocaat inschakelden was (ten minste) 28% verzekerd. Zij gebruikten de verzekering in dit geval niet omdat het geschil buiten de dekking viel (20%) of omdat ze meer vertrouwen hadden in een advocaat (8%).

Tien procent van de respondenten zegt dat hun claim werd afgewezen. Van deze polishouders was 67% in de veronderstelling dat de polis hun claim zou dekken. Klanten die zelf een advocaat mochten kiezen tonen zich aanzienlijk vaker tevreden over de geleverde dienst dan klanten die geen keuze werd gelaten. Van polishouders die zelf een advocaat kozen is 6% ontevreden, van de polishouders die zelf mochten kiezen maar het voorstel van de verzekeraar volgden is 5% ontevreden. Van de polishouders voor wie de verzekeraar een advocaat aanwees zonder de mogelijkheid te zijn geboden zelf een advocaat te kiezen, is 36% ontevreden.

Doorlopend klanttevredenheidsonderzoek in de verzekeringsbranche

Verzekeraars laten doorlopend onderzoek verrichten naar de tevredenheid van klanten. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door gespecialiseerde (markt)onderzoeksbureaus. In dit gedeelte maken we gebruik van deze klanttevredenheidsonderzoeken en kijken we naar het oordeel van klanten die gebruik hebben gemaakt van de diensten van rechtsbijstandverzekeraars. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verzekeraars de klanttevredenheidsgegevens beschouwen als concurrentiegevoelige informatie. Om die reden worden hier geen naar specifieke verzekeraars herleidbare gegevens getoond, maar wordt een totaalbeeld gegeven van alle onderzoeken tezamen. Er zijn gegevens verkregen van vijf rechtsbijstandverzekeraars, die tezamen het leeuwendeel van de rechtsbijstandsverzekeringsmarkt vertegenwoordigen. In de hier gepresenteerde gegevens zijn de onderzoeken van vier verzekeraars verwerkt. De vijfde rapportage week te sterk af van de overige vier. De gegevens hebben betrekking op het jaar 2010.

Voor het onderzoeken van de klanttevredenheid zijn respondenten als volgt gewonnen en geënuquêteerd. Klanten worden kort na het sluiten van een dossier benaderd voor deelname aan een tevredenheidsonderzoek. Meestal gebeurt dit via email. Indien de klant wil meewerken, wordt via het internet een enquête voorgelegd.³⁸ Hierin wordt voornamelijk naar een mening gevraagd over verschillende aspecten van de dienstverlening. In totaal zijn er 90.000 mensen benaderd voor deelname aan de gebruikte tevredenheidsonderzoeken. Hiervan hebben er 16.000 mensen meegedaan. Dit komt overeen met een respons van 18%.³⁹

Een respons van 18% betekent dat ongeveer vier van de vijf rechtshulpgebruikers niet heeft deelgenomen aan het tevredenheidsonderzoek. Om de gevolgen van deze non-respons voor de generaliseerbaarheid te onderzoeken, hebben onderzoekers van twee klanttevredenheidsonderzoeken de steekproefverdeling op bepaalde kenmerken vergeleken met de populatie, zoals de man-vrouwverdeling en deelname per rechtsgebied. Hieruit bleek dat de steekproef slechts marginaal afweek van de populatie. We gaan er daarom vanuit dat de hier gepresenteerde resultaten generaliseerbaar zijn.

Het primaire doel van de tevredenheidsonderzoeken is monitoren van de klanttevredenheid. Gegeven de aard van deze onderzoeken bevatten ze vrijwel geen objectieve kenmerken van de afgehandelde zaken en de behandelaars (bv. de doorlooptijd of het specialisme van de rechtshulpverlener).⁴⁰ Dit is een beperking voor het onderzoeken van de kwaliteit van dienstverlening omdat het alleen kan worden

³⁸ Bij één verzekeraar wordt, indien een respondent niet over internet beschikt, via de reguliere post een uitnodigingsbrief verzonden en, als op de uitnodiging wordt ingegaan, een schriftelijke vragenlijst.

³⁹ De respons van de afzonderlijke onderzoeken varieerden van 10% tot 47%.

⁴⁰ Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld informatie over het behaalde resultaat en over afkopen.

bekeken vanuit het oogpunt van de klant, dat sterk beïnvloed wordt door de verwachtingen over de dienstverlening.⁴¹ Dit betekent dat het oordeel van de klant de feitelijke dienstverlening niet altijd even adequaat zal reflecteren. Een klant kan bijvoorbeeld ontevreden zijn met dienstverlening die een deskundige zou bestempelen als uitstekend, en vice versa. We geven de klanttevredenheid dan ook de volgende plaats in het onderhavige onderzoek: de tevredenheid wordt niet gezien als een weerspiegeling van de kwaliteit maar eerder als een indicator voor de aansluiting tussen verwachtingen van de klant enerzijds en de feitelijk verleende diensten anderzijds. Dat is een voor de verzekeraar belangrijk gegeven: tevreden klanten zullen hun verzekering waarschijnlijk voortzetten en mogelijk bij anderen aanbevelen. Een directe indicator voor de kwaliteit van de dienstverlening is het niet; en ontwikkelingen in de kwaliteit lopen niet noodzakelijk parallel aan ontwikkelingen in de klanttevredenheid (zie paragraaf 1.5).

We hebben uit de beschikbare onderzoeken gegevens over negen topics gedestilleerd. Het betreft de (tevredenheids)oordelen van de klanten over: de totale prestatie van de verzekeraar (algemeen oordeel), de juridische deskundigheid, de snelheid van afhandeling, de bereikbaarheid, de informatievoorziening en de advisering, het nakomen van afspraken, de klantvriendelijkheid, en de integriteit. In het vervolg van deze paragraaf worden ze stuk voor stuk besproken. De onderstaande gegevens hebben betrekking op verzekerden met een particuliere rechtsbijstandspolis (geen bedrijfspolissen) en op afgehandelde zaken tenzij anders vermeld.

Algemeen oordeel

In de meeste onderzoeken is gevraagd naar een rapportcijfer voor de dienstverlening in het algemeen. Gemiddeld genomen is dit een 7,3 (zie tabel 2). Sommige onderzoeken maken onderscheid naar het type dienstverlener dat de klant heeft bijgestaan en de wijze waarop de zaak is afgedaan. Klanten die gebruik hebben gemaakt van eerstelijnsdienstverlening geven het hoogste rapportcijfer, namelijk een 7,6. Bij tweedelijnsdienstverlening waarderen de klanten de dienstverlening met een 7,2. Klanten van een advocaat in loondienst geven een 7,0 en klanten van een netwerkadvocaat een 6,9. Dat tweedelijnsdienstverlening lager scoort dan eerstelijnsdienstverlening valt waarschijnlijk toe te schrijven aan verschillen in de aard van het probleem. Complexe problemen die veel juridische expertise vergen zullen in de regel niet door de eerstelijnsdienstverlening (kunnen) worden afgedaan. De afhandeling vergt meer tijd, meer frequente communicatie en daarmee ook meer kans miscommunicatie.

⁴¹ Voor een inhoudelijke bespreking van de beperkingen van het gebruiken van tevredenheid als indicator voor kwaliteit verwijzen we naar de inleiding van deze rapportage.

Tabel 2 Het algemene rapportcijfer voor de dienstverlening van rechtsbijstandverzekeraars en het rapportcijfer naar type dienstverlening en wijze van afdoening

	Cijfer
Algemeen rapport cijfer	7,3
<i>Type dienstverlener</i>	
Eerstelijnsdienstverlening	7,6
Tweedelijnsdienstverlening door jurist van verzekeraar	7,2
Tweedelijnsdienstverlening door advocaat in loondienst	7,0
Tweedelijnsdienstverlening door netwerkadvoocaat	6,9
<i>Wijze van afdoening</i>	
Schikking	7,6
Gerechtelijke procedure	7,4
Afgekochte hulpvraag	7,0
Afgewezen hulpvraag	5,3

Ook de wijze van afdoening blijkt van invloed op de klantwaardering. Klanten die hebben geschikt geven een rapportcijfer van een 7,6. Een schikking wordt dus, overal het algemeen, positief gewaardeerd. De dienstverlening in het kader van gerechtelijke procedures wordt gewaardeerd met een 7,4 en afgekochte rechtshulpzoekenden geven een 7,0 voor verleende dienst. Afgewezen klanten geven een laag rapportcijfer (5,3). De helft (52%) van de afgewezen klanten geeft aan dat het volledig duidelijk is geworden waarom er is afgewezen, ongeveer een kwart (23%) is het deels duidelijk geworden, en voor een kwart van de afgewezen klanten is het helemaal niet duidelijk geworden waarom de verzekeraar de hulpvraag niet in behandeling heeft genomen.

Een aantal klanttevredenheidsonderzoeken vraagt klanten te oordelen over verschillende aspecten van de dienstverlening. Waar dat mogelijk was hebben we voor deze indicatoren het onderscheid gemaakt tussen de dienstverlening van juristen en de dienstverlening van advocaten (zie tabel 3). Uit de beschrijvende statistieken blijkt dat de klanten van rechtstbijstandverzekeraars de juridische dienstverlening en het behaalde resultaat goed tot zeer goed vonden, en dat de dienstverlening door juristen en advocaten vrijwel gelijk wordt gewaardeerd. Als er wordt gekeken naar de prijs/kwaliteitsratio, dan blijkt dat klanten die hulp kregen van een advocaat (in loondienst of netwerk) de prijs/kwaliteitverhouding van hun polis minder gunstig beoordelen dan klanten die werden bijgestaan door een verzekeringsjurist. Dit hangt vermoedelijk samen met de complexiteit van het probleem. Hulpvragen die volledig door een jurist zijn afgehandeld zullen over het algemeen zonder veel complicaties zijn opgelost, terwijl de lastigere kwesties bij een advocaat terecht komen. Verder vonden de klanten de afhandeling van het dossier goed tot zeer goed verlopen, net als de kwaliteit van de correspondentie. De klanten waren tevreden over het contact met de behandelaar in het algemeen als ook met een externe advocaat. Tot slot blijkt dat 77% van de klanten het eens of helemaal eens was met de stelling: 'de kwaliteit van de verrichtte werkzaamheden van de behandelaar was goed' (niet opgenomen in de tabel). De indicatoren ondersteunen het idee dat de klanten over het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening. Het overall oordeel is positief te noemen.

Tabel 3 Algemeen oordeel over dienstverlening naar type behandelaar^a

	Jurist	Netwerkadvoocaat
Juridische dienstverlening	3,6	3,5
Resultaat	3,7	3,6
Prijs/kwaliteitverhouding van verzekering	3,0	2,3
Afhandeling dossier	3,6	
Kwaliteit correspondentie	3,5	
Contact met behandelaar ^{b, c}	3,9	
Tevredenheid ^b		3,7

^a 1 = slecht; 2 = redelijk of matig; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend

^b 1 = zeer ontevreden; 2 = ontevreden; 3 = neutraal; 4 = tevreden; 5 = zeer tevreden

^c Dit cijfer is inclusief externe advocaten. Omdat die minder vaak worden ingezet zal het cijfer voornamelijk betrekking hebben op juristen.

Bereikbaarheid

Over de telefonische bereikbaarheid zijn de klanten van rechtsbijstandverzekeraars tevreden tot zeer tevreden. In ongeveer de helft van de contacten was de behandelaar in alle gevallen zelf telefonisch bereikbaar. Een deel van de klanten is ook wel eens door een collega te woord gestaan. Vaak wordt dan afgesproken dat de desbetreffende behandelaar zal terugbellen. Deze afspraak wordt niet altijd even goed nageleefd: de klanten geven aan dat 78% van de juristen en 68% van de netwerkadvocaten zich aan deze afspraak heeft gehouden. Toch is het algemene oordeel van de klanten dat de verzekeraar in het algemeen, als ook de specifieke behandelaar, goed tot zeer goed bereikbaar zijn.

Juridische deskundigheid

In tabel 4 staat het oordeel van de klanten over de juridische deskundigheid van juristen en advocaten (extern of in loondienst) van rechtsbijstandverzekeraars. Over het algemeen zijn de klanten tevreden met de juridische deskundigheid. Er zijn wat dat betreft geen verschillen tussen juristen en advocaten gevonden. De klanten beoordelen de deskundigheid en het plan van aanpak gemiddeld genomen als goed. De gegeven toelichting over de kans van slagen wordt wat minder positief beoordeeld door klanten die geholpen zijn door een advocaat (redelijk - goed) dan door klanten die behandeld zijn door een jurist (goed). Desalniettemin is het oordeel positief.

Tabel 4 Oordeel over de juridische deskundigheid naar type behandelaar^a

	Jurist	Netwerkadvoocaat
Deskundigheid	3,3	3,2
Tevredenheid met juridische deskundigheid ^b	3,9	3,9 ^c
Plan van aanpak	3,1	3,1
Kwaliteit juridische analyse ^d	2,9	2,7

^a 1 = slecht; 2 = redelijk of matig; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend

^b 1 = zeer ontevreden; 2 = ontevreden; 3 = neutraal; 4 = tevreden; 5 = zeer tevreden.

^c Het cijfer betreft advocaten in loondienst van de verzekeraar

^d Het ging hier om de toelichting over de kans van slagen van de zaak

Het nakomen van afspraken

Over het nakomen van afspraken zijn de klanten van rechtsbijstandverzekeraars over het algemeen zeer tevreden. De klanten verschillen vrijwel niet in hun oordeel over juristen en advocaten (netwerk of in loondienst). Ze bestempelen het nakomen van afspraken als goed tot zeer goed. Ongeveer zes van de zeven mensen is het eens met de stelling dat de afspraken zijn nagekomen. Over de niet-nagekomen afspraken ontbreekt verder informatie.

Informatie en advies

De verzekeraars hebben ook de tevredenheid over de informatievoorziening en het advies van de jurist en een netwerkadvoocaat of een advocaat in loondienst onderzocht. Over het algemeen werd die informatie duidelijk en volledig gevonden (zie tabel 5). De klanten oordelen ook positief over specifiekere aspecten van informatievoorziening door zowel juristen als advocaten. De klanten worden goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de zaak. Ze zijn tevreden over de gelegenheid die wordt geboden om de zaak toe te lichten. Over de mate waarin de rechtshulpverlener zijn standpunt over het te bereiken resultaat met de klant heeft besproken, oordelen klanten ergens tussen neutraal en tevreden. Hetzelfde geldt voor de mate waarin ze schriftelijk zijn geïnformeerd over de ontwikkelingen in de zaak. De score op de toelichting op de uitkomst ligt ergens tussen redelijk/matig en goed, en blijft daarmee achter bij andere aspecten van de informatievoorziening.

Tabel 5 De gemiddelde score voor informatievoorziening en advies voor juristen en advocaten^a

	Jurist	Netwerkadvoocaat
<i>Informatie algemeen</i>		
Duidelijke informatie	3,0 ^b	
Volledige informatie	3,3 ^b	
<i>Informatie specifiek</i>		
Op hoogte houden van zaak	3,2	3,1
Gelegenheid toelichten ^c	3,9	4,0 ^d
Schriftelijk geïnformeerd over ontwikkelingen ^c	3,7	3,7 ^d
Standpunt besproken ^c	3,7	3,8 ^d
Toelichting over de uitkomst	2,9	2,7
<i>Advies</i>		
Duidelijkheid vervolgstappen behandelaar	3,2	3,1
Duidelijkheid vervolgstappen klant	3,2	3,2
Alternatieven genoemd na afwijzing? ^d	2,7	

^a De antwoordcategorieën waren 1 = slecht; 2 = redelijk of matig; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend, tenzij anders vermeld

^b Dit cijfer is inclusief externe advocaten. Omdat die minder vaak worden ingezet zal het cijfer voornamelijk betrekking hebben op juristen.

^c De antwoordcategorieën waren 1 = zeer ontevreden; 2 = ontevreden; 3 = neutraal; 4 = tevreden; 5 = zeer tevreden.

^c Het cijfer betreft advocaten in loondienst van de verzekeraar

^d De antwoordcategorieën waren 1 = helemaal mee oneens; 2 = mee oneens; 3 = niet mee eens/ niet mee oneens; 4 = mee eens; 5 = helemaal mee eens.

Wat betreft advies blijkt dat 93% van de klanten heeft aangegeven voldoende tot uitstekend telefonisch advies te hebben gehad. Klanten die worden afgewezen voor bijstand worden echter niet vaak actief geattendeerd op alternatieven (twee derde van de respondenten). De dienstverleners zijn volgens de klanten wel goed duidelijk

wat betreft vervolgstappen die de behandelaar neemt en welke stappen de klant zou moeten nemen.

Integriteit

De onderzoeken laten zien dat klanten evenveel vertrouwen hebben in juristen van verzekeraars als in een netwerkadvocaat. Beide scoren een 3,3 op een schaal die loopt van helemaal geen vertrouwen (score 1) tot extreem veel vertrouwen (score 5), wat overeen komt met 'redelijk veel vertrouwen.' Verder vinden klanten de termen eerlijkheid en openheid gemiddeld genomen goed passen bij rechtsbijstandverzekeraars. De betrouwbaarheid van juristen van verzekeraars wordt als goed tot zeer goed beoordeeld. Afgaande op deze indicatoren, geven de resultaten aan dat de klanten van rechtsbijstandsverzekeraars positief zijn over de integriteit.

Klantvriendelijkheid en snelheid

De meeste onderzoeken gaan uitvoerig in op klantvriendelijkheid en snelheid. In tabel 6 zijn de oordelen over verschillende aspecten van klantvriendelijkheid weergegeven. Het gaat hierbij dus niet zozeer om de inhoudelijke aspecten van dienstverlening maar eerder om de wijze van bejegenen. Over het algemeen laten de onderzoeken zien dat de klanten tevreden zijn met de behandelaar, voor wat betreft aandacht, vriendelijkheid, empathisch vermogen, e.d.. Alles scoort goed tot zeer goed. Er zijn twee indicatoren waarbij we onderscheid konden maken tussen juristen en advocaten (netwerkadvocaten of advocaten in loondienst). Die verschillen met juristen zijn gering.

Tabel 6 Oordeel over klantvriendelijkheid van verzekeraars naar type behandelaar^a

	Jurist	Advocaat
Persoonlijk contact	3,8	3,9
Klant wordt serieus genomen	3,4	3,3
Vriendelijke jurist	3,8	
Persoonlijke aandacht van jurist	3,6	
Gelegenheid tot stellen van vragen	3,7	
Inlevingsvermogen jurist	3,6	
Gemak melding via website	3,7	
Afhandelen van klachten door rechtsbijstand	3,3	
Financiële afhandeling	3,4	
Toegankelijkheid ^b	3,8	
Daadkracht ^b	3,8	

^a De antwoordcategorieën waren 1 = slecht; 2 = redelijk of matig; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend, tenzij anders vermeld

^b Het cijfer is inclusief externe advocaten. Omdat dit slechts een klein deel van het cijfer bepaald zal het cijfer voornamelijk betrekking hebben op juristen. De antwoordcategorieën waren: 1 = past helemaal niet, 2 = past niet, 3 = past een beetje, 4 = past goed, 5 = past heel goed.

Wat betreft snelheid van handelen, blijkt uit tabel 7 dat klanten hierover positief oordelen en dat er weinig verschil zit in het oordeel over juristen en netwerkadvocaten (of advocaten in loondienst). De reactiesnelheid wordt als goed tot zeer goed beoordeeld. De snelheid wat betreft de afhandeling van de zaak werd goed bevonden en klanten zijn hier over het algemeen tevreden over. Klanten zijn ook tevreden over de snelheid van de eerste brief die vaak wordt gestuurd ter bevestiging van aanmelding van de zaak. Ook over de snelheid van terugbellen zijn klanten over het algemeen tevreden. Afspraken om terug te bellen worden, door zowel

juristen als advocaten, niet altijd nagekomen: 88% van de juristen heeft teruggebeld en 85% van de netwerkadvocaten of advocaten in loondienst. Wat betreft de snelheid van terugbellen zijn er duidelijke verschillen tussen juristen en advocaten: 55% van de juristen en 39% van de advocaten heeft binnen twee dagen contact opgenomen met de klant. Desalniettemin blijkt dat klanten weinig verschillen in hun tevredenheid met de snelheid van terugbellen door juristen en advocaten. Over beide typen dienstverleners zijn de klanten gemiddeld genomen 'tevreden'.

Tabel 7 Oordeel over de snelheid naar type behandelaar^a

	Jurist	Netwerkadvocaat
Reactiesnelheid	3,3	3,3
Afhandeling zaak	3,0	2,8
Snelheid 1e brief ^b	4,0	4,0 ^c
Snelheid behandeling rest ^b	3,7	3,7 ^c
Snelheid van terugbellen ^b	3,7	3,8 ^c
Reactiesnelheid op melding ^d	3,5	
Tijdsduur afhandeling dossier ^d	3,3	

^a 1 = slecht; 2 = redelijk of matig; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend.

^b 1 = zeer ontevreden; 2 = ontevreden; 3 = neutraal; 4 = tevreden; 5 = zeer tevreden.

^c Het cijfer betreft advocaten in loondienst van de verzekeraar.

^d Het cijfer is inclusief externe advocaten. Omdat dit slechts een klein deel van het cijfer bepaald zal het cijfer voornamelijk betrekking hebben op juristen.

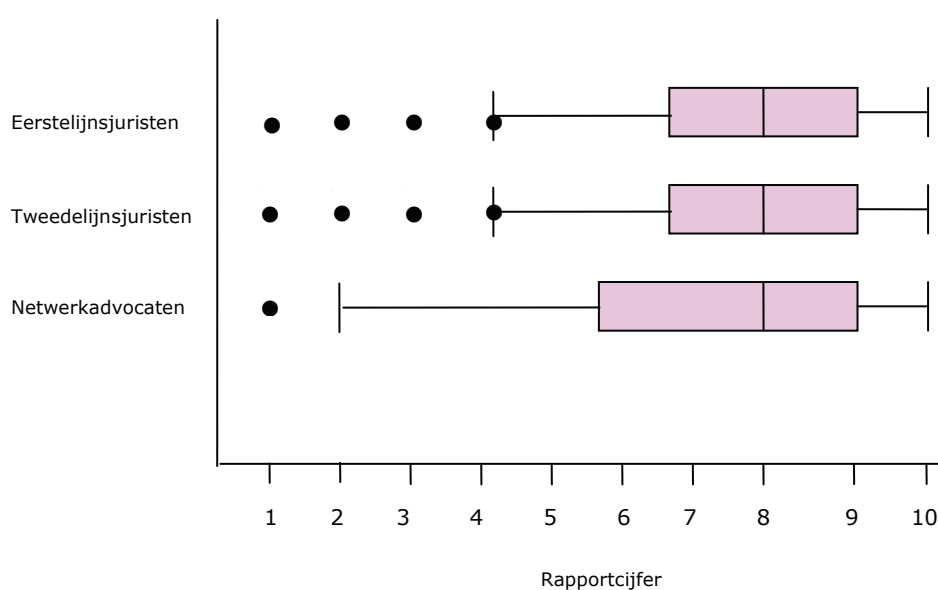
Verdeling in tevredenheid

De voorgaande totaaloverzichten geven aan dat klanten gemiddeld genomen positief zijn over de dienstverlening van rechtsbijstandverzekeraars. Gemiddelden zeggen echter niks over de mate waarin klanten verdeeld zijn in hun oordeel. Omdat we graag willen weten in welke mate mensen unaniem positief zijn in hun oordeel, bespreken we in deze paragraaf de spreiding voor de volgende drie belangrijke kernindicatoren: rapportcijfer, deskundigheid, en het nakomen van afspraken. We kijken tevens naar verschillen in verdeling naar type dienstverlener. We gebruiken een *boxplot*. Hiermee wordt inzichtelijk welke rapportcijfers uitzonderlijk zijn (de punten), de reële minimale en maximale scores (de uiteinden van de horizontale lijn), en de scores waarop minimaal 50% van de mensen antwoord op heeft gegeven (de vierkanten).

Figuur 2 toont de verdeling van de rapportcijfers van klanten naar het type dienstverlening dat ze ontvingen. De verdeling is gelijk voor de eerstelijns- en tweedelijnsdienstverlening. De rapportcijfers 1, 2, en 3 kunnen als uitzonderlijk worden beschouwd: er zijn maar weinig klanten die dit cijfer geven. Het laagste reële rapportcijfer is een 4: er zijn niet veel maar toch wel redelijk wat mensen die dit rapportcijfer toekennen voor de eerstelijns- en tweedelijnsdienstverlening van rechtsbijstandverzekeraars. Ongeveer 25% van de klanten geeft het cijfer 7 of lager. Ongeveer 25% van de klanten heeft een cijfer gegeven van een 9 of hoger. Ten minste de helft van de klanten heeft een cijfer gegeven van tussen 7 en 9. Over

de dienstverlening door netwerkadvocaten⁴² blijken klanten meer verdeeld te zijn dan over de eerstelijns- en tweedelijnsdienstverlening. Een rapportcijfer van 1 kan als uitzonderlijk worden beschouwd en de reële minimale waarde is 2. Waar 50% van de klanten een cijfer tussen de 7 en de 9 gaf voor eerste en tweedelijnsdienstverlening ligt deze voor netwerkadvocaten tussen de 6 en de 9. Waarschijnlijk is de grotere verdeeldheid in het rapportcijfer voor netwerkadvocaten gelegen in de grotere juridische complexiteit van het probleem wat tot uitdrukking kan komen in de uiteindelijke waardering voor de dienstverlening.

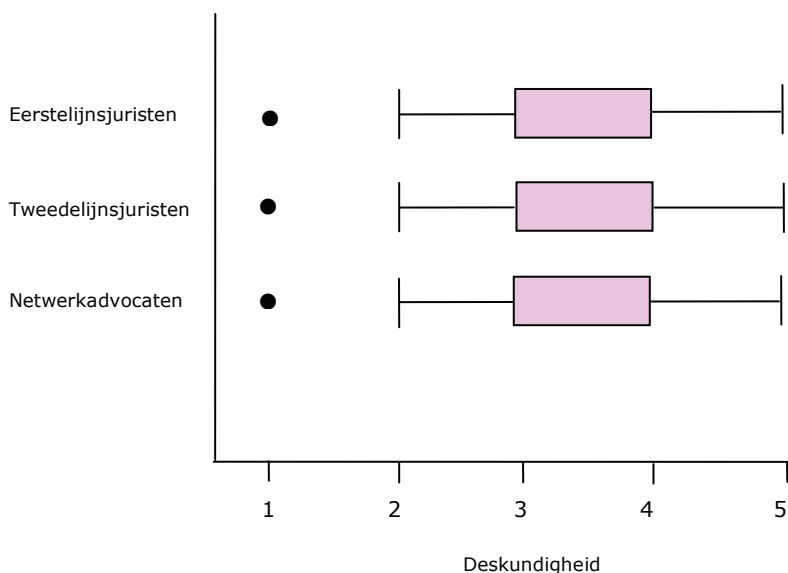
Figuur 2 De verdeling in het rapportcijfer voor de dienstverlening naar het type behandelaar



Uit figuur 3 blijkt dat klanten in gelijke mate verdeeld zijn in hun oordeel over de deskundigheid van eerstelijnsjuristen, tweedelijnsjuristen en netwerkadvocaten. Het antwoord 'slecht' (waarde 1) wordt slechts in uitzonderlijke gevallen gegeven. Veel vaker gaat het om redelijk (waarde 2), goed (waarde 3), zeer goed (waarde 4) en uitzonderlijk (waarde 5). Ten minste de helft van de klanten heeft goed of zeer goed geantwoord. Dezelfde verdeling werd geconstateerd voor het nakomen van afspraken (niet in een figuur weergegeven). Kennelijk zijn mensen over het algemeen positief over de deskundigheid als ook over het nakomen van afspraken en in gelijke mate verdeeld in hun oordeel voor de verschillende typen behandelaars. Het aandeel mensen dat de deskundigheid of het nakomen van afspraken 'slecht' vond, is klein te noemen: 2% voor eerstelijns, 5% voor tweedelijns, en 8% voor advocaten.

⁴² In een enkel geval kan het hier gaan om een zelf gekozen advocaat. In de data kunnen namelijk niet de gevallen worden geïsoleerd waarin een claim door de verzekeraar wordt afgewezen, en de verzekerde alsnog zelf een advocaat behandelt. De invloed hiervan op het totale resultaat is naar verwachting niet groot.

Figuur 3 De verdeling in het oordeel over de deskundigheid naar het type behandelaar



(1 = slecht; 2 = redelijk; 3 = goed; 4 = zeer goed; 5 = uitstekend)

De redenen voor tevredenheid en ontevredenheid

Een paar klanttevredenheidsonderzoeken hebben gekeken naar de primaire reden voor tevredenheid of ontevredenheid. Ongeveer 23% van de tevreden klanten geeft aan dat ze vooral te spreken waren over de duidelijkheid wat betreft vervolgstappen. De betrokkenheid van de dienstverlener was ook een vaak genoemde reden (23% van de tevreden klanten). De deskundigheid van de dienstverlener wordt door 20% van de tevreden klanten als reden opgegeven voor de tevredenheid en 18% van de tevreden klanten geeft aan dat de snelheid van de reactie een rol heeft gespeeld. De redenen die klanten gaven voor hun ontevredenheid waren de snelheid van de reactie (18% van de ontevreden klanten), de betrokkenheid bij het probleem (18% van de ontevreden klanten), de deskundigheid van de behandelaar (14% van de ontevreden klanten). Merk op dat zowel tevreden klanten als ontevreden klanten, de betrokkenheid en de deskundigheid als een reden opgaven voor tevredenheid en respectievelijk ontevredenheid. Daaruit spreekt enerzijds dat dit aspecten zijn die zwaar meewegen in het oordeel dat verzekerden geven over de dienstverlening. En anderzijds wijzen deze resultaten er op dat de kwaliteit van de dienstverlening op deze aspecten nogal wat variatie vertoont.

Conclusie

Klanten van rechtsbijstandverzekeraars zijn over het algemeen positief over de dienstverlening.⁴³ Het algemene (tevredenheids)oordeel is voldoende te noemen. Alleen afgewezen klanten geven de dienstverlening een laag rapportcijfer. Vaak hadden zij wel hulp verwacht en is het hen niet volledig duidelijk waarom ze zijn af-

⁴³ Het gaat hier om natuurlijke personen. Rechtspersonen zijn niet onderzocht.

gewezen. Het rapportcijfer dat netwerkadvocaten van rechtzoekenden krijgen vertoont meer variatie dan het cijfer voor eerstelijns- en tweedelijnsjuristen. Het is aannemelijk dat dit verschil te maken heeft met (verschillen in) de juridische complexiteit van de problemen die deze dienstverleners behandelen. Het (tevredenheids)oordeel van rechtshulpzoekenden over de juridische deskundigheid, de snelheid van afhandeling, de bereikbaarheid, de informatievoorziening en de advisering, het nakomen van afspraken, de klantvriendelijkheid, en de integriteit is zeer positief te noemen. Al met al laten de resultaten zien dat de verleende diensten aansluiten bij de verwachtingen die verzekerden er van hebben. Een belangrijke uitzondering zijn de gevallen waarin de hulpvraag wordt afgewezen.

2.5.3 *Advocaten en verzekeraars vergeleken*

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1 kunnen klanttevredenheidsscores ten aanzien van advocaten en verzekeraars niet zonder meer worden vergeleken. Niet alleen de methodieken van onderzoeken lopen uiteen, maar ook de problemen waarvoor de beide groepen dienstverleners worden benaderd (het is aannemelijk dat de problemen die bij advocaten terechtkomen gemiddeld 'ernstiger' zijn dan die waarvoor verzekeraars worden benaderd) en de verwachtingen die cliënten van de dienstverlening hebben variëren.

In de voorgaande paragrafen zagen we dat in klanttevredenheidsonderzoeken in beide beroepsgroepen de meeste klanten tevreden zijn. In enkele onderzoeken is respondenten om een vergelijkend oordeel gevraagd. Dat lost het probleem van verschillende verwachtingen en verschillen in de aard van de verleende diensten niet op, maar er is in elk geval sprake van een gelijke methodiek.

In de rapportage *Imago Advocatuur* (Blauw Research, 2006) gaven respondenten een cijfer (op een 10-puntsschaal) voor de algemene indruk die ze van verschillende beroepsgroepen hadden. Advocaten kregen een 6,4, juristen van rechtsbijstandverzekeraars een 6,5.⁴⁴ Wordt het oordeel uitgesplitst naar respondenten die daadwerkelijk ervaring hebben met de dienstverlening en respondenten zonder ervaring, dan blijken respondenten met ervaring gunstiger over advocaten te oordelen dan over verzekeringsjuristen (6,5 tegen 6,3). In vergelijking met mensen mét ervaring hebben respondenten zonder ervaring dus een negatiever beeld van advocaten en een positiever beeld van verzekeringsjuristen. Op dezelfde schaal ontvingen notarissen (6,8) en rechters (6,7) de hoogste waardering. Aanmerkelijk lager scoren officieren van justitie (6,1) en bedrijfsjuristen (6,0).

Couwenberg, Schol, Winter (2009) vroegen hun respondenten verschillende juridische dienstverleners te beoordelen op een 10-punts schaal. De respondenten waarden de dienstverlening door hun advocaat met gemiddeld 5,4. Op dezelfde schaal scoren notarissen een 6,5; rechters en officieren van justitie een 6,0; deurwaarders 5,6; juridisch adviseurs 5,1; en verzekeraars een 4,6.

In de *geschilbeslechtingdelta* (2010) geven respondenten een oordeel over de 'bruikbaarheid' van rechtshelpers, en geven ze antwoord op de vraag of ze zich in een volgend geval opnieuw tot de rechtshelper zouden wenden. De vraag naar de bruikbaarheid levert voor advocaten een score 4,0 op een 5-puntsschaal; dat is de

⁴⁴ Opgemerkt zij dat vrijwel iedereen (n=897) een oordeel over advocaten kon geven, maar het item over verzekeringsjuristen door aanmerkelijk minder respondenten (n=733) werd beantwoord. Dat beperkt de vergelijkbaarheid van de cijfers.

hoogste score van de twintig organisaties en beroepsgroepen die zijn beoordeeld.⁴⁵ Rechtsbijstandverzekeraars zitten met een score van 3,6 in de lagere regionen. Sociaal Raadslieden scoorden op dezelfde schaal een 3,7 en het Juridisch Loket een 3,6. Op de vraag of men zich opnieuw tot deze rechtshelper zou wenden, scoren verzekeraars (4,02) en advocaten (4,00) vrijwel gelijk, en hoger dan alle andere dienstverleners die konden worden beoordeeld. Sociaal Raadslieden en het Juridisch Loket scoorden hier beide een 3,7.

Broeder (2008) legde het consumentenpanel een aantal kenmerken voor, met de vraag of die meer bij een advocaat, of bij een jurist van een rechtsbijstandverzekering passen. De laatsten worden door meer respondenten behulpzaam gevonden dan advocaten, terwijl de omschrijvingen 'integer', 'kennis van zaken', 'professioneel' en 'prijzig' vaker kenmerkend voor advocaten worden gevonden.

2.6 Samenvatting en conclusies

In de paragrafen 2.1 t/m 2.4 is, op basis van literatuur, een kwalitatief beeld geschetst van tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. Uit die literatuur blijkt dat zich tal van tekortkomingen voordoen. Soms lijkt daaraan miscommunicatie of onbegrip tussen dienstverlener en cliënt ten grondslag te liggen. Er komen ook voorbeelden aan de orde die doen twifelen aan de professionaliteit van de dienstverlener. Er zijn zelfs gevallen die op misleiding en bedrog lijken te wijzen.

Het aangetroffen materiaal laat geen kwantitatief vergelijkende uitspraken over de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars toe, en slechts in beperkte mate kwalitatief vergelijkende uitspraken. Dit in de eerste plaats omdat er relatief weinig literatuur is over tekortkomingen in de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars, terwijl in de literatuur over de advocatuur geen systematisch onderscheid wordt gemaakt tussen zelfstandig optredende advocaten en advocaten die diensten verlenen in zaken die door een rechtsbijstandsverzekering worden gedekt. Desondanks zijn er in het licht van de onderzoeksvragen relevante verschillen te noemen.

- In theorie kan een rechtzoekende voor elk juridisch probleem een advocaat vinden; al blijkt het in de praktijk wel eens moeilijk de juiste advocaat te vinden en in te schakelen. Advocaten halen soms cliënten binnen door kennis, ervaring of vaardigheden voor te wenden waarover ze niet beschikken. Bij verzekeraars kunnen rechtzoekenden niet terecht voor de hele range van problemen, waarmee ze geconfronteerd kunnen worden. Een veel gerapporteerd probleem is dat verzekerden menen dat hun geschil is gedekt, maar dit volgens de verzekering niet zo is.
- Met betrekking tot de afdoeningsmodaliteiten bieden verzekeraars een extra optie, in de vorm van het afkopen van claims. Dat kan, voor een verzekerde die het puur om financiële compensatie te doen, een aantrekkelijke optie zijn. Zo'n afkoop wordt overigens niet openlijk gepropageerd door verzekeraars, en de verzekeraar bepaalt eenzijdig of een aanbod wordt gedaan. Verzekerden hebben er weinig zeggenschap over. De polisvoorwaarden bepalen veelal dat als de verzeke-

⁴⁵ In hoofdstuk 3 van dit rapport worden de gegevens uit dit onderzoek aan een secundaire analyse onderworpen. Daar worden uitsluitend zaken in de analyse betrokken die in de regel door een verzekering worden gedekt en 'behandelbaar' werden geacht.

raar een redelijk afkoopbod heeft gedaan, maar de verzekerde een gerechtelijke procedure wil, de verzekeraar die niet hoeft te vergoeden.

- Excessen die in de advocatuur voorkomen houden mede verband met het feit dat er veel geld te verdienen kan zijn voor de rechtshulpverlener. Dat scheidt een zekere mate van 'verleiding'. Wanneer dezelfde dienstverlening geschiedt op basis van een rechtsbijstandpolis, is die 'verleiding' niet of nauwelijks aanwezig. Over het algemeen geldt voor de personen die ten behoeve van verzekerden diensten verlenen, dat sprake is van vooraf vastgestelde beloningen, en er geen financiële transacties plaatsvinden tussen de juridisch dienstverlener en de rechtzoekende.

Samenvattend moet worden geconcludeerd dat ten aanzien van de verschillende kwaliteitsaspecten, zoals onderscheiden in schema's 2 en 3 in paragraaf 1.3.3 op basis van de bestaande literatuur geen kwantitatieve en/of vergelijkende uitspraken kunnen worden gedaan over de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Wat wél kan worden geconcludeerd, is dat zich bij beide aanbieders problemen voordoen bij het verkrijgen van toegang. Voorts zijn er duidelijke verschillen in de condities waaronder de verleners van juridische bijstand hun werk doen, en de gedragsprikkel die daarvan uitgaan.

Hoe rechtzoekenden zelf aankijken tegen de verschillende dienstverleners blijkt uit de (klant)waarderingsonderzoeken die in paragraaf 2.5 aan de orde kwamen. Zowel de dienstverlening door advocaten als door verzekeraars wordt in de regel positief beoordeeld. Er worden duidelijke verschillen gevonden tussen het beeld dat buitenstaanders (zij die nooit een beroep deden op de diensten van een advocaat of verzekering) hebben, en mensen die daadwerkelijk ervaring hebben met die dienstverlening. Eén onderzoek (Blauw Research, 2006) suggereert dat, in het algemeen, ervaring in positieve zin bijdraagt aan het beeld dat men van advocaten heeft, maar dit voor verzekeringsjuristen juist negatief uitpakt. Van Velthoven en Klein Haarhuis (2010) vinden echter dat respondenten die daadwerkelijk contact hebben gehad met een advocaat negatiever oordelen dan respondenten die geen contact hadden.

Uit een panelonderzoek (Broeder, 2008) kwam naar voren dat de meerderheid van de respondenten niet van mening was dat een verzekeringsjurist even kundig is als een advocaat, maar verzekerden (41%) vaker die mening zijn toegedaan dan onverzekerden (26%), en binnen de groep verzekerden zij die daadwerkelijk hadden geclaimd positiever waren over de deskundigheid van de verzekeringsjurist dan zij die dat niet deden.

In klantwaarderingsonderzoek in opdracht van verzekeraars wordt in de analyse soms verbijzonderd naar het type dienstverlener (eerstelijns of tweedelijns, jurist in dienst van verzekeraar of netwerkadvocaat). Daaruit blijkt dat de eerstelijnsdienstverlening het hoogst wordt gewaardeerd en de tweedelijnsdienstverlening door juristen beter wordt gewaardeerd dan die door advocaten.⁴⁶

⁴⁶ Dit betekent evenwel niet dat die dienstverlening inwisselbaar is. Dat een zaak wordt afgehandeld door een jurist of door een advocaat heeft onder meer te maken met de aard van het geschil. Zaken die niet in eerste lijn en niet door een jurist kunnen worden afgehandeld komen bij een advocaat terecht. Het is weliswaar niet zo dat zaken waarvoor een advocaat wordt ingeschakeld per definitie de zwaarste zijn, maar wel is duidelijk dat de gemiddelde zwaarte van door paralegals en verzekeringsjuristen afgehandelde zaken lager is dan gemiddelde zwaarte van zaken waarvoor een advocaat wordt ingezet.

In het onderzoek dat plaatsvindt ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand vindt een verbijzondering plaats naar 16 aspecten van de dienstverlening door advocaten, waarbij de respondenten bovendien aangeven welk belang zij aan elk van die aspecten hechten. De tevredenheidscijfers variëren van 7,5 (voor de tussentijdse informatieverstopping) tot 8,2 (voor het nakomen van afspraken). Het grootste belang blijken de respondenten te hechten aan de inzet van de rechtshelper voor de zaak en zijn deskundigheid. De waardering die respondenten voor deze aspecten geven is respectievelijk een 7,8 en een 8,1. Uit een analyse van de redenen voor (on)tevredenheid van klanten van verzekeraars komen zeer vergelijkbare aspecten naar boven: de betrokkenheid en de deskundigheid van de dienstverlener behoren tot de meest genoemde redenen voor zowel tevredenheid als ontevredenheid.

Tevredenheidscijfers geven uitdrukking aan de mate waarin geleverde diensten aan de verwachtingen van de afnemer voldoen. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat dit in de regel voor de meerderheid van de afnemers het geval is. Wel dient te worden benadrukt dat de verwachtingen zullen variëren met het type dienstverlener en de condities waaronder de dienstverlening plaatsvindt. Een zelfde mate van tevredenheid over verschillende dienstverleners betekent niet noodzakelijk dat de dienstverlening ook van hetzelfde niveau was. Op dezelfde dienstverlening door een advocaat zal vermoedelijk kritischer worden gereflecteerd door iemand die er, op basis van een uurtarief, duizenden euro's aan uitgeeft dan door iemand met gefinancierde rechtsbijstand, die diezelfde diensten tegen een geringe eigen bijdrage ontvangt.

3 Secundaire analyses

In dit hoofdstuk worden twee secundaire analyses op bestaande databestanden gepresenteerd. De eerste secundaire analyse is gedaan op het databestand van de geschilbeslechtingdelta.⁴⁷ Dit volgt rechtzoekenden met een potentieel juridisch probleem en toont langs welke weg zij een oplossing trachten te vinden. In het kader van dit onderzoek worden de contacten die respondenten hebben met verschillende juridische dienstverleners geïnventariseerd. Met die onderzoeksgegevens kan bijvoorbeeld worden nagegaan of rechtzoekenden die een advocaat of verzekeraar benaderen ook hulp krijgen en of er, afhankelijk van het type dienstverlener, verschil is in de kans dat de hulpvraag tot een gerechtelijke procedure leidt. De tweede secundaire analyse betreft de dienstverlening die plaatsvindt in gerechtelijke procedures bij de civiele sectoren van de rechtbanken. In het kader van een onderzoek naar de naleving van uitspraken en schikkingsafspraken werden 250 respondenten geïnterviewd en de gerechtelijke dossiers van hun zaken bestudeerd.⁴⁸ Het onderzoeksbestand bevat casusbeschrijvingen, gegevens over het optreden van de advocaat en de (eventuele) rol van de rechtsbijstandverzekering.

3.1 Dienstverlening buitengerechtelijk - secundaire analyse geschilbeslechtingdelta

3.1.1 Inleiding

In dit gedeelte onderzoeken we de kwaliteit van dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars door gebruik te maken van gegevens die zijn verzameld voor de *Geschilbeslechtingdelta 2009* (Van Velthoven & Klein Haarhuis, 2010). In dat onderzoek, over de paden die burgers volgen bij het oplossen van geschillen, is onder andere gevraagd naar het contact met rechtshulpverleners. Van de 2.234 geënquêteerde personen hebben er 146 een advocaat ingeschakeld en 201 gebruikgemaakt van een rechtsbijstandverzekeraar (soms in combinatie met een advocaat).⁴⁹ De gegevens bieden zicht op dienstverlening in het kader van procedures en eerstelijnsdienstverlening: ook geschillen die de rechter niet bereiken zijn in het geschilbeslechtingsonderzoek opgenomen. Om verzekeraars en advocaten te vergelijken op basis van vergelijkbare juridische problemen, zijn de zaakstypen die door rechtsbijstandverzekeringen niet worden gedekt buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld echtscheiding). Merk op dat voor alle problemen in deze steekproef in beginsel een juridische oplossing bestaat.

⁴⁷ Van Velthoven & Klein Haarhuis (2010).

⁴⁸ Eshuis (2009).

⁴⁹ Het aantal geselecteerde respondenten voldoet ruimschoots aan de norm voor het onderzoeken van verschillen. Bij een a-selecte steekproef moeten er minimaal 30 en idealiter meer dan 100 respondenten in elke onderzochte groep zitten (zie bijvoorbeeld Baarda & De Goede, 1998). Wanneer er vergelijkingen tussen subgroepen respondenten worden gedaan, zullen die groepen soms minder dan 30 respondenten bevatten. Vanzelfsprekend is de waarde van dergelijke analyses minder. Ook bij statistische toetsing neemt de kans op significante resultaten af naar mate de groepen respondenten kleiner zijn.

De gegevens uit de Geschilbeslechtingdelta kunnen meer inzicht bieden in verschillende kwesties met betrekking tot de dienstverlening door advocaten en verzekeraars. Hierbij moet worden benadrukt dat deze verschillende kwesties worden bekeken vanuit het oogpunt van de klant. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om juridisch inhoudelijk te beoordelen in hoeverre de dienstverlening verschilt. Rekening houdend met de mogelijkheden die de data bieden, zal in de gegevens een antwoord op de volgende vragen worden gezocht:

- Om welke redenen zien personen met een juridisch probleem er van af een advocaat of verzekeraar te benaderen?
- Komt het voor dat een gewenst contact met een advocaat en verzekeraar niet tot stand komt? Hoe vaak gebeurt dat, en wat is de reden dat het contact niet tot stand komt?
- In hoeverre verschillen advocaten en verzekeraars in de mate waarin een behandelbaar probleem ook daadwerkelijk in behandeling wordt genomen?
- In hoeverre sluiten verleende diensten van advocaten en verzekeraar aan op de vraag van hun cliënten?
- Is er verschil in de mate waarin het benaderen van een advocaat of verzekeraar tot oplossing van het probleem leidt?
- Is er verschil in de mate waarin cliënten de dienstverlening door advocaten of verzekeraars als 'bruikbaar' waarderen?
- In hoeverre beïnvloedt het inkomen en het opleidingsniveau van een rechtshulpzoekende de behandeling van een hulpvraag door een advocaat of een verzekeraar?

De data van de geschilbeslechtingdelta maken geen onderscheid tussen de verschillende typen dienstverbanden van rechtshulpverleners van rechtsbijstandverzekeraars (zie tabel 1 in hoofdstuk 2). We kunnen dus niet onderzoeken in hoeverre dienstverlening verschilt naar type dienstverband. Ook is niet met zekerheid vast te stellen of een advocaat is ingeschakeld door een verzekeraar of door de rechtshulpzoeker zelf. We weten alleen of de rechtshulpzoekende contact heeft gehad met een verzekeraar, contact heeft gehad met een advocaat, of met beide. We maken daarom de volgende keuze. Indien een verzekerde respondent alleen contact heeft gehad met een verzekeraar beschouwen we dit als dienstverlening door de verzekeraar (157 respondenten). Indien een respondent alleen contact heeft gehad met een advocaat beschouwen we dit als dienstverlening door advocaat (146 respondenten). Als een verzekerde respondent contact heeft gehad met een verzekeraar *en* een advocaat, dan nemen we aan dat de advocaat wordt vergoed door de verzekeraar⁵⁰ (44 respondenten) en beschouwen we dit als dienstverlening door de verzekeraar. Deze groep zal vermoedelijk in enige mate 'vervuild' zijn, omdat ook sprake kan zijn van verzekerden die na een vergeefs beroep op de verzekeraar, alsnog zelf een advocaat in de arm nemen. Dit is niet problematisch: het zal een klein aantal gevallen betreffen en niet tot onjuiste bevindingen leiden. Indien er in de groep 'dienstverlening door verzekeraar' enkele gevallen zitten waarin in werkelijkheid sprake is van dienstverlening door een zelf bekostigde advocaat, zal dat slechts tot gevolg hebben dat het contrast tussen beide groepen wat minder groot wordt. De gevonden verschillen tussen advocaten en verzekeraars

⁵⁰ Er kan in deze gevallen sprake van een advocaat in loondienst van de verzekeraar, van een netwerkadvocaat of van een door de verzekerde zelf gekozen advocaat.

zullen in de werkelijkheid mogelijk iets meer uitgesproken zijn dan uit de analyse blijkt.⁵¹

Een mogelijk probleem bij het vergelijken van de dienstverlening is dat op basis van gegevens uit de Geschilbeslechtingsdelta niet blijkt of een probleem van een verzekerde onder de dekking van de verzekering valt. Er zijn verschillende soorten polissen met verschillende soorten dekkingen. Voor vraag 1 en 2 is dit geen probleem. Voor de vragen 3 t/m 7 richt de analyse zich uitsluitend op problemen die door de rechtshulpverlener als behandelbaar werden beoordeeld. Daarmee worden problemen die niet onder de polisvoorwaarden vallen naar verwachting voldoende uitgefilterd. Voor een eerlijke vergelijking wordt dezelfde selectie toegepast voor burgers die contact hebben gehad met een advocaat.

Voordat we de resultaten presenteren, is het van belang op te merken dat verzekeraars over het algemeen minder 'zware' problemen behandelen dan advocaten. Waar verzekerden voor een eenvoudige adviesvraag naar de verzekeraar zullen bellen, winnen onverzekerden waarschijnlijk eerst advies in bij instanties zoals het Juridisch Loket voordat contact wordt opgenomen met een advocaat. Het verschil in 'zwaarte' van de problemen waarvoor advocaten en rechtsbijstandverzekeraars worden benaderd komt tot uitdrukking in verschillende gegevens uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingsdelta:

- Ongeveer 17% van de verzekerde mensen neemt bij een potentieel juridisch probleem contact op met de rechtsbijstandverzekeraar en ongeveer 9% van de onverzekerde mensen met een advocaat.
- De rechtshulpverlenende instantie die als eerste wordt benaderd is vaker een verzekeraar dan een advocaat.⁵²
- Het probleem waarvoor hulp wordt gezocht wordt gemiddeld genomen als minder ernstig wordt ervaren door mensen die een verzekeraar hebben ingeschakeld dan door mensen die een advocaat hebben ingeschakeld.⁵³
- De hoogte van het financiële belang van de problemen waarmee verzekeraars te maken krijgen ligt gemiddeld lager dan die waar advocaten mee te maken krijgen. Van de problemen die werden voorgelegd aan een advocaat had 49% een financieel belang van meer dan 5.000 euro. Bij de verzekeraars was dit 33%. Deze gegevens indiceren duidelijk dat de gemiddelde 'zwaarte' van problemen die aan de rechtsbijstandverzekering worden voorgelegd lager is dan de problemen waarmee rechtzoekenden zich tot een advocaat wendden.

⁵¹ Ter illustratie: Stel je hebt een groep lange mensen van gemiddeld 1.90m en een groep korte mensen van gemiddeld 1.60m. Het gemiddelde verschil in lengte is 30cm. Echter, bij het indelen van de groepen zijn er abusievelijk een aantal lange mensen in de korte groep terecht gekomen. De gemiddelde lengte van de lange groep is gelijk gebleven (1.90m) maar de gemiddelde lengte van de korte groep is groter geworden (1.65). Het gemeten verschil is 25cm. Het werkelijke verschil is hierdoor meer uitgesproken dan het gemeten verschil.

⁵² Van de mensen die een verzekeraar hadden ingeschakeld, had 63% voorafgaand aan het contact met de verzekeraar geen contact gehad met een andere instantie of rechtshulpverlener. Dit was 39% van de mensen die een advocaat hadden ingeschakeld.

⁵³ De ernst van het probleem is gemeten op een schaal van 1 (het probleem hield de respondent in het geheel niet bezig) tot 5 (de respondent werd volledig door het probleem in beslag genomen). Mensen die contact hadden gehad met de verzekeraar werden minder door het probleem in beslag genomen (gemiddelde = 3,7) dan mensen die contact hebben gehad met een advocaat (gemiddelde = 3,9). Dit verschil is statistisch significant.

Naast de zwaarte van problemen, verschillen verzekeraars en advocaten ook in het type probleem waarvoor ze worden benaderd. Uit de gegevens van de geschilbeslechtingsdelta blijkt dat verzekeraars vaker dan advocaten worden benaderd voor problemen over de aanschaf van producten en voor problemen omtrent het bezit van eigen huis, en dat advocaten vaker worden benaderd voor geldproblemen en voor problemen over werk of werkgerelateerde problemen. Bij het lezen van de resultaten in de volgende paragrafen moet daarom in het achterhoofd worden gehouden dat verzekeraars en advocaten verschillende markten van problemen en personen bedienen.

3.1.2 Redenen om geen advocaat of verzekeraar te benaderen

In de steekproef van *de Geschilbeslechtingsdelta 2009* zitten 59 mensen die, na het te hebben overwogen, uiteindelijk hebben afgezien van het inschakelen van een advocaat. Wat betreft rechtsbijstandverzekeraars is dit het dubbele: 98 mensen. Dat contact met een verzekeraar vaker wordt overwogen dan contact met een advocaat zou te maken kunnen hebben met de kosten: verzekerden kunnen kosteloos een laagdrempelig juridisch advies inwinnen bij de verzekeraar. Dat men er toch vaker van afziet – na contact te hebben overwogen – de verzekeraar in te schakelen heeft deels te maken met de ernst van het probleem; de problemen waarbij men overweegt een advocaat in te schakelen zijn ernstiger dan de problemen waarbij men overweegt de verzekeraar in te schakelen.⁵⁴ Het afzien van contact kan ook andere redenen hebben. Zo kan het probleem zichzelf inmiddels hebben opgelost en is het inschakelen van hulp uiteindelijk toch niet nodig gebleken. Er kunnen ook belemmeringen zijn in het opnemen van contact.

De belangrijkste redenen voor het afzien van contact staan weergegeven in tabel 8 (voor een volledig overzicht, zie tabel 2 in bijlage 1). Duidelijk – en in overeenstemming met eerder onderzoek (bv. Kilian, 2003) – blijkt dat de verwachting hoge kosten te zullen maken een belangrijke drempel vormt voor een beroep op een advocaat maar nauwelijks voor een verzekeraar. Ook de verwachting dat het contact met een advocaat zal leiden tot slepende procedures weerhoudt mensen ervan, vaker dan bij verzekeraars, rechtshulp in te schakelen. Verder blijkt uit de geschilbeslechtingsdelta dat mensen vaker bij advocaten afzien van contact dan bij verzekeraars omdat ze zich niet thuis voelen in de wereld van de advocatuur. In grote lijnen laten de gegevens van *de Geschilbeslechtingsdelta 2009* zien dat mensen meer belemmeringen zien om contact op te nemen met een advocaat, dan met een rechtsbijstandverzekeraar.

⁵⁴ Dit is getoetst en statistisch significant.

Tabel 8 De voornaamste redenen voor het afzien van contact voor mensen die een advocaat hebben overwogen (n=59; 3% van de populatie) en mensen die een verzekeraar hebben overwogen (n=98; 4% van de populatie)

	Mensen die contact met een advocaat hebben overwogen (%*)	Mensen die contact met een verzekeraar hebben overwogen (%*)
Dacht dat het te veel geld zou kosten	44	10
Wil geen slepende juridische procedures	27	16
Voel me niet thuis in die wereld	14	5

* Omdat er meerdere redenen gegeven konden worden tellen de percentages niet op tot 100%

3.1.3 Het gewenst contact komt niet tot stand

Verschillende onderzoeken rapporteren bereikbaarheidsproblemen bij advocaten en verzekeraars (zie paragraaf 2.1). Met behulp van de gegevens van de delta kunnen we de bereikbaarheid van advocaten en verzekeraars voordat een intake heeft plaatsgevonden analyseren. Uit de gegevens van de delta blijkt dat een eerste contactpoging zelden mislukt. Zeven mensen lukte het niet contact te maken met een advocaat en zes mensen lukte het niet met een verzekeraar contact op te nemen. De reden hiervoor was beperkte bereikbaarheid of omdat niet duidelijk was hoe dit aan te pakken. In de regel blijkt bereikbaarheid echter geen belemmering te zijn voor het tot stand komen van contact met een advocaat of verzekeraar.

3.1.4 Het in behandeling nemen van rechtshulpverzoeken

Het krijgen van hulp is niet volledig vanzelfsprekend. Advocaten en verzekeraars kunnen cliënten weren. Twee factoren spelen hierbij een prominente rol: de poortwachterfunctie en commerciële belangen (zie paragraaf 1.1). Voor verzekeraars geldt tevens dat ze soms niet in staat zijn te helpen omdat een hulpvraag niet onder de polis valt. Omdat de dataset van de geschilbeslechtingdelta geen informatie bevat over de poortwachterfunctie, de commerciële belangen, en de polisvoorwaarden van verzekeraars, kunnen we geen uitspraken doen over het wel of niet terecht afwijzen van rechtshulpverzoeken. Wel kunnen we iets zeggen over de mate waarin advocaten en verzekeraars actief optreden bij problemen die ze behandelbaar achten. Hiertoe hebben we problemen geselecteerd die volgens de rechtshulpverlener in beginsel behandelbaar waren. Dit ging om 78% van de problemen die waren voorgelegd aan advocaten en 74% van de problemen die waren voorgelegd aan verzekeraars. Door deze selectie vallen de problemen die zijn voorgelegd aan de verzekeraars met grotere waarschijnlijkheid onder de polis.⁵⁵

In navolging van Schuyt, Groenendijk en Sloot (1976), onderscheiden we de volgende vormen van hulp bij verzekeraars en advocaten:

⁵⁵ De analyse is ook uitgevoerd zonder deze selectie. De resultaten lieten vrijwel volledig dezelfde significante verschillen zien. De verschillen waren meer uitgesproken.

- Informatie: het verstrekken van eenvoudige gegevens aan een rechtshulpzoekende.
- Advies: het geven van raad voor het nemen van een beslissing.
- Service: het verlenen van eenvoudige diensten zoals het invullen van een formulier.
- Bemiddeling: een rechtshulpzoekende in contact brengen met een orgaan dat in zijn situatie van dienst kan zijn.
- Vertegenwoordiging: het optreden namens een cliënt, het namens de cliënt contact opnemen met de tegenpartij en eventueel dit contact onderhouden, en het voeren van procedures.

In tabel 9 staat de kans weergegeven op verschillende vormen van hulp van advocaten en verzekeraars (zie tabel 2 in bijlage 2 voor een volledig overzicht).⁵⁶ Duidelijke verschillen treden op ten aanzien van juridische procedures. Advocaten geven relatief vaker informatie over juridische procedures dan door rechtsbijstandverzekeraars. Daarnaast krijgen respondenten vaker van advocaten het advies te gaan procederen (36%) dan van rechtsbijstandverzekeraars (14%). In het verlengde daarvan blijkt dat een advocaat vaker mee gaat naar de rechter, commissie of college, en vaker het woord voert bij deze voorzieningen.⁵⁷

⁵⁶ Voor deze analyse is gebruikgemaakt van een multilevel logit regressie analyse. Deze methode zorgt ervoor dat er op het niveau van gecontacteerde deskundige geanalyseerd kan worden. Dat is van belang omdat een persoon contact kan hebben gehad met meerdere deskundigen. Omdat dit elke keer om hetzelfde probleem en persoon ging, wordt aan de voorwaarde van onafhankelijkheid van de waarnemingen voor een standaard regressie methode niet voldaan. Een multilevel logit regressie houdt met deze afhankelijkheid rekening.

⁵⁷ Uit een logit analyse blijkt dat de gemiddelde kans op een gerechtelijke procedure 17% is. Voor mensen met een advocaat als adviseur is deze kans echter hoger (24%) dan voor mensen met een verzekeraar als adviseur (11%). Dit verschil is statistisch significant ($p < 0,001$).

Tabel 9 De kans op verschillende vormen van hulp bij advocaten (n=163 contactmomenten) en rechtsbijstandverzekeraars (n=229 contactmomenten)

	Advocaat	Verzekeraar	
<i>Informatie gegeven over</i>			
Rechten en plichten	0,65	0,58	
Juridische procedures	0,51	0,35	†
Manieren om het probleem op te lossen	0,66	0,69	
Financiële aspecten	0,48	0,31	†
<i>Geadviseerd</i>			
Contact op te nemen met de andere partij	0,35	0,47	
Bezwaarschrift in te dienen	0,20	0,22	
Een gerechtelijke procedure te beginnen	0,36	0,14	**
<i>Service verleend door</i>			
Een bezwaarschrift in te dienen	0,16	0,16	
<i>Bemiddeling door</i>			
Contact op te nemen met een andere deskundige	0,07	0,05	
<i>Vertegenwoordiging door</i>			
Contact op te nemen met de andere partij	0,35	0,39	
Te onderhandelen met de andere partij	0,44	0,27	*
Mee te gaan naar de rechter, commissie of college	0,16	0,6	*
Het woord te voeren bij rechter, commissie of college	0,12	0,4	*

† p<0,10; *p<0,05; **p<0,01

Kijken we naar pogingen om geschillen buitengerechtelijk op te lossen, dan zijn op dat punt verzekeraars meer actief dan advocaten. Hoewel de verschillen niet zo groot zijn, blijkt dat verzekeraars vaker dan advocaten adviseren om contact op te nemen met de andere partij, en informatie geven over manieren om het probleem op te lossen. Ook nemen verzekeraars iets vaker dan advocaten contact op met de andere partij in het geschil. Hoewel verzekeraars wat betreft informatie en advies dus soms wat hoger scoren dan advocaten, blijkt ook dat verzekeraars statistisch significant lager scoren als het gaat om concrete hulpverlening. Verzekeraars onderhandelen minder vaak met de andere partij dan advocaten.

Uit het voorgaande blijkt dat verzekeraars vaker contact hebben met de wederpartij dan advocaten. Dit lijkt op het eerste gezicht in tegenspraak met de bevinding dat verzekeraars minder vaak onderhandelen met de wederpartij. Er zijn echter vele verklaringen te geven voor deze schijnbaar tegenstrijdige bevindingen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat verzekeraars vaker dan advocaten contact opnemen met de wederpartij alleen om informatie in te winnen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat klanten van advocaten beter op de hoogte zijn van de inhoud van het contact dan klanten van verzekeraars, en dat dit is terug te vinden in de antwoorden op de enquête. Ook is het denkbaar dat het contact bij verzekeraars eerder de vorm krijgt van een gesprek dan een onderhandeling: verzekeraars behandelen bijvoorbeeld vaker consumentenzaken; advocaten behandelen vaker werkgerelateerde zaken. Met de gegevens van de geschilbeslechtingdelta kunnen we hierover echter geen uitsluitsel geven.

3.1.5 De aansluiting van de verleende diensten op de vraag van cliënten

Uit de voorgaande analyse kunnen we niet opmaken of de respondenten wel de hulp hebben gekregen die ze zochten. Tabel 10 toont in hoeverre hulp werd verstrekt waar de rechtzoekende om vroeg, en of er daarnaast ook hulp werd gegeven waar niet expliciet om was gevraagd. Ook hier is weer geselecteerd op problemen die door de rechtsbijstandverlener als behandelbaar werden geacht.

Uit tabel 10 blijkt dat cliënten van advocaten vaker datgene krijgen waar ze om vragen. Met betrekking tot het leveren van informatie is het grootste verschil gevonden voor informatie over financiële aspecten. De kans op deze informatie bij advocaten is 98% en bij verzekeraars 86%. Het verschil is niet zo verwonderlijk: bij advocaten zijn de kosten direct gerelateerd aan de dienstverlening; bij verzekeraars wordt jaarlijks een vast bedrag betaald en, afgezien van het eigen risico, zijn er verder geen extra kosten verbonden aan de dienstverlening. Gaat het om bemiddeling en vertegenwoordiging, dan zijn de percentages bij advocaten aanmerkelijk minder hoog, maar over het algemeen hoger dan bij verzekeraars. Burgers met een expliciete vraag om hulp bij het benaderen van een andere deskundige hebben bij advocaten een veel grotere kans deze bemiddeling ook te krijgen (63%) dan bij verzekeraars (6%). Hierbij moet worden opgemerkt dat verzekeraars iets actiever zijn dan advocaten als niet expliciet werd gevraagd om een andere deskundige te benaderen (9% bij verzekeraars, 3% bij advocaten). Verder blijkt dat verzekeraars vaker dan advocaten optreden als vertegenwoordiger door de andere partij te benaderen: ongeveer 73% van de advocaten heeft op enig moment de wederpartij benaderd; voor verzekeraars is dit 77%. Ook als er door de rechtshulpzoekende niet expliciet werd gevraagd contact op te nemen met de andere partij, zijn verzekeraars actiever dan advocaten.

Het belangrijkste contrast tussen advocaten en verzekeraars treedt op ten aanzien van juridische procedures. Wie zonder expliciete wens daartoe naar een advocaat stapt, heeft een redelijke kans toch juridische stappen te ondernemen. De kans dat dit bij verzekeraars gebeurt is kleiner. Dit verschil zou een weerspiegeling kunnen zijn van de grotere geneigdheid van verzekeraars om zaken in de minne te willen schikken en van advocaten om te procederen. Het verschil zou ook voort kunnen komen uit het gegeven dat verzekeraars gemiddeld genomen met minder 'zware' problemen te maken krijgen.

Tabel 10 De kans op het krijgen van informatie, bemiddeling en vertegenwoordiging bij advocaten en verzekeraars

	Om gevraagd en ook gekregen ^a		Niet om gevraagd maar wel gekregen	
	Advocaat	Verzekeraar	Advocaat	Verzekeraar
<i>Informatie</i>				
Over rechten en plichten	0,89	0,90	0,40	0,17
Over juridische procedures	0,98	0,97	0,26	0,07
Over manieren voor oplossen	0,86	0,81	0,70	0,50
Over financiële aspecten	0,98	0,86	0,23	0,19
<i>Bemiddeling en vertegenwoordiging</i>				
Benaderen van andere deskundige	0,63	0,06	0,03	0,09
Benaderen van andere partij	0,73	0,77	0,22	0,30
Juridische stappen	0,52	0,45	0,27	0,08

^a De kans dat een cliënt niet datgene krijgt waar hij om heeft gevraagd is gelijk aan 1 – de gerapporteerde kans in deze kolom.

3.1.6 In hoeverre worden problemen daadwerkelijk opgelost?

De gevonden verschillen in de vorige paragraaf zeggen weinig over de effectiviteit van de geboden dienstverlening. Is er bij verzekeraars sprake van een betere filterwerking of eerder van het afwijzen van serieuze hulpvragen? Omdat we hier meer zicht op willen krijgen, kijken we naar de antwoorden op de vraag of het contact met de dienstverlener tot een oplossing van het probleem heeft geleid. Hoewel dit een beperkte maat is voor de effectiviteit, levert het wel een nuttige – zij het grove – indicatie. We maken onderscheid tussen de effectiviteit bij buitengerechtelijke oplossingen en de effectiviteit voor wat betreft mensen die een gerechtelijke procedure zijn begonnen.

Wat betreft buitengerechtelijke oplossingen blijkt dat cliënten vaker een volledige oplossing vinden bij advocaten dan bij verzekeraars (zie tabel 11). Bij verzekeraars wordt vaker een gedeeltelijke oplossing gevonden. Beide dienstverleners verschillen niet in de mate waarin er geen oplossing wordt gevonden via een buitengerechtelijke route.

Tabel 11 De mate waarin doelen worden bereikt bij dienstverlening van advocaten en bij dienstverlening van verzekeraars (in percentage respondenten)

	Buitengerechtelijke route			Gerechtelijke procedure ^a	
	Advocaat (n=85)	Verzekeraar ^b (n=114)	Advocaat (n=31)	Verzekeraar (n=11)	Advocaat & verzekeraar (n=17)
Doel volledig bereikt	56	39	45	36	53
Doel gedeeltelijk bereikt	20	37	32	27	18
Doel niet bereikt	24	24	23	36	29
Totaal	100	100	100	100	100

^a Het is niet te achterhalen of cliënten ook werden vertegenwoordigd tijdens de zitting.

^b Drie respondenten hebben naast het contact met de verzekeraar ook contact gehad met een advocaat.

Bij gerechtelijke procedures kan een nader onderscheid worden gemaakt naar procedures waarin een advocaat optrad, waarbij de kosten door de rechtsbijstandverzekering werden gedragen. In deze zaken blijkt het percentage zaken waarin een volledige oplossing wordt bereikt, met 53%, het hoogst. Wanneer een advocaat optrad zonder rol voor de verzekeraar is dat 45%, bij procedures met bijstand van een verzekeraar (zonder inzet van een advocaat) 36%. Als het *ten minste gedeeltelijk* bereiken van doelen als referentie wordt gekozen scoren procedures met advocaat (zonder betrokkenheid van een verzekeraar) met 77% het hoogst. Procedures waarin de verzekering een rol speelt scoren beter wanneer een advocaat betrokken was (71%) dan wanneer zonder advocaat werd geprocedeerd (63%).

3.1.7 De bruikbaarheid van de geleverde diensten

In de *Geschilbeslechtingdelta 2009* is ook gevraagd een oordeel te geven over de bruikbaarheid van de diensten van advocaten en verzekeraars. Op een schaal van 'zeer onbruikbaar' (waarde 1) tot 'zeer bruikbaar' (waarde 5), was de gemiddelde score voor bruikbaarheid 4,4 voor advocaten en 4,3 voor rechtsbijstandverzekeraars. Dit verschil is klein, maar wel statistisch significant ($p < 0,10$), en betekent dat de dienstverlening van advocaten als iets bruikbaarder wordt ervaren dan de dienstverlening van verzekeraars. Als nog wat specifiek wordt gekeken naar het verschil

in gepercipieerde bruikbaarheid, dan blijkt dat advocaten en verzekeraars vooral verschillen op de uiterste scores: 4% van de respondenten vond het advies van advocaten zeer *onbruikbaar* tegenover 1% voor verzekeraars, en 56% vond een advocaat zeer *bruikbaar* tegenover 45% voor verzekeraars. Uit de standaarddeviatie blijkt verder dat mensen die een verzekeraar hebben ingeschakeld minder verdeeld zijn in hun oordeel over de bruikbaarheid ($SD=0,80$) dan mensen die een advocaat hebben ingeschakeld ($SD=0,95$).

3.1.8 De rol van inkomen en opleiding op het bereiken van doelen

Eén van de vragen die interessant is in het licht van de beleidsdiscussie die aanleiding vormde tot dit onderzoek is of opleiding en inkomen een rol spelen bij het verkrijgen van toegang tot juridische dienstverleners. Uit het literatuuronderzoek (paragraaf 2.1) kwam naar voren dat minder vermogende cliënten wellicht een toegangsprobleem hebben in relatie tot de advocatuur. Ten aanzien van verzekeraars gold een mogelijke belemmering voor lager opgeleide hulpvragers, die in discussies over de vraag of de verzekering hun probleem al dan niet dekt, niet in staat zouden zijn goed voor hun belang op te komen. De data van de geschilbeslechtingsdelta laten het niet toe uitspraken te doen over het afwijzen van verzoeken om dienstverlening. Maar er kan wel worden onderzocht of inkomen en opleiding een rol spelen van invloed zijn op het bereiken van doelen van de rechtzoekende, en of er verschil optreedt naar gelang een advocaat of een verzekeraar is benaderd.

Tabel 12 Indeling inkomenscategorieën op basis van inkomen en partnerstatus

	Alleenstaanden	Gehuwden, samenwonenden, of eenoudergezinnen
Laag inkomen	<17.500	<23.000
Gemiddeld inkomen	17.500-23.000	23.000-34.000
Hoog inkomen	>23.000	>34.000

Voor de rol van het inkomen onderscheiden we drie categorieën, analoog met de categorieën die gelden voor gesubsidieerde rechtsbijstand:⁵⁸ laag inkomen (maximale subsidie), gemiddeld inkomen (gedeeltelijke subsidie), en hoog inkomen (geen subsidie; zie tabel 12). Mensen met een onbekend inkomen zijn niet opgenomen in de analyse. Voor opleidingsniveau worden ook drie categorieën onderscheiden: laag opleidingsniveau (lager onderwijs, lager beroepsonderwijs, en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs), gemiddeld opleidingsniveau (middelbaar beroepsonderwijs, hoger algemeen voorbereidend onderwijs, voorbereidend wetenschappelijk onderwijs), en hoog opleidingsniveau (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs).

Wat betreft het inkomen hebben we voornamelijk verschillen gevonden voor verzekeraars (tabel 13). Bij verzekeraars bereiken mensen met een hoog inkomen in

⁵⁸ De gegevens uit de geschilbeslechtingsdelta betreffen inkomensgroepen die niet volledig overeenstemmen met de inkomensgrenzen die gelden voor de gefinancierde rechtsbijstand. Desalniettemin konden die grenzen redelijk worden benaderd. Het grootste verschil treedt op bij het inkomenscriterium van € 24.400 en de inkomensgrens van € 23.000 die is gebruikt in de geschilbeslechtingsdelta.

de meeste gevallen (42%) hun doel volledig, mensen met een gemiddeld inkomen meestal gedeeltelijk (53%), en mensen met een laag inkomen bereiken in de meeste gevallen hun doel gedeeltelijk (40%) of niet (40%).⁵⁹ Bij advocaten bereikt meer dan de helft van de rechtshulpzoekenden hun doel, en is er nauwelijks verschil naar inkomensniveau.

Tabel 13 Het percentage mensen dat doelen heeft bereikt naar inkomenscategorie

	Advocaten			Verzekeraars		
	Laag (n=18)	Gemiddeld (n=25)	Hoog (n=57)	Laag (n=10)	Gemiddeld (n=17)	Hoog (n=96)
Doel volledig bereikt	56	56	51	20	29	42
Doel gedeeltelijk bereikt	28	20	23	40	53	33
Doel niet bereikt	17	24	26	40	18	25

Het percentage mensen dat volledig het doel bereikt is bij advocaten het hoogst voor mensen met een gemiddeld opleidingsniveau (63%) en bij verzekeraars voor mensen met een laag opleidingsniveau (55%; tabel 14). Het grootste verschil tussen advocaten en verzekeraars in het volledig bereiken van doelen werd gevonden voor mensen met een gemiddeld opleidingsniveau: bij advocaten behaalt ongeveer 63% van de mensen met een gemiddeld opleidingsniveau volledig zijn doelen terwijl dit bij verzekeraars 34% is. De verschillen zijn niet statistisch significant.

Tabel 14 Het percentage mensen dat doelen heeft bereikt naar opleidingscategorie

	Advocaten ^a			Verzekeraars ^b		
	Laag (n=34)	Gemiddeld (n=54)	Hoog (n=28)	Laag (n=33)	Gemiddeld (n=64)	Hoog (n=45)
Ja, volledig	47	63	43	55	34	40
Gedeeltelijk	21	19	36	15	44	33
Nee	32	19	21	30	22	27

Uit de analyses blijkt niet dat inkomen en opleiding op verschillende wijze van invloed zijn op de dienstverlening door advocaten en verzekeraars. Ze zijn althans niet van invloed op de mate waarin cliënten van advocaten en verzekeraars hun doelen bereiken.

3.1.9 Conclusie

In deze paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd van een secundaire data-analyse op de gegevens van het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta. Deze gegevens zijn niet verzameld met het doel waarvoor ze hier zijn gebruikt. Ondanks een aantal methodologische beperkingen (zie paragraaf 3.1.1), werpen de gegevens nieuw licht op verschillende aspecten van de dienstverlening van advocaten en verzekeraars. De gegevens van de geschilbeslechtingdelta hebben zowel betrekking op buitengerechtelijke geschiloplossing als op officiële procedures. De gegevens van de geschil-

⁵⁹ Hier moet wel worden opgemerkt dat de percentages gebaseerd zijn op gegevens van weinig mensen. Hierdoor is de kans dat de gevonden verschillen op toeval zijn berust niet verwaarloosbaar ($p=.36$).

beslechtingsdelta maakten het mogelijk om zeven aspecten van dienstverlening te onderzoeken: de benaderbaarheid, de pre-intake bereikbaarheid, het optreden bij buitengerechtelijke geschiloplossing, het optreden bij juridische procedures, de aansluiting van dienstverleningsaanbod op dienstverleningsvraag, het bereiken van doelen en de bruikbaarheid van de dienstverlening (naar het oordeel van de rechtshulpzoekende).

Om inzichtelijk te maken hoe de dienstverlening van verzekeraars zich verhoudt ten opzichte van de advocatuur, hebben we de resultaten voor verzekeraars afgezet tegen die van advocaten voor elk van de zeven aspecten van dienstverlening (in tabel 15). Hiermee wordt duidelijk dat advocaten over het algemeen hun dienstverlening beter laten aansluiten op de dienstverleningsvraag van hun cliënt (paragraaf 3.1.5), vaker optreden bij juridische procedures (paragraaf 3.1.4), en dat rechtshulpzoekenden vaker hun doelen bereiken indien ze een advocaat inschakelen (paragraaf 3.1.6). Op twee aspecten scoren advocaten en verzekeraars gelijk, namelijk voor de pre-intake bereikbaarheid en de gepercipieerde bruikbaarheid van de dienstverlening. Op twee aspecten van dienstverlening scoren verzekeraars beter dan advocaten: de benaderbaarheid en het optreden bij buitengerechtelijke geschiloplossing. Hier moet wel worden opgemerkt dat de verschillen bij buitengerechtelijk optreden klein waren.

Al met al is voor wat betreft de toegankelijkheid het beeld voor verzekeraars gunstiger dan voor advocaten. Vergelijken we de geboden hulp, dan is het beeld voor de advocatuur gunstiger dan dat voor verzekeraars; de dienstverlening door advocaten sluit beter aan op de vraag van de cliënt (paragraaf 3.1.5). Bovendien vinden cliënten van advocaten dat hun doelen vaker worden bereikt dan cliënten van verzekeraars (paragraaf 3.1.6).

Tabel 15 Verschillen tussen verzekeraars en advocaten voor zes facetten van dienstverlening

	Score van verzekeraars ten opzichte van advocaten
Benaderbaarheid (zie par. 3.1.2)	beter
Pre-intake bereikbaarheid (zie par. 3.1.3)	gelijk
Optreden bij buitengerechtelijke geschiloplossing (zie par. 3.1.4)	beter
Optreden bij juridische procedures (zie par. 3.1.4)	minder goed
Aansluiting van vraag op aanbod (zie par. 3.1.5)*	minder goed
Bereiken van doelen (zie par. 3.1.6)	minder goed
Bruikbaarheid van verleende diensten (zie par. 3.1.7)	gelijk

Voor de secundaire analyse is in de inleiding opgemerkt dat het van belang is er rekening mee te houden dat advocaten en rechtsbijstandverzekeraars geen identieke markt van natuurlijke personen en problemen bedienen.⁶⁰ De laagdrempeligheid van verzekeraars zorgt ervoor dat ze gemiddeld genomen met minder 'zware' problemen te maken krijgen. De 'zwaarte' van het probleem zou daarmee een alternatieve verklaring kunnen bieden voor de gevonden verschillen tussen advocaten en verzekeraars wat betreft dienstverlening. Het kan doorwerken in de cijfers over de mate waarin advocaten en verzekeraars actief optreden (paragraaf 3.1.4) en de

⁶⁰ Denk aan de onverzekerbaarheid van veel problemen die liggen binnen het familierecht.

mate waarin hulpaanbod op hulpvraag aansluit (paragraaf 3.1.5). Ook zou dit kunnen doorwerken in de geobserveerde verschillen tussen verzekeraars en advocaten wat betreft de kans op een juridische procedure (paragraaf 3.1.5). Maar bij een lagere gemiddelde 'zwaarte' zou ook een substantieel hoger succespercentage passen wat betreft het bereiken van de doelen en de gepercipieerde bruikbaarheid van de dienstverlening. Dat wordt echter niet gevonden (paragraaf 3.1.6 en 3.1.7).

3.2 Dienstverlening in de gerechtelijke procedures – secundaire analyse nalevingsonderzoek

In het onderzoek naar de naleving van civiele rechtspraak (Eshuis, 2009) zijn eisers en gedaagden, die betrokken waren in civiele procedures, telefonisch geïnterviewd. In totaal werden 250 interviews gehouden.

In het interview is aan de partijen gevraagd of zij een rechtsbijstandverzekering hadden. Aan partijen die werden bijgestaan door een advocaat zijn vier stellingen voorgelegd met betrekking tot de wijze waarop deze zijn of haar rol vervulde. Die stellingen werden, in combinatie met stellingen die betrekking hadden op de rol van de rechter en de rechtbank, gebruikt om een procedural justice score⁶¹ te berekenen.

Er is in de interviews niet systematisch doorgevraagd naar de rol van advocaten en verzekeraars. De rollen van advocaten en verzekeraars waren immers niet het onderwerp van onderzoek, maar kwamen slechts aan de orde met oog op de mogelijke invloed op het keuzegedrag van partijen (via proceskosten) en de mogelijke invloed op de door hun ervaren rechtvaardigheid van de procedure. Toch leverde het onderzoek veel informatie op over de rol van advocaten en verzekeraars in de procedures.

Korte beschrijvingen van de verzekeringszaken zijn opgenomen als bijlage 3 van dit rapport. Vrijwel alle varianten in de dienstverlening, met zeer tevreden en zeer ontevreden rechtzoekenden, komen daarin aan bod.

De hier te presenteren secundaire analyse van de onderzoeksdata beperkt zich tot particuliere procespartijen (natuurlijke personen) en procedures bij de civiele sectoren. Wij beschikken over interviews met 43 verzekerden. Daarnaast wordt kort ingegaan op de ervaringen van verzekerden in procedures bij de sector kanton. Voor die procedures werden meestal geen stellingen over advocaten voorgelegd, omdat de meeste partijen zonder advocaat procederen.

Benadrukt zij dat partijen die een civiele procedure voeren bij de rechtbank een tamelijk bijzondere groep vormen. Slechts zo'n 5% van alle (serieuze) geschillen bereikt de rechtbank. Ook van de geschillen waarvoor iemand een advocaat of rechtsbijstandverzekeraar benadert, bereikt slechts een minderheid de rechtbank. De gegevens uit het nalevingsonderzoek kunnen dus geen alomvattend beeld geven van de dienstverlening van advocaten en verzekeraars. De populatie wijkt duidelijk af van de populatie die in tevredenheidsonderzoeken van advocaten of verzekeraars wordt bevraagd.

⁶¹ Procedurele rechtvaardig is een concept uit de rechtssociologie. De (door rechtzoekenden) ervaren rechtvaardigheid van een geschilbeslechtsingsprocedure is van invloed op de acceptatie van de uitkomst van die procedure.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van zaken die in het najaar van 2004 in eerste aanleg zijn afgedaan. De partijen zijn ruim drie jaar later bevroegd (dit in verband met de focus van het onderzoek op naleving). De respondenten kijken dus na lange tijd terug op de zaak, waarbij ook de naleving van vonnis of schikkingsafspraken van invloed kan zijn op hoe men op de zaak terugkijkt (evenals de bijdrage van rechtshelpers daar in).⁶²

Box 1 Berekening advocaatscore uit gegevens nalevingsonderzoek

Score advocaat

In de interviews kregen partijen die werden bijgestaan door een advocaat vier stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ontvangen bijstand. Op elke stelling kon worden gereageerd met 'zeer mee eens', 'enigszins mee eens', 'noch mee eens, noch mee oneens', 'enigszins mee oneens' en 'zeer mee oneens'. De advocaat score is het gemiddelde van de score op de vier afzonderlijke stellingen, waarbij een positief antwoord de waarde '+1' kreeg, een neutraal antwoord '0' en een negatief antwoord '-1'.

De vier stellingen luiden:

- 1 Mijn advocaat heeft goed naar mijn verhaal geluisterd (eens = +1).
- 2 Tijdens de procedure hield mijn advocaat mij goed van de ontwikkelingen in de zaak op de hoogte (eens = +1).
- 3 Mijn advocaat heeft de zaak op de juiste wijze behandeld (eens = +1).
- 4 Mijn advocaat heeft zich onvoldoende ingespannen voor mijn zaak (eens = -1).

De advocaatscore kan waarden aannemen tussen -1 en +1. De scores zijn overwegend positief (bij 80% van de respondenten groter of gelijk aan nul), de gemiddelde score bedraagt 0,62. Bij winnende partijen is de score gemiddeld 0,73 (n=41), bij verliezers 0,64 (n=32). Aanzienlijk lager ligt de score wanneer een zaak eindigt met wederzijdse verplichtingen (gemiddeld 0,13; n=8). Bij zaken met een uitspraak op tegenspraak is de waardering voor de advocaat hoger (0,67; n=48) dan bij een schikking (0,55; n=34) of verstek (0,46; n=6)

3.2.1 De ervaringen van rechtsbijstandverzekerden in civiele procedures

Van de 43 verzekerden hebben er 23 bijstand van de verzekering (vergoed) gekregen. De resterende twintig verzekerden betaalden ondanks hun verzekering zelf hun advocaat. Meestal was dat omdat het geschil niet door de polis werd gedekt (11 gevallen) of men zelf al een advocaat in de arm had genomen alvorens de verzekering te benaderen (3 gevallen).

Twee respondenten kregen gefinancierde rechtshulp en deden derhalve geen beroep op hun verzekering. Eén respondent zei eenvoudig niet aan de verzekering te hebben gedacht.

⁶² In onderzoek waarin oordelen worden gevraagd over rechtspraak of rechtspleging, is het oordeel in de regel kritischer naarmate men langer na de afronding van een zaak wordt bevroegd.

Drie respondenten schakelden hun verzekering niet in omdat ze hun zaak erg belangrijk vonden en niet het risico wilden lopen deze door een onvoldoende gespecialiseerde of doortastende rechtshelper te laten behandelen.⁶³

Van de 23 respondenten die bijstand (vergoed) kregen van de verzekering procedeerden er 16 met een advocaat van de verzekering.⁶⁴ Zes procedeerden met een zelf uitgezochte advocaat. Eén respondent werd aanvankelijk geholpen door de verzekering, maar verloor daarin het vertrouwen en startte uiteindelijk een gerechtelijke procedure met een zelf gekozen advocaat (niet vergoed door de verzekering).

Er zijn zeven interviews gehouden met verzekerden met een procedure bij de kantonrechter. In deze zaken trad een jurist van de verzekeraar op als procesvertegenwoordiger (ook bij comparitie). Gedaagden in incassozaken kregen wel advies van de verzekeraar, maar geen procesvertegenwoordiger ter zitting.

De waardering die geïnterviewden uitspraken voor hun advocaat is ten behoeve van de vergelijking gekwantificeerd tot een 'advocaatscore'. Deze wordt toegelicht in box 1. Tabel 16 toont hoe rechtzoekenden, bij verschillende contractuele relaties, over hun advocaat oordeelden. Er zijn drie condities waarin de rechtzoekende zelf een advocaat heeft gekozen. De advocaatscore varieert onder die condities tussen 0,62 en 0,70. Wanneer sprake is van een door de verzekering gekozen advocaat, is de waardering met 0,32 aanmerkelijk lager.

Gezien het kleine aantal waarnemingen is enige voorzichtigheid op zijn plaats. Maar de kans dat deze groep puur op basis van toeval zo sterk afwijkt is niet bijzonder groot.

Tabel 16 Waardering advocaat door procespartij (natuurlijke personen, civiele sector)

		Score advocaat	N
Met verzekering en zelf gekozen advocaat	[B]	0,67	6
Met door verzekering gekozen advocaat	[A]	0,32	14
Zelf gekozen advocaat, verzekering weigert hulp	[C]	0,63	10
Zelf gekozen advocaat, geen beroep op verzekering	[D]	0,70	10
Zelf gekozen advocaat, geen verzekering		0,66	47
Totaal van alle respondenten (natuurlijke personen)		0,61	88

De letters A-D in de tabel verwijzen naar de casusbeschrijvingen in bijlage 3.

Uit de scores per item (zie box 1 voor de afzonderlijke items) blijkt dat de waardering voor de informatievoorziening door een door de verzekeraar toegewezen advocaat niet verschilt van advocaten die onder andere condities zijn ingeschakeld. De grote klacht over toegewezen advocaten is dat cliënten vinden dat de advocaat zich onvoldoende voor hun zaak inspant. De helft van de respondenten met een door de verzekering toegewezen advocaat vond de inzet van de advocaat onvoldoende. Ook voor het luisteren naar de cliënt en het juist behandelen van de zaak scoren advocaten die zijn toegewezen door de verzekeraar minder goed dan zelf gekozen advocaten.

⁶³ Deze partijen gingen er van uit dat ze bij de verzekering geen vrije keuze van de rechtshelper hadden. Dat anderen hulp werd geweigerd omdat ze zelf reeds een advocaat in de arm hadden genomen ondersteunt het beeld dat dit in praktijk door verzekeraars als weigeringsgrond werd gebruikt.

⁶⁴ In één geval betrof het rechtsbijstand op basis van een autoverzekering.

3.3 Conclusies

De secundaire analyses leveren op verschillende punten aanvullingen, bevestiging of nuancering van het beeld van de dienstverlening dat in hoofdstuk 2 werd geschetst. De analyse van gegevens uit de geschilbeslechtingsdelta bieden een bevestiging en precisering van de kwestie van de vergelijkbaarheid van problemen die aan advocaten en verzekeraars worden voorgelegd (zie paragraaf 1.5). De problemen waarvoor respondenten een advocaat benaderden werden door de betrokkenen als ernstiger ervaren dan de problemen waarvoor men een rechtbijstandsverzekeraar benaderde. Ook het financiële belang in zaken waarvoor een advocaat wordt benaderd, ligt gemiddeld hoger dan in zaken die aan de verzekering worden voorgelegd.

Uit het onderzoek blijkt bovendien dat rechtzoekenden meer belemmeringen zien om contact op te nemen met een advocaat dan om contact op te nemen met de rechtbijstandverzekering. Bij een advocaat vreest men in eerste plaats voor hoge kosten en in de tweede plaats voor slepende juridische procedures.

Uit de deltaggegevens blijkt ook dat advocaten vaker adviseren tot het starten van een gerechtelijke procedure en dat de kans dat er juridische stappen worden gezet veel groter is dan bij verzekeraars (ook bij klanten zonder expliciete wens). Voorts treden advocaten vaker vertegenwoordigend op in formele procedures. Voor deze verschillen geldt dat ze waarschijnlijk (mede) een resultante zijn van de voornoemde selectiviteit: advocaten worden relatief vaker benaderd met problemen waarin een gerechtelijke procedure lijkt geboden, adviseren vervolgens vaker die stap te zetten, etc.

Verschuiven de casus in het nalevingsonderzoek riepen de vraag op of verzekeraars niet op oneigenlijke gronden onder dienstverlening trachtten uit te komen. Dit risico zou er speciaal zijn voor mensen met minder juridische kennis en minder verbaal weerbaren. In de secundaire analyse op de delta is dit verder expeloreerd door te kijken naar opleidings- en inkomensafhankelijke verschillen in geboden hulp. De data uit de geschilbeslechtingsdata bleken echter niet toereikend om het afwijzen van hulpvragen te onderzoeken. Wel konden de invloed van opleiding en inkomen op claimsucces worden onderzocht. Op dit punt werden geen systematische verschillen op basis van opleiding of inkomen gevonden.

Het nalevingsonderzoek toont dat bijna een kwart van de rechtbijstandverzekerden geen beroep deed op de verzekering. De redenen hiervoor zijn dat men een gespecialiseerde advocaat nodig had, dat men gefinancierde rechtbijstand kreeg, of dat de zaak buiten de voorwaarden van de polis viel.

De waardering voor de advocaat blijkt systematisch lager wanneer het een advocaat is die door de verzekeraar is geselecteerd, dan wanneer de rechtzoekende zelf zijn advocaat heeft geselecteerd. Conform de bevindingen uit onderzoek van verzekeraars (zie paragraaf 2.5.2.2) en de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (zie paragraaf 2.5.1) is het ook hier de ervaren inzet van de advocaat die het verschil maakt. De casuïstiek in bijlage 3 toont op dat punt een aantal details die niet eerder aan de orde kwamen. In een relatief groot aantal zaken met door de verzekeraar geselecteerde advocaten komen advocaatwisselingen voor. Die worden door verzekerden, en zeker tijdens een gerechtelijke procedure, weinig geapprecieerd. Voorts vindt men deze advocaten vaak passief.

4 Kwaliteitsborging

Er zijn verschillende manieren waarop organisaties trachten de kwaliteit van hun producten en/of diensten te waarborgen. In dit hoofdstuk, waarin de kwaliteitsbewaking binnen de advocatuur en die van rechtsbijstandverzekeringen centraal staat, komen verschillende van die kwaliteitsbewakingstrategieën aan de orde.

Tot de gebruikte strategieën behoren ingangsbewaking (via eisen aan nieuwe in-treders – beroepsbeoefenaars en organisaties) en monitoring (het doorlopend of met een vaste frequentie meten of aan bepaalde normen wordt voldaan). Verder bestaan er correctieve mechanismen die het mogelijk maken op te treden als er dingen mis gaan (klachtenregelingen, tuchtrecht), gericht op zowel individuele dienstverleners als op de organisaties waar deze werkzaam zijn.

Diverse organen houden zich, op verschillende niveaus (op landelijk, regionaal en kantoorniveau) bezig met de bewaking van de kwaliteit. De meeste van die organen worden bevolkt door mensen van binnen de branche of beroepsgroep, in sommige gevallen in combinatie met personen van buiten de eigen branche.

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de advocatuur, vervolgens op de rechtsbijstandverzekering. Voor beide branches wordt eerst een overzicht gegeven van de organen die belast zijn met de uitvoering van de kwaliteitsbewaking. Vervolgens komen de normen ter sprake, zowel wettelijk verankerde als door de branche of beroepsgroep zelf gestelde. Daarna komen achtereenvolgens de bewakingsmechanismen en de correctieve mechanismen aan de orde.

In het derde deel van het hoofdstuk wordt in breder perspectief gereflecteerd op de aangetroffen arrangementen. Hierbij wordt ook ingegaan op de gebleken (in-)effectiviteit van de kwaliteitsborging voor de advocatuur en de rechtsbijstandverzekeringsbranche, en tevens op de ervaringen met dergelijke arrangementen in andere branches; is (bijvoorbeeld) een preventieve werking aangetoond, leiden ze tot verandering in bestaande (ongewenste) gedragspatronen? Zijn er condities bekend die mede bepalend zijn voor de effectiviteit van de arrangementen?

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag (inclusief onderliggende vragen), zoals geformuleerd in paragraaf 1.2 en gaat in op de wijze waarop de kwaliteit wordt geborgd, de daarbij betrokken instanties en gebruikte instrumenten, en de gebleken effectiviteit van die kwaliteitsborging.

Bij de beschrijving van de kwaliteitsborging wordt telkens onderscheid gemaakt tussen normen, (kwaliteits)bewaking(smechanismen) en correctiemechanismen. Dat onderscheid wordt hier eerst toegelicht. Aan de basis ervan ligt het concept van regelkringen. In box 2 en 3 zijn de regelkringen rond advocaten(kantoren) gevisualiseerd. Om processen te beheersen en bij te sturen, moet allereerst worden vastgesteld of het proces op de gewenste wijze verloopt. Hiertoe dienen waarnemingen van het proces te worden gedaan (meten, monitoring) en de waarnemingen te worden vergeleken met de daarvoor geldende normen. Het meten, monitoren en vergelijken van het waargenomene met de norm wordt in dit hoofdstuk aangeduid als *bewakingsmechanisme*. Indien afwijkingen worden waargenomen, dient een actie te worden gekozen en uitgevoerd. Dit deel van de regelkring zal in het vervolg van dit hoofdstuk worden aangeduid als *correctiemechanisme*.

Soortgelijke regelkringen als in box 2 gelden voor verzekeraars. De advocaat in figuur 1 dient dan te worden vervangen door een juridisch hulpverlener die door de verzekeraar wordt ingeschakeld, en het advocatenkantoor in figuur 2 door een verzekeringsmaatschappij.

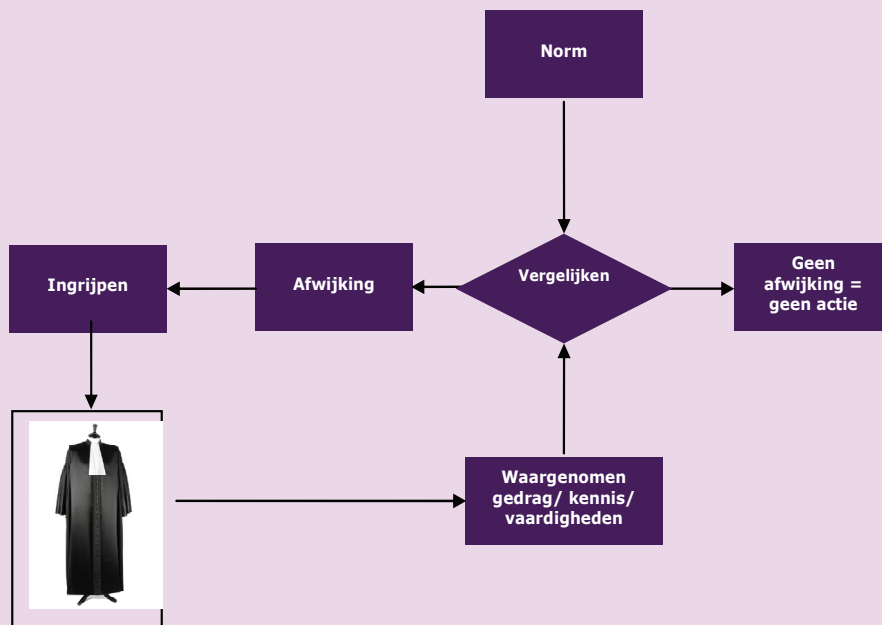
Box 2 Regelkring kwaliteit advoca(a)t(en)(kantoor)

De figuren 1 en 2 visualiseren de regelkringen voor de kwaliteitsbewaking van advocaten en advocatenkantoren.

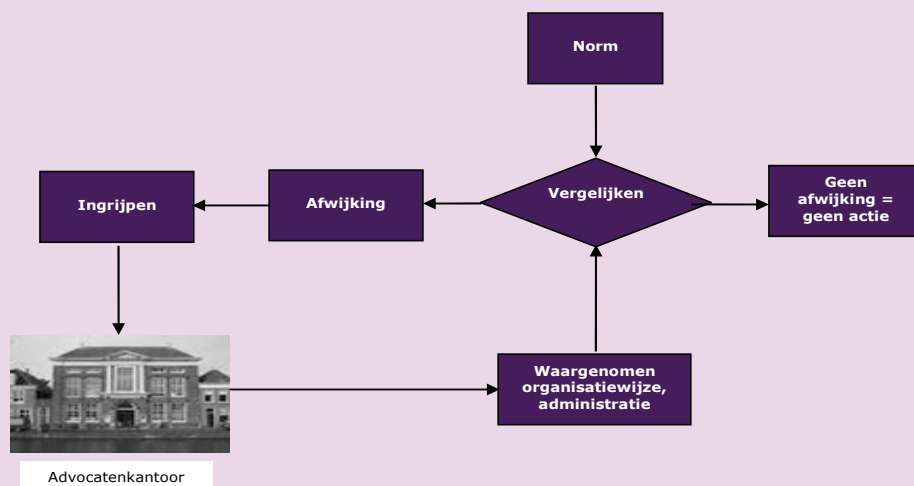
Voor een effectieve kwaliteitsbewaking moet, gezien vanuit dit schema, een aantal stappen worden doorlopen. Allereerst dient het proces of gedrag waarop de normen betrekking hebben, adequaat te worden gemonitord. Vervolgens dient het waargenomen gedrag te worden vergeleken met de norm, de eventuele ingreep te worden vastgesteld, en uitgevoerd. Uit de monitoring zal vervolgens blijken of de ingreep tot het gewenste resultaat leidt, dan wel nieuwe en/of andere ingrepen moeten volgen.

Bij elk van de stappen dient duidelijk te zijn wie gemachtigd is de functie (monitoren, vergelijken, ingrijpen) te vervullen. Vaak worden die stappen door verschillende organen/functionarissen verricht.

Figuur 1 Regelkring kwaliteit advocaat



Figuur 2 Regelkring kwaliteit advocaat



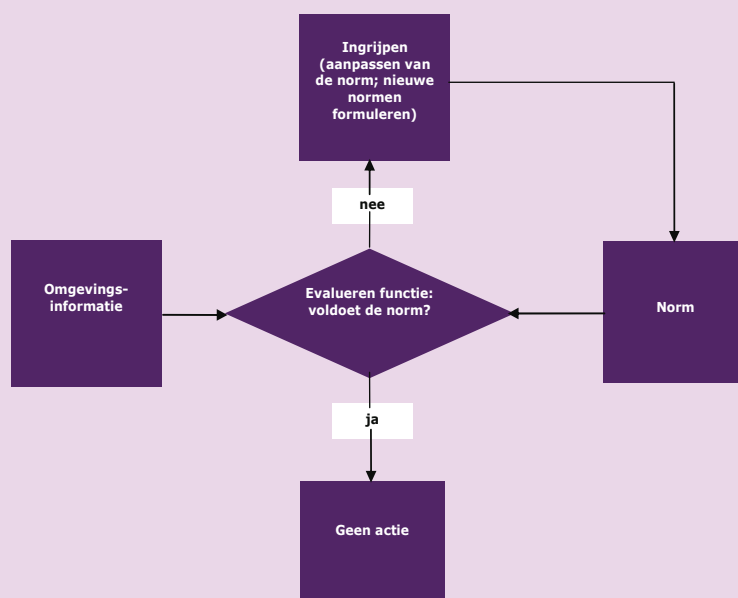
Box 3 Regelkring voor de normstelling

Ook het stellen – of wijzigen – van normen waaraan functionarissen en hun organisaties moeten voldoen kan met een regelkring worden gevisualiseerd (figuur 3). Daarbij worden bestaande normen getoetst aan omgevingsinformatie en zo nodig bijgesteld of aangevuld.

Bij het evalueren van normen spelen informatie uit de regelkring (monitoring, effect van ingrijpen), gevarieerde omgevingsinformatie (signalen uit de beroepsgroep en uit de maatschappij) en bijvoorbeeld nieuwe technische mogelijkheden (tot monitoring of ingrijpen) een rol.

Een belangrijk aspect ten aanzien van deze regelkring is de vraag wie de evaluerende functie vervult en wie eventuele nieuwe normen formuleert. In het bijzonder is het daarbij de vraag of die functies binnen of buiten de beroepsgroep zijn belegd, of bij een combinatie van beroepsbeoefenaren en buitenstaanders/stakeholders.

Figuur 3 Regelkring voor de normstelling



4.1 Kwaliteitsborging in de advocatuur

De rol van advocaten in de rechtspleging is wettelijk verankerd. Veel zaken die met de kwaliteit van de dienstverlening door de advocatuur te maken hebben zijn geregeld in de Advocatenwet van 1952. Daarin zijn de volgende onderwerpen geregeld: de wijze waarop advocaten worden ingeschreven en beëdigd (de toelating tot het tableau), opleiding en stage, hun bevoegdheden en verplichtingen, de beroepsorganisatie Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), en de orden in de arrondissementen, evenals hun organen (samenstelling, bevoegdheden) en de regels omtrent tuchtrechtspraak (organisatie daarvan, maatregelen).

Van overheidswege is er ook aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening via de gefinancierde rechtsbijstand. Het is in lijn met de rol van de overheid in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand⁶⁵ initiatieven te nemen om de kwaliteit van de gefinancierde rechtsbijstand te garanderen. In dat licht is de Wet op de rechtsbijstand van belang, waarin regels gesteld zijn ten aanzien van het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand heeft een belangrijke taak bij het stellen van verdere voorwaarden waaraan advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen moeten voldoen, en het toezien op de naleving daarvan.

Enkele recente ontwikkelingen

In de recente geschiedenis zijn drie belangrijke adviezen uitgebracht met betrekking tot de kwaliteitsborging in de advocatuur: door de Commissie-Van Wijmen (Commissie Advocatuur, 2006), de Commissie Metatoets (2008) en door Docters van Leeuwen (2010).

De Commissie-Van Wijmen bepleitte een kwaliteitssysteem voor de hele advocatuur. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie-Van Wijmen is een wetsvoorstel ahangig gemaakt waarin onder meer voorstellen gedaan worden voor kwaliteitsverbetering (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, TK, vergaderjaar 2009-2010, 32 382, nr. 3). De door de NOvA uitgegeven bundel 'De advocatenstandaard' (2007) geeft een impressie van de discussie binnen de advocatuur en maakt de belangentegenstelling tussen de kleine en grote kantoren manifest.⁶⁶ De Commissie Metatoets, die is ingesteld door het ministerie van Justitie, de Raden voor Rechtsbijstand, de Orde en de VSAN, evalueerde het kwaliteitsstelsel voor de gefinancierde rechtsbijstand. In 2010 bracht Docters van Leeuwen een advies uit aan de Algemene Raad van de NOvA omtrent het toezicht op de advocatuur (Docters van Leeuwen, 2010). Docters van Leeuwen adviseert de aanstelling van een systeemtoezichthouder en een versterking van de rol van de lokale deken.

4.1.1 De betrokken organisaties

Nederlandse Orde van Advocaten / plaatselijke ordes

De Nederlandse Orde van Advocaten wordt gevormd door alle advocaten die in Nederland zijn ingeschreven. Advocaten zijn op grond van de Advocatenwet verplicht ingeschreven bij de NOvA. Daarnaast is er in ieder arrondissement een plaatselijke orde, gevormd door de advocaten die kantoor houden in dat arrondissement. Er is geen hiërarchische verhouding tussen landelijke orde en plaatselijke ordes. Zowel de NOvA als de plaatselijke ordes zijn publiekrechtelijke lichamen, als bedoeld in artikel 134 Grondwet. Aan het hoofd van de NOvA staat een *Algemene Raad*, bestaande uit ten minste vijf en ten hoogste negen leden, onder wie de *deken*. De deken en de overige leden van de Algemene Raad worden gekozen door het College van Afgevaardigden.⁶⁷ De deken en leden van de Algemene Raad zitten maximaal

⁶⁵ In 2002 sloten de Raden voor Rechtsbijstand, de NOvA en het Ministerie van Justitie een convenant over de kwaliteitsborging voor de gefinancierde rechtsbijstand.

⁶⁶ Binnen de NOvA komt de BOA op voor de belangen van kleine kantoren en eenpitters. Hier drukken toenemende kwaliteits- en verantwoordingseisen relatief zwaar op de overhead. In andere markten is in het verleden wel gesignaleerd dat dergelijke vereisten de (financiële) drempel voor nieuwe toetreders verhogen.

⁶⁷ Alle leden van de Algemene Raad en het College van Afgevaardigden zijn advocaten.

negen jaar. Leden van het College van Afgevaardigden en hun plaatsvervangers worden gekozen voor drie jaar. De aantallen afgevaardigden zijn per (lokale) orde verschillend, en hangen af van het aantal advocaten dat tot die orde behoort. De Algemene Raad houdt het bureau van de NOvA in stand. De huidige bestuursstructuur van de NOvA staat ter discussie, naar aanleiding van een advies van de Commissie-Huydecoper (2010).

De *orde in het arrondissement* wordt bestuurd door een Raad van Toezicht die bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste elf leden, onder wie de deken als voorzitter. Deken en overige leden van de Raad van Toezicht worden uit de leden van de orde gekozen, in de jaarlijkse vergadering van de orde. Jaarlijks treden twee leden af. De deken is herkiesbaar, de leden van de Raad van Toezicht niet, tenzij het huishoudelijk reglement anders bepaalt.

In 2007 heeft de Orde een Raad van Advies ingesteld, met maximaal zeven leden, van wie de meerderheid geen advocaat is, met de bedoeling minder in zichzelf gekeerd te zijn, en de maatschappelijke legitimiteit van de besluitvorming van de Orde te vergroten. De Raad adviseert over de hoofdpunten van het beleid. De Algemene Raad is verplicht beargumenteerd op de adviezen te reageren.

De NOvA waarborgt de kwaliteit door de volgende wettelijke taken uit te voeren: het verzorgen van een opleidingsprogramma, het opstellen van verordeningen⁶⁸ en andere bindende regels, voorlichting en dienstverlening aan de leden, en advisering aan de overheid over beleidsvoornemens en wetsontwerpen.

De Algemene Raad en de Raden van Toezicht bevorderen een behoorlijke uitoefening van de praktijk en zijn bevoegd tot het nemen van maatregelen. Zij komen op voor de rechten en belangen van de advocaten, en zien toe op de naleving van de plichten.

De NOvA streeft eenheid van beroepsgenoten na en bevordert de behandeling van wetenschappelijke en praktische vraagstukken in algemene vergaderingen van advocaten.

De plaatselijke Ordes van advocaten hebben deels overlappende bevoegdheden met de landelijke orde.

De NOvA stelt verordeningen vast om de kwaliteit van de beroepsgroep te bewaken. Zij zijn bindend voor leden van de NOvA. De besluiten van de NOvA kunnen bij Koninklijk Besluit worden vernietigd, als zij strijdig zijn met het algemeen belang.⁶⁹ De Orde heeft ook gedragsregels vastgesteld (Gedragsregels 1992). Zij geven de manier aan waarop advocaten met cliënten, rechters, en wederpartijen moeten omgaan. De gedragsregels gelden als richtsnoer, zowel voor de advocaat als voor de tuchtrechter.

Ter bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening is de NOvA ook betrokken bij het ontwikkelen en verspreiden van instrumenten voor advocaten en advocatenkantoren. In dit kader stimuleert de NOvA kwaliteitsborging via *gestructureerde feedback* – peer review en intercollegiale toetsing⁷⁰ – en zelfevaluatie.

⁶⁸ Verordeningen worden vastgesteld door het College van Afgevaardigden. Na vaststelling worden deze meege-deeld aan de Minister van Veiligheid en Justitie, en afgekondigd in de Nederlandse Staatscourant.

⁶⁹ In discussies over het toezicht op de advocatuur is geopperd de Minister van Veiligheid en Justitie van te voren toezicht op het uitvaardigen van verordeningen van de landelijke Orde te geven (TK 2009-2010, 32 123, VI, nr. 87; TK 2010-2011, 32 500 VI, nr. 81). Dat wordt als een aantasting van onafhankelijkheid van de advocatuur gezien. Overigens zijn er sinds 1952 slechts twee verordeningen vernietigd (Bannier et al., 2009).

⁷⁰ Collegiale toetsing vindt plaats aan de hand van vijf thema's: indeling en beheer van het dossier, communicatie zoals die uit de dossierstukken blijkt, strategie van de zaak, vakinhoud, besef van kwaliteit en integriteit. De

De Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan, wettelijk geregeld in de Wet op de Rechtsbijstand. Dit college bestaat uit een bestuur en een raad van advies. De Raad regelt het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand, in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het college houdt er toezicht op dat advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen voldoen aan de vereisten. Deze vereisten zijn wettelijk vastgesteld, maar de Raad kan nadere eisen stellen.

De Raad voor Rechtsbijstand ontwikkelt ook instrumenten om de kwaliteit van de rechtsbijstand te verbeteren. Zo zijn er vijf *best practice guides* ontwikkeld, op het terrein van asielrecht, arbeidsrecht, BOPZ, echtscheidingsrecht en vreemdelingenbewaring.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft een monitoring systeem opgezet, de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, om periodiek bepaalde gegevens te verzamelen omtrent de kwaliteit van de geleverde bijstand. De centrale vraag is of de Wet op de rechtsbijstand degenen die recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand een stelsel biedt dat toegankelijk is, en dat voorziet in een voldoende aanbod van rechtsbijstand van goede kwaliteit.

In dat kader wordt klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd, naar de dienstverlening door advocaten, mediators en het Juridisch Loket. Klanten geven hun oordeel over (bijvoorbeeld) het nakomen van gemaakte afspraken en wachttijden. Ook worden statistieken bijgehouden. Deze monitor werd voor het eerst in 2003 uitgevoerd. Elk jaar verschijnt een publicatie met actuele gegevens uit de monitor.

Stichting Viadicte, specialisatieverenigingen

Naast deze wettelijk geregelde organisaties is er, sinds 1999, een vrijwillig samenwerkingsverband van een aantal advocatenkantoren in de stichting Viadicte (website: www.viadicte.nl). De doelstelling van de stichting is het bevorderen van toetsbare kwaliteit van advocaten en de certificering daarvan, in de meest ruime zin van het woord.⁷¹ Daarvoor worden zowel normen als instrumenten beheerd, waaronder protocollen en expertstandaards met bijbehorende informatisering en software. Er is een kwaliteitssysteem ontworpen en de stichting heeft een keurmerk ontwikkeld, 'Met recht tevreden' (ingevoerd in 2003; zie www.metrechttevrede.nl; op de website zijn elf kantoren vermeld die het keurmerk voeren). Het keurmerk is bedoeld voor kleine en middelgrote kantoren in de toegevoegde en gemengde praktijk, voor alle facetten van kantoorvoering, inclusief de inhoudelijke kwaliteit. Ook is een klanttevredenheidsonderzoek ontwikkeld in samenwerking met onderzoeksbureau Intomart.

Advocatenkantoren die bij de stichting Viadicte aangesloten zijn, maken sinds 2009 gebruik van *peer review*. Iedere twee jaar worden per kantoor zo'n twintig dossiers door een reviewer, een speciaal opgeleide advocaat, bekeken. Deze beoordeelt aan de hand van een aantal vooraf gestelde en kenbare criteria de dossiers, waarbij de nadruk ligt op het verbeteren van de kwaliteit.

Met het oog op de kwaliteit spelen ook *specialisatieverenigingen*, waar er meer dan 20 van bestaan in Nederland, een rol. Deze verenigingen dragen niet alleen bij aan

reviewer geeft, op basis van zijn expertise en ervaring, zelf nadere invulling aan de beoordeling van het dossier aan de hand van de thema's. Bij collegiale toetsing moet de dossierhouder (degene die zijn dossiers laat onderzoeken) een zelfevaluatie uitvoeren die vormvrij is.

⁷¹ De in 2011 vernieuwde website noemt kantoren vanaf vier advocaten als doelgroep. Voor kleinere kantoren wordt de vorming van netwerken gestimuleerd.

de vakontwikkeling en het verspreiden van kennis, maar stellen ook – in uiteenlopende mate – vakbekwaamheidseisen aan de leden. Sommige verenigingen bieden ook opleidingen en intervisie aan.

4.1.2 Normen

In algemene zin wordt van advocaten verwacht dat ze vakkundig, betamelijk en in het belang van de cliënt handelen. Normen richten zich in eerste instantie op de bekwaamheid van de advocaat (als individu) en de wijze waarop hij/zij het vak uitoefent. Van meer recente datum zijn normen voor de administratieve organisatie en werkwijze van advocatenkantoren.

Toelatingseisen

Op grond van de Advocatenwet moet iedereen die het beroep van advocaat wil uitoefenen zich inschrijven op het tableau van de NOVA, en moet daartoe aan bepaalde eisen voldoen. Eén van de eisen is dat hij een universitaire opleiding Nederlands recht moet hebben afgerond (een bachelor en master Nederlands recht, of een titel meester in de rechten, of een doctoraat in de rechtsgeleerdheid). Een andere eis is dat hij een verklaring moet overleggen omtrent het gedrag. Herintreders worden opnieuw getoetst.⁷²

Een advocaat kan slechts op één plaats binnen een arrondissement kantoor houden. Dat betekent dat een advocaat in dienstbetrekking niet nog ergens anders kantoor mag houden en ook niet een eigen praktijk mag voeren.

Advocaten worden door de rechtbank van het arrondissement waar zij kantoor houden, beëdigd. Zij verklaren dan dat zij geen zaak zullen aanraden of verdedigen die zij in gemoede geloven niet rechtvaardig te zijn (art. 3, lid 2 Advocatenwet).

Voor advocaten die gefinancierde rechtsbijstand willen geven, gelden aanvullende eisen. Deze hebben onder andere betrekking op het kantoor van de betreffende advocaat (telefonische bereikbaarheid, bereikbaarheid per e-mail, goede administratie met name wat betreft declaraties, tijdregistratie), verslaggeving over de gegeven bijstand, het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks kan worden toegevoegd en de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsterreinen. Zo heeft de Raad deskundigheidsvereisten voor bijstand op bepaalde terreinen opgesteld (waaronder strafzaken, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, internationale kinderontvoering en de BOPZ). Die zijn gedeeltelijk in de wet geregeld (art. 14 en 15 WRB) en worden praktisch ingevuld door de Raad voor Rechtsbijstand. Een niet bij de Raad ingeschreven advocaat kan alleen in bijzondere gevallen een toevoegingszaak doen.

Vakbekwaamheid

Iedere advocaat is op grond van de Advocatenwet verplicht gedurende de eerste drie jaar waarin hij als zodanig is ingeschreven als stagiaire de praktijk uit te oefenen, onder toezicht van een andere advocaat, de patroon, en bij deze kantoor te houden. Onderdeel van de stage is een beroepsopleiding, georganiseerd door de

⁷² Als iemand eerder als advocaat is ingeschreven geweest, moet hij een document afgeven, dat is afgegeven door de Raad van Toezicht van het arrondissement waar hij het laatst kantoor hield, en waaruit blijkt dat hij al dan niet tuchtrechtelijk is veroordeeld, in staat van faillissement heeft verkeerd of een schuldsaneringsregeling van toepassing is geweest. Ook iemand die in een ander arrondissement kantoor wil houden moet dat document overleggen.

NOvA, die tot doel heeft basiskennis en –vaardigheden bij te brengen. De NOvA bepaalt de inhoud en duur van de opleiding, de eisen voor toelating tot het examen, de omvang van het examen en de wijze van afname. De opleiding richt zich op kennis van proces- en gedragsrecht en op het beheersen van vaardigheden die typisch zijn voor het vak van advocaat, zoals het houden van een pleidooi, het horen van getuigen en het opstellen van processtukken. Na afronding van dit eerste gedeelte volgt een stagiaire de zogenoemde Voortgezette Stagiaire Opleiding (VSO), die de stagiaire opleidt tot het zelfstandig uitoefenen van de praktijk.⁷³ Na afronding van de opleiding krijgt de persoon een stageverklaring en mag hij zelfstandig het beroep uitoefenen.

Wie het examen als stagiair niet haalt wordt geschrapt van het tableau. De Raad van Toezicht kan gedurende een jaar nadat een advocaat is beëdigd, beslissen dat hij geschrapt wordt van het tableau, bijvoorbeeld als blijkt dat hij onjuiste of onvolledige inlichtingen heeft verstrekt, of zich ernstig heeft misdragen.

De NOvA kent een Verordening op de vakbekwaamheid, met de bijbehorende regeling vakbekwaamheid (in werking getreden per 1 januari 2010).⁷⁴ Onder Vakbekwaamheid verstaat men zowel (het op peil houden van) de professionele kennis en kunde, als de betamelijkheid van het handelen of nalaten zoals dat bedoeld is in artikel 46 van de Advocatenwet. Met oog op het op peil houden van hun *kennis* moeten advocaten per jaar een aantal (in 2010: 20) opleidingspunten halen. Er zijn juridische punten en niet-juridische. Deze laatste kunnen (het is geen verplichting) worden behaald door het volgen van gestructureerde feedback. Twee vormen hiervan zijn als puntwaardig gekwalificeerd: peer review en collegiale toetsing. Ook zijn er door de Orde erkende opleidingsinstellingen die cursussen op het gebied van gestructureerde feedback geven.

De stichting Viadicta stelt voor het voeren van haar keurmerk 'Met recht tevreden' aanvullende vakbekwaamheidseisen. Advocatenkantoren moeten voorkeursgebieden (specialismen) aanwijzen, waarop ook de studiepunten worden behaald. Deze punten zijn conform de CCBE-richtlijn (Council of bar and law societies of Europe) en verhogen de vakinhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening. De landelijk gestelde eisen aan het permanent bijscholen zijn binnen het keurmerk slechts minimumeisen.

Betamelijk handelen

In art. 46 Advocatenwet is de norm vastgelegd dat een advocaat een bepaalde zorg heeft te betrachten tegenover zijn cliënt, en dat hij zich in zijn handelen of nalaten betamelijk moet gedragen. Wat onbetamelijk gedrag is volgt onder meer uit de Gedragsregels 1992 en de verordeningen van de Nederlandse Orde van Advocaten. Er is uitgebreide jurisprudentie van tuchtrechtelijke colleges. Voorbeelden van gedragsregels zijn dat een advocaat zich zo dient te gedragen dat het vertrouwen in de advocatuur, noch in zijn eigen beroepsuitoefening wordt geschaad, dat het belang van de cliënt en niet dat van de advocaat bepalend is voor hoe de advocaat zaken moet behandelen, dat hij geen belangenconflicten wegens verschillende cliënten met tegenstrijdige belangen moet hebben, dat een regeling in der minne vaak beter is dan een proces, dat hij opgedragen zaken zorgvuldig moet behandelen

⁷³ De invulling van deze opleiding wordt mede bepaald door de lokale ordes. De Commissie Stagiaire-opleiding (Commissie-Kortmann) pleitte (in oktober 2010) voor meer centralisatie in de opleiding, en voor een andere indeling van de opleiding.

⁷⁴ Daarvoor gold de Verordening Permanente opleiding 2000

en goed uit moet voeren, dat hij moet vermijden dat zijn vrijheid en onafhankelijkheid in het uitoefenen van zijn beroep in gevaar komen.

Andere voorbeelden zijn dat als de wederpartij cliënt van een kantoor is geweest, een advocaat niet een cliënt kan aannemen die daartegen wil optreden. Correspondentie tussen advocaten (om vrijelijk over oplossing en analyse te kunnen corresponderen) is vertrouwelijk, en mag niet aan de rechter worden overlegd. Ook mag een advocaat zich in woord en geschrift niet onnodig grievend uitlaten. In rechte mag geen beroep worden gedaan op brieven en andere mededelingen van de ene advocaat aan de andere, tenzij het belang van de cliënt dat nodig maakt, en dat niet zonder overleg met de advocaat van de wederpartij (en na consultatie van de deken, indien de advocaten het onderling niet eens worden). In de onderlinge omgang moeten advocaten streven naar een verhouding die steunt op welwillendheid en vertrouwen.

Geheimhouding

De advocaat is verplicht tot geheimhouding: overtreding hiervan is geregeld in artikel 272 van het wetboek van strafrecht. De grenzen daarvan worden door de rechter bepaald. Nadere regels omtrent geheimhouding zijn gesteld in de Gedragsregels 1992 (art 6). Vastgelegd is dat een advocaat verplicht is tot geheimhouding, dat wil zeggen dat hij moet zwijgen over bijzonderheden van door hem behandelde zaken, over de persoon van zijn cliënt en de aard en omvang van zijn belangen; voor zover de cliënt het toestaat mag hij de kennis naar buiten brengen, als dat voor een goede beroepsuitoefening goed is. Bovendien zorgt hij ervoor dat zijn medewerkers geheimhouding betrachten.

Bij de geheimhoudingsplicht hoort ook het verschoningsrecht, het recht van een getuige om geen antwoord te geven op vragen die door een rechter worden gesteld. In de wet is geregeld dat dit geldt voor mensen die uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking een geheimhoudingsplicht hebben (zie art. 165 lid 2 Rv, art. 218 Sv, AWB 8:33 lid 3). In de wetsartikelen worden advocaten niet expliciet genoemd, maar uit de jurisprudentie is helder dat dit recht ook voor advocaten geldt.

Informatie geven

Advocaten zijn verplicht om informatie te geven ten behoeve van hun cliënten over een aantal onderwerpen, zoals het terrein waarop zij werkzaam zijn en de vooraf vastgestelde totaalprijs voor het werk. Zij kunnen dit op verschillende manieren doen, bijvoorbeeld op hun website, in een brochure, of in een andere publicatie. Deze verplichting volgt ook uit de Europese Dienstenrichtlijn⁷⁵ van 12 december 2006.⁷⁶

Organisatie

De NOvA stelt eisen aan de *kantoororganisatie en de dienstverlening* aan cliënten. Er zijn normen betreffende het vaststellen van de aard, omvang en haalbaarheid van de zaak en het aannemen van de opdracht, het informeren van de cliënt over voor hem belangrijke aspecten, zoals de kosten; en over het beheren van de dossiers, de administratieve gegevens van een zaak, de vertrouwelijkheid van de ge-

⁷⁵ De Europese Dienstenrichtlijn is een stap in de vrije handel tussen EU-lidstaten, en is bedoeld om het voor dienstverleners makkelijker te maken in andere EU-landen hun diensten aan te bieden (door administratieve vereenvoudiging, verbetering van de kwaliteit van diensten, samenwerking tussen bevoegde instanties).

⁷⁶ Vastgelegd in de Dienstenwet. Hiertoe is het Burgerlijk Wetboek (BW boek 6, titel 5, afdeling 2a) aangepast.

gevens van de cliënt, de bereikbaarheid van de advocaat of zijn kantoor en de vervanging van de advocaat. Deze normen zijn vastgelegd in de Kwaliteitsstandaard op de kantoororganisatie 2007⁷⁷ van de NOvA.⁷⁸ De Kwaliteitsstandaard heeft geen verplichtend karakter, maar dient als een leidraad voor het vormgeven aan de praktijk van een advocaat, en voor kwaliteitsverbetering. Een model kantoorhandboek met procedures voor het vastleggen van de gegevens rond de kantoororganisatie en de dienstverlening is online beschikbaar (tegen betaling). Een advocaat kan echter ook gebruikmaken van een willekeurig ander kwaliteitssysteem (bijvoorbeeld ISO 9001 of Viadicté).

Financiële integriteit

Voor de financiële integriteit zijn normen vastgelegd in de Verordening op de administratie en de financiële integriteit (per 1 juli 2009). Hierin is vastgelegd dat advocaten hun administratie van de praktijkvoering goed moeten inrichten, dat zij het risico van beroepsaansprakelijkheid moeten verzekeren, en zijn normen vastgelegd om te voorkomen dat advocaten betrokken raken bij criminele handelingen.

Norm ten aanzien van gefinancierde rechtshulp

In de Gedragsregels is vastgelegd dat een advocaat met zijn cliënt moet bekijken of hij wellicht in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand (tenzij er goede gronden zijn om aan te nemen dat niet het geval zal zijn). Ook is vastgelegd dat hij dan geen vergoeding krijgt, behalve de eigen bijdrage, en verschotten volgens de geldende regels.

4.1.3 Bewakingsmechanismen

Onder bewakingsmechanismen worden hier mechanismen verstaan aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of advocaten(kantoren) aan de gestelde normen voldoen. In termen van de regelkringen in box 4.1 gaat het om het waarnemen van gedrag, en het vergelijken van dat gedrag met de geldende normen. Tot de bewakingsmechanismen rekenen we werkwijzen en methoden die een vaste inbedding kennen (dus niet op louter toevallige signaleringen berusten). Over het algemeen vindt op de gedragingen van advocaten geen continue monitoring plaats. Ten aanzien van verschillende normen vindt een periodieke toets plaats. Voor andere normen is de signalering van normafwijkingen afhankelijk van ingediende klachten. Deze komen in paragraaf 4.1.4 aan de orde.

De rol van de NOvA

Toezicht richt zich op de naleving van wetten en van regels zoals die door de NOvA gesteld worden. Het toezicht vindt plaats op het niveau van de individuele advocaat, maar ook steeds meer op kantoorniveau.

⁷⁷ Deze was een vervolg op de Kwaliteitsstandaard 2004 en de Kwaliteitstoets 2002.

⁷⁸ Zo wordt in de Kwaliteitsstandaard de norm bij intake besproken: de advocaat stelt tijdens het eerste contact met de cliënt vast wat de aard en omvang van de zaak is, en maakt, als dat mogelijk is, een inschatting van de haalbaarheid van het doel dat de cliënt wil bereiken. De financiële consequenties voor de cliënt moeten aan de orde komen. De advocaat moet een opdrachtbevestiging aan de cliënt sturen. Een cliënt moet schriftelijk de algemene voorwaarden van het kantoor ontvangen, als deze gehanteerd worden. Een kantoor moet er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat personeel dat geen advocaat is een geheimhoudingsplicht heeft zoals die van de advocaat, en dat deze is vastgelegd.

Het toezicht op de advocaten en de advocatuur ligt in handen van de balie zelf. In de Advocatenwet (art. 26) staat dat Algemene Raad en Raden van Toezicht de behoorlijke uitoefening van de praktijk bevorderen en bevoegd zijn tot het nemen van alle maatregelen die daartoe kunnen bijdragen.

Ondanks de wettelijk verankerde publieke functie van de advocatuur is de overheid zeer terughoudend ten aanzien van controle op de beroepsgroep (Oostrum, 2002).⁷⁹ Docters van Leeuwen (2010) wijst er in zijn advies over toezicht op advocaten op, dat er sprake is van een dilemma: toezicht is nodig omdat de samenleving de garantie wil hebben dat de aan de advocatuur toegekende rechten en plichten (zoals de beschermde titel, het procesmonopolie, de geheimhoudingsplicht, en het verschoningsrecht) goed worden uitgeoefend. Maar tegelijk moet de overheid de kernwaarden van de advocatuur, zoals onafhankelijkheid en partijdigheid, respecteren. Een advocaat moet zich tegen de staat kunnen keren. Het toezicht op advocatuur moet dus zo worden ingericht dat recht gedaan wordt aan de rol en de positie van de advocatuur in de rechtsstaat.

Toezicht op inschrijvingsvereisten

Het toezicht op de inschrijvingsvereisten vindt plaats door de voorzitter van de rechtbank van het arrondissement waar een advocaat kantoor wil houden, en de Raad van Toezicht in dat arrondissement. De Raad van Toezicht krijgt daarom afschriften van de verzoeken tot inschrijving en kan die toetreding blokkeren wanneer de verzoeker niet aan de vereisten van inschrijving voldoet, als er gegronde vrees bestaat dat de verzoeker zich niet als een goed advocaat zal gedragen, of als iemand zijn examen niet gehaald heeft na voorwaardelijk gedurende drie jaar ingeschreven te zijn geweest.⁸⁰

Sinds 1 januari 2010 moeten alle beginnende kantoren (waarbij 'beginnend' een ruim begrip is⁸¹) ten behoeve van de Raad van Toezicht een entreetoets invullen. Er moeten vragen beantwoord worden over de juridische organisatievorm, het aantal advocaten in het kantoor, verzekering van de advocaten tegen het risico van beroepsaansprakelijkheid, de wijze waarop vakbekwaamheid wordt onderhouden, de regeling bij vervanging en geheimhouding. Op basis van de entreetoets wordt vastgesteld of de intredende aan alle vereisten voldoet.

Voor advocaten die gefinancierde rechtsbijstand willen verlenen kan de Raad voor Rechtsbijstand een aanvullende toets doen, in de vorm van een audit.

Toezicht op naleven verordeningen

De deken van de plaatselijke orde houdt toezicht op het naleven van de verordeningen van de NOvA. Met het Mandaat Centrale Controle Verordeningen (2002) is deze

⁷⁹ Momenteel is er geen extern toezicht op de advocatuur. De Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie heeft in een brief aan de Tweede Kamer (7 februari 2011) laten weten dat hij het eens is met de visie van de Algemene Raad van de NOvA, dat de advocatuur een bijzondere positie heeft en dat daarom het toezicht op de advocatuur niet bij een externe toezichthouder wordt neergelegd, maar bij een onafhankelijk orgaan binnen de NOvA. Zijn voorstellen is dat er één landelijk toezichthoudend orgaan komt, dat wettelijk geplaatst wordt binnen de NOvA. Er zullen wettelijke voorzieningen getroffen worden om de onafhankelijkheid ten opzichte van de beroepsgroep te waarborgen. Er zullen geen advocaten in dat orgaan zitten.

⁸⁰ De schriftelijke inschrijving kan dan geweigerd worden. De verzoeker heeft de mogelijkheid tot appel bij het Hof van Discipline.

⁸¹ Elk kantoor dat na aanmelding bij het Beheer Advocaten Registratie (BAR) een nieuw barkantoonnummer krijgt, wordt gezien als startend kantoor en krijgt de uitnodiging om de entreetoets in te vullen.

bevoegdheid deels gedelegeerd aan de secretaris van de Algemene Raad. De secretaris verzamelt jaarlijks gegevens op grond van deze bevoegdheid. Tegenwoordig⁸² vindt eerst een kantooropgave plaats, en daarna een opgave van de individuele advocaat. Controle vindt steekproefgewijs plaats. Bij zo'n controle moet de opgave met bewijzen worden onderbouwd.

Kwesties waarover advocaten jaarlijks opgave moeten doen zijn, onder andere financiële gegevens. Op basis van de opgave bepaalt de deken eventuele acties jegens advocaten die niet hebben voldaan aan hun verplichtingen. De Algemene Raad bevordert dat de deken terugkoppeling geven over welke acties zijn ondernomen tegen advocaten die niet hebben voldaan aan hun verplichtingen, of over de reden waarom geen actie is ondernomen.

De deken heeft ook de bevoegdheid een onderzoek in te stellen naar de (financiële) situatie van een praktijk. Dan kunnen een accountant en een advocaat aangewezen worden die onderzoek uitvoeren. De deken kan ook een onderzoek aanvragen bij de voorzitter van de Raad van Discipline. Hij kan ambtshalve een klacht indienen bij de Raad van Discipline.

Docters van Leeuwen (2010) benadrukt het belang van de rol van de deken bij het toezicht. Behalve op periodiek verzamelde gegevens reageert hij ook op andere signalen, zoals klachten of publiciteit. Hij kan advocaten adviezen geven die zij op moeten volgen, hij kan bemiddelen bij geschillen tussen advocaten onderling, of tussen advocaten en derden.

Formeel gezien is er ook toezicht in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door het Bureau Financieel Toezicht (BFT). In de praktijk gebeurt dat niet, omdat het verstrekken van gegevens een schending zou betekenen van de geheimhoudingsplicht van advocaten (art. 5:20, lid 2 AWB). De NOvA houdt zelf wel toezicht op de Wwft, op grond van de Verordening op de administratie en de financiële integriteit.

Keurmerk stichting Viadictie

Om het keurmerk van de stichting Viadictie 'Met recht tevreden' te mogen voeren moet aan de daarvoor gestelde eisen worden voldaan. Nieuwe toetreders ondergaan een audit, waarin wordt vastgesteld of men aan die eisen voldoet. Het keurmerk is drie jaar geldig. Daarna wordt opnieuw getoetst of aan de eisen wordt voldaan.

Als een kantoor het keurmerk wil krijgen, wordt het begeleid door kwaliteitsmedewerkers van de stichting Viadictie. Voor de aangesloten kantoren worden plenaire vergaderingen georganiseerd, om kennis en ervaringen met elkaar uit te wisselen. Medewerkers worden voorgelicht door deskundigen uit het veld over het functioneren van een advocatenkantoor en over manieren om de kwaliteit van de juridische dienstverlening te verbeteren.

4.1.4 Correctiemechanismen

Onder correctiemechanismen worden hier verstaan de mechanismen waarmee normafwijkingen worden vastgesteld, beslist wordt over een corrigerende actie of sanctie, en het uitvoeren van de actie of sanctie.

De belangrijkste formele correctiemechanismen zijn de tuchtrechtspraak en de geschillenregelingen. Aan de strafrechter kunnen strafbare gedragingen die door een

⁸² Mandaatbesluit Centrale Controle verordeningen 2011, inwerkingtreding 1 januari 2011

advocaat zijn begaan worden voorgelegd. Bij de civiele rechter kan eventueel een schadevergoeding geëist worden. Maar veel problemen worden informeel opgelost, door optreden van de deken.

Corrigerende acties naar aanleiding van periodiek toezicht

Sommige van de normen waaraan advocaten(kantoren) moeten voldoen worden periodiek gemonitord. Het gaat bijvoorbeeld om de financiële positie van het kantoor en het behalen van opleidingspunten. De deken van de plaatselijke orde houdt toezicht op het naleven van de verordeningen van de NOvA. Indien de verordeningen niet worden nageleefd onderneemt de deken actie. De deken zal in eerste instantie met een advocaat in overleg treden. Leidt dat niet tot het gewenste resultaat, dan kan de deken de kwestie aanhangig maken bij de tuchtrechtspraak.

Het blokkeren van toetreding tot de beroepsgroep

De Raad van Toezicht krijgt afschriften van de verzoeken tot inschrijving en kan toetreding blokkeren wanneer de verzoeker niet aan de vereisten van inschrijving voldoet, als er gegronde vrees bestaat dat de verzoeker zich niet als een goed advocaat zal gedragen, of als iemand zijn examen niet gehaald heeft na voorwaardelijk gedurende drie jaar ingeschreven te zijn geweest.

Klachtenprocedure

Klachten tegen advocaten worden schriftelijk ingediend bij de deken van de orde van het arrondissement waarin de advocaat kantoor houdt. Als de klager dat wil, kan de deken hem helpen bij het opstellen van de klacht. De deken stelt een onderzoek in. Hij kan verwijzen naar een lid van de Raad van Toezicht, om de klacht te onderzoeken en af te handelen. Klachten tegen een deken van de (lokale) orde kunnen ingediend worden bij de voorzitter van de Raad van Discipline, die verwijst de zaak dan door naar een deken van een andere orde.

Een deken zal de advocaat in de gelegenheid stellen zijn standpunt naar voren te brengen, de advocaat is verplicht de gevraagde inlichtingen te geven. De deken probeert te bemiddelen en tot een oplossing te komen. Als drie maanden na de indiening van de klacht geen minnelijke schikking is bereikt, kan de klager de deken verzoeken zijn klachten ter kennis van de Raad van Discipline (tuchtrechter) te brengen.

Docters van Leeuwen (2010) benadrukt het belang van de bemiddelende functie van de deken, die vaak tot een bevredigend resultaat leidt. De meeste klachten worden opgelost zonder dat de tuchtrechter er aan te pas komt (Oostrum, 2002; Bannier, 2009).

Tuchtrechtspraak

De tuchtrechtspraak is geregeld in de Advocatenwet. Volgens artikel 46 zijn advocaten onderworpen aan tuchtrechtspraak wegens handelen of nalaten in strijd met de zorg die zij als advocaat behoren te betrachten ten opzichte van hun cliënt, wegens inbreuken op de verordeningen van de NOvA en wegens enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Het oordeel over wat betamelijk is voor een advocaat blijft aan de rechter. De jurisprudentie toont hoe de wettelijke norm van artikel 46 en de gedragsregels van de NOvA in concrete gevallen geïnterpreteerd worden. Klachten zijn in beginsel gericht tegen individuele advocaten, maar kunnen ook betrekking hebben op een kantoor of maatschap.

De tuchtrechtspraak kent een behandeling in eerste aanleg en een mogelijkheid tot beroep. De behandeling in eerste aanleg geschiedt door vijf Raden van discipline,

één in elk hofressort.⁸³ De behandeling in hoger beroep geschiedt door het Hof van Discipline, dat zitting houdt in Den Bosch. Klachten tegen advocaten worden ingediend bij de deken in het arrondissement waar de advocaat is ingeschreven (zie: Klachtenprocedure). De Deken besluit eventueel de klacht aan de Raad van Discipline voor te leggen (en moet zo'n klacht voorleggen als de gedupeerde dat wenst).

Elke Raad van Discipline bestaat uit een voorzitter, ten hoogste zes plaatsvervangende voorzitters, acht leden-advocaten en ten hoogste vijftien plaatsvervangende leden-advocaten. De voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters zijn leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak belast zijn. Zij worden, bij Koninklijk Besluit, voor vier jaar benoemd. De advocaatleden worden verkozen door het College van Afgevaardigden, een besluitvormend orgaan van de Nederlandse Orde waarin alle plaatselijke Ordes zijn vertegenwoordigd, uit voordrachten van de Raden van Toezicht. Alleen advocaten die kantoor houden binnen het rechtsgebied van de betrokken raad, en die langer dan vijf jaar in Nederland zijn ingeschreven kunnen lid-advocaat of plaatsvervangend lid advocaat zijn. De benoeming is voor vier jaar. Een kamer van de Raad die over een zaak beslist, behandelt de klacht op een zitting waarvoor partijen worden uitgenodigd. De kamer bestaat uit de voorzitter van de Raad (of een van de plaatsvervangende voorzitters) en vier advocaatleden.

Het Hof van Discipline bestaat uit een voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, (plaatsvervangend) kroonleden en (plaatsvervangend) advocaatleden. Een kamer van het Hof behandelt een hoger beroep op zitting. De kamer bestaat uit de voorzitter (of één van de plaatsvervangende voorzitters), twee kroonleden en twee advocaatleden. Voorzitters en kroonleden worden bij KB benoemd, en zijn lid van de rechterlijke macht. Advocaatleden worden verkozen door het College van Afgevaardigden.

Zaken worden voor de Raad van Discipline gebracht door de (lokale) dekens. Het kan gaan om klachten van derden, waarin geen bevredigende oplossing is gevonden (zie: klachtenprocedure). De Deken kan ook *ambtshalve* een klacht indienen bij de Raad van Discipline. De voorzitter van de Raad van Discipline kan zonder mondelinge behandeling binnen 30 dagen beslissen dat de klacht kennelijk ongegrond, kennelijk-niet-ontvankelijk of kennelijk van onvoldoende gewicht is. Tegen zo'n beslissing is verzet mogelijk, dat door een voltallige kamer wordt behandeld. Als het verzet ongegrond wordt verklaard, is geen hoger beroep mogelijk. Als de klacht verder in behandeling genomen wordt, volgt een behandeling ter zitting. Hoger beroep is mogelijk bij het Hof van Discipline. Ook hier kan de voorzitter van het Hof kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde beroepen binnen 30 dagen afwijzen. Daartegen staat verzet open dat door de voltallige kamer wordt behandeld.

Als een klacht gegrond verklaard wordt, kunnen de volgende maatregelen opgelegd worden: een waarschuwing, een berisping, een voorwaardelijke schorsing, een onvoorwaardelijke schorsing van maximaal 1 jaar en schrapping van het tableau. De tuchtrechter kan bij een berisping, schorsing of schrapping bovendien bepalen dat de uitspraak openbaar moet worden gemaakt. Met ingang van 1 juli 2009 kan ook

⁸³ De werkgebieden van de Raden van Discipline komen overeen met de hofressorten. Dat zijn Amsterdam, Arnhem, Den Bosch, Den Haag en Leeuwarden.

een spoedschorsing plaatsvinden⁸⁴ door de Raad van Discipline, op verzoek van de deken van de orde. Dit is geregeld als bijzondere procedure in de Advocatenwet. Uitspraken van raden en hof worden geanonimiseerd⁸⁵ gepubliceerd op de websites van de Raad van Discipline (www.raadvandiscipline.nl/site), van het Hof van Discipline (www.hofvandiscipline.nl), en op de website www.tuchtrecht.overheid.nl/nieuw/advocaten.

Er is een Voorontwerp Kaderwet Tuchtrecht waarmee wordt beoogd een groot aantal wettelijke bepalingen betreffende het tuchtrecht voor de beoefenaren van wettelijk gereguleerde beroepen te harmoniseren (2007-2008, 29 279, nr.61). Eén van de uitgangspunten is om alle vormen van wettelijk geregeld tuchtrecht bij de gewone rechtspraak onder te brengen (Banner et al., 2009). Voorts wordt gedacht aan uitbreiding van het sanctiearsenaal met geldboetes.

Geschillencommissie Advocatuur; klachten en geschillenregeling

Naast de Klachtenregeling is er voor cliënten ook een laagdrempelige procedure mogelijk via de Klachten en Geschillenregeling Advocatuur. Deze regeling is gericht op serviceklachten over prijs/kwaliteit verhouding, declaratiegeschillen en schadeclaims tot maximaal € 10.000. De klacht wordt dan eerst neergelegd bij het advocatenkantoor zelf. Lukt het niet de klacht in onderling overleg op te lossen, dan kan die worden voorgelegd aan de Geschillencommissie Advocatuur. De Richtlijn Klachten en Geschillenregeling Advocatuur van de NOvA van 2002 kent een aanbeveling tot deelname aan deze regeling, maar verplicht is dit niet.

De Geschillencommissie Advocatuur bestaat uit drie leden: een voorzitter (rechter), aangezocht door de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken, een lid voorgedragen door de Consumentenbond en een lid voorgedragen door de NOvA. Alle leden worden door het bestuur van de Stichting benoemd en zijn volstrekt onafhankelijk. Er moet klachtengeld betaald worden. Er zijn zittingen; de uitspraak wordt schriftelijk verzonden. De uitspraak is bindend. Er is geen hoger beroep; wel kan de uitspraak bij de gewone rechter aanhangig gemaakt worden. Die toetst echter slechts marginaal.

Eind maart 2010 namen 4.500 advocaten, verdeeld over 1.100 kantoren deel aan de klachten- en geschillenregeling. In 2009 werden 329 zaken voor de geschillencommissie gebracht. De commissie heeft in dat jaar 211 uitspraken verzonden (Docters van Leeuwen, 2010).

In het Wetsvoorstel aanpassing van de Advocatenwet, de Wet op de rechtsbijstand en de Wet tarieven in burgerlijke zaken (TK 32 382, nr.2) wordt voorgesteld de deelname aan de Klachten en Geschillenregeling verplicht te maken.

De Algemene Raad van de NOvA heeft een leidraad opgesteld voor de Klachten en Geschillenregeling. Daarin wordt onder meer aanbevolen een eigen klachtenfunctionaris te benoemen.

⁸⁴ Een advocaat kan, bij voorlopige voorziening door de tuchtrechter, met onmiddellijke ingang geschorst worden als het maatschappelijk belang vergt dat de afwikkeling van de tuchtprocedure niet wordt afgewacht. Dit kan als er een ernstig vermoeden is van handelen of nalaten waardoor een in artikel 46 Advocatenwet beschermd belang zeer ernstig is of dreigt te worden geschaad. Dit is een ordemaatregel (geen tuchtmaatregel) en heeft geen punitief oogmerk.

⁸⁵ Over nut en noodzaak van anonimisering is aanhoudend discussie. De Algemene Raad heeft recent voorgesteld ook niet-geanonimiseerde uitspraken te gaan publiceren.

4.2 Kwaliteitsborging voor rechtsbijstandverzekeringen

Kwaliteitswaarborgen met betrekking tot de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars liggen, anders dan die ten aanzien van de dienstverlening door advocaten, primair op het niveau van de organisatie (rechtspersoon) en minder op het niveau van de personen die de diensten feitelijk verlenen.

De kwaliteitswaarborgen met betrekking tot de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars zijn van uiteenlopende origine. Naast wettelijke regels met betrekking tot juridische dienstverlening zijn algemene regels voor de verzekeringsbranche⁸⁶ van toepassing. De brancheorganisatie, het Verbond van Verzekeraars, kent eigen regelingen ter borging van de kwaliteit. Maar om als (rechtsbijstand)verzekeraar actief te kunnen zijn, is een lidmaatschap van het Verbond niet verplicht. De grootste spelers op het terrein van rechtsbijstandverzekeringen zijn aangesloten bij het Verbond.

Een deel van de dienstverlening wordt verricht door advocaten, die in loondienst kunnen zijn van de verzekeraar, of als zelfstandig gevestigde advocaat zaken kunnen doen voor een verzekeraar. In die gevallen zijn de kwaliteitswaarborgen ten aanzien van de advocaten, zoals behandeld in het eerste deel van dit hoofdstuk, onverkort geldig. Voor advocaten in loondienst bestaat daarnaast aparte wetgeving.

Enkele recente ontwikkelingen

De verzekeringsbranche is sterk in beweging. In de afgelopen jaren is veel te doen geweest over financiële producten van banken en verzekeraars, waarbij in het bijzonder de zogenoemde woekerpolissen het vertrouwen in verzekeraars hebben aangetast. In het kielzog daarvan zijn ook externe toezichthouders (DNB, AFM) en klachteninstanties (Kifid) onder vuur komen te liggen. Om het vertrouwen in de branche terug te winnen zijn verschillende regelingen voor kwaliteitsborging en klachtenbehandeling recentelijk herzien.

Ook verschillende onderwerpen die betrekking hebben op de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars zijn onderwerp van lopend debat. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of en wanneer de verzekeraar verzekerden een vrije advocatenkeuze moet bieden en om de (onafhankelijke) status van een advocaat in loondienst. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek trad een nieuwe kwaliteitscode voor de rechtsbijstand in werking en werd de competentie van het Kifid ten aanzien van geschillen over rechtsbijstandverzekeringen verruimd.

4.2.1 Organisaties

Verzekeraars en uitvoeringsorganisaties verzekerde rechtsbijstand

De markt van rechtsbijstandverzekeringen kent een aantal grote spelers, die samen een belangrijk deel van die markt bedienen. De organisaties (stichtingen) die de feitelijke diensten verlenen kunnen voor verschillende verzekeraars actief zijn. ARAG en DAS zijn grote monobranche rechtsbijstandverzekeraars. 'Monobranche' wil zeggen dat deze verzekeraars gespecialiseerd zijn in rechtsbijstandverzekeringen en niet in andere verzekeringsniches actief zijn. Achmea en Univé behoren tot de multibranche verzekeraars die de juridische dienstverlening door een eigen stichting laten uitvoeren. Andere multibranche verzekeraars, zoals RVS en Nationale Neder-

⁸⁶ Wettelijke regels voor verzekeraars staan in de Wet op het Financiële Toezicht (WFT) die op 1 januari 2006 in werking trad. Daarvoor bestond er een aparte Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf (uit 1993).

landen, laten de juridische dienstverlening over aan de Stichting SRK Rechtsbijstand. Deze stichting behandelt de claims van meer dan tien multibrancheverzekeraars, en is daarmee een belangrijke speler achter de schermen (althans: niet zelf als aanbieder van polissen op de markt aanwezig). Recent is de Stichting SRK ook zelf rechtshulp tegen uurtarief gaan aanbieden, vergelijkbaar met advocatenkantoren.

Het Verbond van Verzekeraars

Het Verbond van Verzekeraars is de brancheorganisatie voor aanbieders van verzekeringen. Het verbond behartigt de belangen van verzekeraars en vervult de rol van kennis- en informatiecentrum voor de branche. Volgens de site onderhoudt het Verbond intensieve contacten met nationale en Europese politici en bewindspersonen.

Binnen het verbond bestaat, speciaal voor de niche van rechtsbijstandverzekeringen, een aparte afdelingscommissie rechtsbijstand.⁸⁷ Per 1 april 2011 is een Kwaliteitscode Rechtsbijstand ingevoerd. De stichtingen die de verzoeken om rechtshulp voor de verzekeringsmaatschappijen behandelen kunnen zich als buitengewoon lid aansluiten bij het verbond.

Stichting Toetsing Verzekeringen

De Stichting Toetsing Verzekeringen is opgericht vanuit het Verbond van Verzekeraars. Die toetst of verzekeraars voldoen aan de eisen voor het lidmaatschap van het verbond en beoordeelt verzekeraars die het *Keurmerk Klantgericht Verzekeren* (KKV) aanvragen. Dat keurmerk werd in 2010 geïntroduceerd. Het is één van manieren waarop de verzekeringsbranche, na de affaires rond woekerpolissen en dergelijke, het vertrouwen van consumenten tracht terug te winnen. Het bestuur van de stichting bestaat grotendeels uit mensen van buiten de verzekeringsbranche.

Opleidingen

Er zijn verschillende opleidingen voor de verzekeringsbranche. Het officiële opleidingsinstituut is het Nederlands Instituut voor het Bank-, Verzekerings- en Effectenbedrijf (NIBE-SVV). De Stichting Examens Financiële Dienstverlening is het door het Ministerie van Financiën erkende exameninstituut.

Rechtsbijstandverzekeraars die de juridische dienstverlening in eigen huis leveren, hebben eigen opleidingsprogramma's. Rechtsbijstandverzekeraar Arag en de Stichting SRK Rechtsbijstand zijn door de NOVA erkend als opleidingsinstituut, hetgeen betekent dat advocaten met opleidingen van deze instituten opleidingspunten kunnen verwerven.

Rechtsbijstandverzekeraars richten zich bij het werven van personeel veel op HBO-juristen.

Externe toezichthouders

Extern toezicht op de branche vindt plaats in het kader van het toezicht op de financiële dienstverlening en op mededinging. Hierin spelen De Nederlandse Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) een belangrijke rol.

⁸⁷ Tot 1993 – het geboortjaar van het Verbond van Verzekeraars – bestond een aparte brancheorganisatie voor rechtsbijstandverzekeraars, de Nora.

4.2.2 Normen

De dienstverlening in het kader van rechtsbijstandverzekeringen is niet apart wettelijk genormeerd. Wel dient de dienstverlening in lijn te zijn met algemene normen ten aanzien van de rechtspleging en de verzekeringsbranche. De wijze waarop richtlijnen van de EU van toepassing moeten worden geacht op de (Nederlandse) rechtsbijstandverzekeringsmarkt is nog niet volledig uitgekristalliseerd, zoals blijkt uit recente debat met betrekking tot de vrije advocatenkeuze voor verzekerden en de status van de advocaat in loondienst. Hierbij speelt mee dat het zelf (door verzekeraars) verlenen van juridische diensten aan verzekerden, zoals in Nederland gebeurt, geen algemeen gebruik is in Europa.

Er is derhalve geen sprake van een volledig uitgekristalliseerd stelsel van normen ten aanzien van de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars. In deze paragraaf wordt een overzicht geboden van wat her en der is vastgelegd, met inbegrip van zelfregulering door de branche.

Toegangseisen verzekeringsmarkt

Verzekeraars moeten op grond van de Wet financieel toezicht (WFT) over een vergunning van de Nederlandse Bank beschikken (WFT, art. 2:40). In de AMvB Besluit Markttoegang Financiële Ondernemingen zijn de eisen geformuleerd waaraan de instelling moet voldoen. Deze eisen omvatten deskundigheid met betrekking tot het uitoefenen van het bedrijf van een financiële onderneming, betrouwbaarheid van het personeel, beleid met betrekking tot een integere bedrijfsuitoefening, het minimum eigen vermogen en de solvabiliteit.

Voor rechtsbijstandverzekeringen gelden extra regels in verband met belangenconflicten. Ze vloeien voort uit de EU-richtlijn tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de rechtsbijstandverzekering, van 4 juli 1987. Om belangenconflicten⁸⁸ te voorkomen moeten de verzekeringsactiviteiten zijn gescheiden van het verlenen van rechtshulp. Dit is de reden waarom rechtsbijstandverleners de juridische dienstverlening onderbrengen in eigen stichtingen, of de uitvoering overlaten aan (bijvoorbeeld) de SRK.

De Kwaliteitscode voor de Rechtsbijstand

Voor aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen en de stichtingen die de zaken van verzekerden behandelen, aangesloten⁸⁹ bij het Verbond van Verzekeraars, geldt sinds 1 april 2011 de Kwaliteitscode voor de Rechtsbijstand. Deze bouwt voort op de oudere Gedragscode uit 2002 en de Codewijzer bindende zelfregulering.

In de Kwaliteitscode Rechtsbijstand is een aantal grondbeginselen vastgelegd, zoals dat het belang van de klant in redelijkheid voorop moet staan, dat de rechtshulpverlener de klant voortvarend en daadkrachtig moet helpen, dat hij de rechtshulp moet geven die in de betreffende situatie passend is, en dat een minnelijke schikking in elk stadium van de procedure de voorkeur kan hebben boven een gerechtelijke procedure, maar dat dit wel met de klant besproken moet worden. Bovendien is er de norm dat een rechtshulpverlener integer moet zijn: onder andere een rechtshulpverlener moet betrouwbaar omgaan met informatie en stukken in een zaak; als er

⁸⁸ Denk bijvoorbeeld aan een geschil waarbij de gedaagde een aansprakelijkheidsverzekering heeft bij een multi-brancher verzekeraar, en de eiser een rechtsbijstandpolis heeft bij dezelfde verzekeraar.

⁸⁹ De stichtingen, of schaderegelingskantoren, kunnen zich als buitengewoon lid aansluiten bij het Verbond van Verzekeraars.

een assurantiebemiddelaar is, mag hij aan die persoon alleen inhoudelijke dossiergegevens verstrekken na uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de klant. Hij moet alert zijn op eventuele tegenstrijdige belangen, en geen zaken behandelen waarbij hij persoonlijk is betrokken.

In de Kwaliteitscode Rechtsbijstand worden normen gesteld voor de communicatie naar de klant, zoals dat deze helder moet zijn en op een voor de klant begrijpelijk taalniveau. Er zijn normen met betrekking tot de dienstverlening, zoals reactietermijnen, bereikbaarheid, vervanging, overdracht aan een andere rechtshulpverlener en procesbewaking. Ook zijn er normen voor kwaliteitsmanagement: men moet beschikken over een gedocumenteerd en geïmplementeerd kwaliteitssysteem, gericht op meten, borgen en verbeteren van de kwaliteit van de juridische dienstverlening. Dat systeem moet aan een aantal eisen voldoen. Het moet 1) klachtenmanagement en klanttevredenheidsonderzoek bevatten; 2) een vorm van interne audit/kwaliteitscontrole met rapportage bevatten; en 3) een traject beschrijven om geconstateerde verbeterpunten te bespreken en te implementeren.

Het Keurmerk Klantgericht Verzekeren (KKV)

Het Keurmerk Klantgericht Verzekeren (KKV) is gericht op de dienstverlening en klantgerichtheid van verzekeraars. Het is niet gericht op specifieke verzekeringsproducten. Een handboek specificeert de normen waaraan een verzekeraar moet voldoen om het Keurmerk Klantgericht Verzekeren te mogen voeren. De aanvraag en toetsing loopt via het bureau van de Stichting Toezicht Verzekeringen.

Advocaat in loondienst

Rechtsbijstandverzekeraars kunnen bijstand laten verlenen door advocaten in loondienst.⁹⁰ Voor alle advocaten in loondienst (niet alleen bij rechtsbijstandverzekeraars) geldt de Verordening van de NOvA, de 'Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking'.⁹¹ Deze verordening beoogt te waarborgen dat de advocaat in loondienst vrij en onafhankelijk kan optreden in zijn beroepsuitoefening; dat uitgangspunt kan botsen met het feit dat hij als werknemer in een gezagsrelatie staat en dus opdrachten van zijn werkgever uit moet voeren. Tevens moet een advocaat in loondienst zich houden aan de verordeningen van de NOvA, zoals de boekhoudverordening (stichting derdengelden), en de Verordening op de vakbekwaamheid.

In de verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking is onder andere opgenomen dat een werkgever en de advocaat een Professioneel Statuut moeten ondertekenen. Dit strekt ertoe dat de werkgever een vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening van de advocaat moet eerbiedigen en een ongestoorde naleving van de gedrags- en beroepsregels zal bevorderen. De werkgever mag geen invloed uitoefenen op het beroepsmatige handelen van de werknemer en op de beroepsmatige vaststelling van een in een zaak te volgen beleidslijn. Mocht er verschil van inzicht zijn over de behandeling van zaken, dan mag de werkgever geen represailles tegen de werknemer nemen (zoals ontslag). De werknemer moet wel de aanwijzin-

⁹⁰ Bij multibrancheverzekeraars geldt dat zulke advocaten dan in dienst zijn bij het schaderegelingkantoor (de stichting) die de rechtsbijstand verzorgt.

⁹¹ Deze werd ingevoerd in 1996. Dit betrof een verruiming van de toen geldende verordening op de advocaat in dienstbetrekking die het vanwege de strenge eisen voor juristen in dienstbetrekking vrijwel onmogelijk maakte om te worden toegelaten tot de balie. Met deze verordening werd het voor advocaten mogelijk om als advocaat in dienst te treden bij een werkgever anders dan een advocatenkantoor.

gen van de werkgever opvolgen met betrekking tot de orde en de goede gang van zaken binnen de organisatie, voor zover die niet in strijd zijn met een goede beroepsuitoefening.

Specifiek met betrekking tot de advocaat in loondienst bij een rechtsbijstandsverzekering is geregeld dat de advocaat voor verzekerden optreedt, maar dat hij dat alleen doet als de verzekerde dat wil; de cliënt houdt recht op vrije advocaatkeuze, dat wil zeggen dat de klant een advocaat kan kiezen binnen of buiten de organisatie waar de advocaat werkt. Hij heeft dat recht zodra een advocaat wordt verzocht de belangen van een verzekerde te vertegenwoordigen in een gerechtelijke of administratieve procedure. Dit recht op vrije advocaatkeuze moet de klant schriftelijk worden meegedeeld. Dit kan met een vergewisverklaring (conform de verklaring in de bijlage bij de Verordening) of een bevestiging van gelijke strekking. In het Professioneel Statuut is ook opgenomen dat de werkgever kan bepalen dat de werknemer verantwoording schuldig is aan een of meer andere advocaten die de praktijk in dienstbetrekking bij de werkgever uitoefenen. Een afschrift van het Professioneel Statuut moet aan de Raad van Toezicht gegeven worden.

Gedragcodes letselschade en medische aansprakelijkheid

Op verschillende terreinen bestaan gedragscodes voor de afhandeling van geschillen, waaraan verzekeraars zich op vrijwillige basis kunnen verbinden. Voorbeelden zijn de 'Gedragscode behandeling letselschade' (GBL), de 'Gedragscode Openheid medische incidenten' (GOMA) die geldt bij zaken met betrekking tot medische aansprakelijkheid. De gedragscodes zijn er op gericht de geschillen op een vlotte, eerlijke en transparante wijze te beslechten. Dat gebeurt onder meer via het normeren van gedrag van rechtshulpverleners.

4.2.3 Bewakingsmechanismen

Extern toezicht op financiële dienstverlening

Er zijn drie wettelijk geregelde externe toezichthouders op verzekeraars in hun hoedanigheid van financiële dienstverleners:

- 1 De Nederlandsche Bank (DNB) voert zogenoemd prudentieel toezicht uit en is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector (dit is geregeld in de WFT). Zoals gezien beslist DNB over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten.
- 2 De Autoriteit Financiële Markten (AFM) voert zogenoemd gedragstoezicht uit: het is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten (ook dit is geregeld in de WFT). Tussenpersonen van verzekeraars staan niet onder toezicht van DNB maar van de AFM.
- 3 De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), houdt toezicht op een eerlijke concurrentie in alle sectoren van de Nederlandse economie: bestrijding van kartelvorming en prijsafspraken, bestrijding van misbruik van economische machtsposities en toetsing van fusies en overnames.

Toets Verbond van Verzekeraars

Er is een verplichte jaarlijks terugkerende toets voor verzekeraars die lid zijn van het Verbond. Hiertoe moet een vragenlijst worden ingevuld, waaruit blijkt of de

leden van het Verbond voldoen aan de bindende zelfregulering die behoort bij het lidmaatschap van het Verbond, en de Kwaliteitscode naleven.⁹² Deze toets wordt uitgevoerd door de Stichting toetsing verzekeraars en de uitkomst wordt gerapporteerd aan het Verbond. De stichting rapporteert zowel in algemene zin als over individuele verzekeraars. Wanneer een verzekeraar in gebreke blijft, kan het Verbond het lidmaatschap van die verzekeraar beëindigen.

Toets Keurmerk Klantgericht verzekeren (KKV)

Iedere in Nederland geregistreerde verzekeraar kan het KKV aanvragen bij de Stichting toetsing verzekeraars (Stv). De toetsing voor het verkrijgen van het keurmerk gebeurt door het Stv-bureau (dat beschikt over vijf medewerkers), bijgestaan door auditors. Het bestuur beoordeelt de keurmerkaanvragen. Daarbij worden auditteams van accountants- en adviesconcern KPMG ingezet. Het beoordelen van brieven en brochures gebeurt door het taalcentrum van de Vrije Universiteit. Als het keurmerk verkregen is, wordt de verzekeraar na een jaar opnieuw beoordeeld op het naleven van de normen, daarna om de twee jaar. In 2010 zijn er dertig keurmerken uitgegeven, onder meer aan de gespecialiseerde rechtsbijstandverzekeraars DAS en Arag.⁹³

Interne kwaliteitsbewaking

Bij het Verbond van Verzekeraars aangesloten rechtsbijstandverzekeraars dienen zich te houden aan de Kwaliteitscode Rechtsbijstand. Ze hebben op verschillende manieren de interne kwaliteitsbewaking georganiseerd. Er wordt onder meer gebruikgemaakt van audits, klachtenbehandeling en peer review. Alle grotere verzekeraars houden klanttevredenheidsonderzoeken. De kwaliteitscontrole strekt zich in sommige gevallen uit tot de dienstverlening door tussenpersonen.

4.2.4 Correctiemechanismen

Klachten en geschillen, interne en externe procedure

Wat betreft financiële ondernemingen in het algemeen is in de WFT (art 4:17) geregeld dat iedere financiële onderneming moet beschikken over een interne klachtenprocedure. Daarnaast dient iedere financiële onderneming te zijn aangesloten bij een door de Minister van Financiën erkende geschilleninstantie (tenzij die er niet is). Voor verzekeraars is het Het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) die instantie. Bij het Kifid zijn verschillende externe klachtenprocedures ondergebracht.

Interne klachtenregeling

De interne klachtenregeling wordt voorgeschreven in de WFT (art 4:17). Ook in de Kwaliteitscode Rechtsbijstand staan bepalingen over de interne klachtenregeling. De regeling is onder meer van toepassing op geschillen over afwijzigen (dekkingsgeschillen) en over de bejegening. De interne klachtenregeling is niet bedoeld voor geschillen over de inhoudelijke behandeling van een zaak.

Ten aanzien van de behandeling van klachten geldt de regel dat de klachtbehandelaar niet dezelfde persoon mag zijn als de rechtshulpverlener die betrokken is bij de zaak.

⁹² De eerste toets op het naleven van de Kwaliteitscode zal eind 2011 plaatsvinden.

⁹³ Aldus een persbericht op de website van de Stichting toetsing verzekeringen, 25 februari 2011.

Het recht op een second opinion

In de WFT (art. 4:68) is voor rechtsbijstandverzekeraars vastgelegd dat er een geschillenregeling moet zijn, waar een verzekerde gebruik van kan maken bij een meningsverschil over de manier waarop de zaak moet worden aangepakt. Deze geschillenregeling moet vastgelegd zijn in de verzekeringspolis en eenvoudig zijn te raadplegen op de website van de verzekeraar. Het gaat om een scheidsrechtelijke procedure, of een andere procedure die vergelijkbare garanties biedt voor een objectief oordeel. Binnen die regels kunnen verzekeraars de geschillenregeling naar eigen inzicht zelf vormgeven.

In de praktijk komt het er op neer dat als de verzekering (bijvoorbeeld) een zaak niet wil doorzetten vanwege een geringe kans op resultaat, de verzekerde recht heeft op een second opinion van een bindend adviseur (vaak een onafhankelijke advocaat), op kosten van de verzekering. Zowel de verzekeraar als de klant (art. 4.4 WFT) kunnen daartoe initiatief nemen.

Externe klachtenprocedure: het Kifid, de Ombudsman Financiële Dienstverlening en de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening

Het Klachteninstituut financiële dienstverlening (Kifid) is de door de Minister van Financiën erkende geschilleninstantie voor de behandeling van geschillen over (rechtsbijstand)verzekeringen. Het instituut behandelt consumentengeschillen in de financiële sector, en bestaat sinds 1 april 2007.⁹⁴ Aan dit instituut kunnen klachten over de verzekeringsovereenkomst, zoals dekkingsgeschillen, voorgelegd worden.⁹⁵ Het Kifid wordt gefinancierd door een gelijknamige stichting die is opgericht door de aangesloten verzekeraars, banken en tussenpersonen. Het Kifid beoogt een onafhankelijke afwikkeling van eventuele conflicten tussen verzekeraar en verzekerde te bieden; het zorgt voor uniformering door financiële dienstverleners te voorzien van intern in acht te nemen regels voor de afhandeling van klachten.

Het Kifid stelt als eis dat een klacht reeds moet zijn voorgelegd en beantwoord door de betreffende verzekeraar. De klacht mag niet eerder bij een rechter of een andere instantie aanhangig zijn gemaakt.

Er zijn binnen Kifid twee organen actief, die elk een eigen reglement hanteren:

- 1 de Ombudsman Financiële Dienstverlening;
- 2 de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening.

Een zaak die aan het Kifid wordt voorgelegd komt eerst terecht bij de Ombudsman Financiële Dienstverlening. De Ombudsman Financiële Dienstverlening zoekt een oplossing via bemiddeling tussen consument en verzekeraar. De Ombudsman doet onderzoek op grond van de door de klager geleverde informatie, past hoor en wederhoor toe en geeft een oordeel dat niet bindend is. Leidt dit niet tot een voor de consument bevredigende oplossing, dan kan hij het geschil vervolgens voorleggen aan de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening.⁹⁶

De Geschillencommissie Financiële Dienstverlening behandelt alleen geschillen met een belang van meer dan € 100.⁹⁷ De uitspraak van de geschillencommissie is

⁹⁴ Daarvoor bestonden er de Ombudsman verzekeringen en de Raad van Toezicht

⁹⁵ Klachten van juridisch-inhoudelijke aard werden door het Kifid niet behandeld. Op 1 oktober 2011 start het Kifid met een proefproject waarin klachten integraal worden behandeld.

⁹⁶ Voor de werkzaamheden van de Ombudsman Financiële Dienstverlening wordt geen vergoeding in rekening gebracht.

⁹⁷ De kosten voor behandeling door de geschillencommissie bedragen € 50.

(meestal) een bindend advies. Veel bij het Kifid aangesloten financiële dienstverleners hebben namelijk bepaald dat zij uitspraken van de geschillencommissie als bindend advies aanvaarden. De geschillencommissie behandelt een klacht alleen als ook de consument verklaart de uitspraak van de geschillencommissie als bindend te aanvaarden. Er zijn financiële dienstverleners die niet vooraf hebben verklaard dat zij de uitspraak van de geschillencommissie als bindend aanvaarden. In dat geval kunnen de dienstverlener en de consument kiezen voor een bindende of een niet-bindende uitspraak van de geschillencommissie.

Als consumenten en financiële dienstverleners die zijn aangesloten bij Kifid, het niet eens zijn met de bindende beslissing van de geschillencommissie, dan bestaat de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij de Commissie van Beroep. Dit is echter alléén mogelijk als het belang van het geschil tenminste € 25.000 is. Voor financiële dienstverleners die zijn aangesloten bij Kifid is het ook mogelijk om in beroep te gaan bij de Commissie van Beroep tegen bindende adviezen van de geschillencommissie, als het om principiële zaken gaat. Het moet dan een belang betreffen van minimaal 5 miljoen euro.

De Tuchtraad financiële dienstverlening

Sinds 1 januari 2008 bestaat de Tuchtraad financiële dienstverlening. Deze heeft als taak erop toe te zien dat aangesloten organisaties ten opzichte van consumenten de goede naam, het aanzien van en het vertrouwen in de bedrijfstak in stand houden. Daartoe behandelt de raad klachten over gedrag van verzekeraars (meer precies: personen die daar werkzaam zijn. Indien het een rechtspersoon betreft, dient de bestuurder zich te verantwoorden). Klachten worden onder meer getoetst aan de normen die zijn vervat in relevante codes en regelingen, zoals de Kwaliteitscode Rechtsbijstand.

Klachten worden op drie manieren bij de tuchtraad aanhangig gemaakt: door het Kifid, door de verzekeraars zelf en door belanghebbende partijen, zoals een tussenpersoon of advocaat; een consument kan zelf niet rechtstreeks naar de tuchtraad. (bron: website Verbond van Verzekeraars). De tuchtraad legt geen sancties op. De tuchtraad adviseert bij een gegrond verklaarde klacht de beroeps- of bedrijfsorganisatie over een maatregel zoals genoemd in de statuten van de desbetreffende beroeps- of bedrijfsorganisatie. Uitspraken van de Tuchtraad worden geanonimiseerd gepubliceerd op een voor ieder toegankelijke wijze, te bepalen door de betreffende organisatie.

De tuchtraad is ondergebracht bij het Kifid, dat de secretariële ondersteuning verzorgt, maar is voor wat de inhoud betreft onafhankelijk. Er vinden over en weer verwijzingen plaats: het Kifid kan klachten met een tuchtaspect doorsturen naar de tuchtraad, en de tuchtraad kan een zaak naar het Kifid doorsturen als het geen tuchtklacht blijkt te zijn.

De tuchtraad treedt niet op in plaats van de rechter. Zaken kunnen ook aanhangig gemaakt worden bij de bevoegde rechter. De tuchtraad behandelt geen klachten die aanhangig zijn bij de rechter of een andere bevoegde geschillenrechter, of als die al geoordeeld hebben. Een uitzondering is wanneer de Ombudsman of de voorzitter van de geschillencommissie een klacht overdraagt in een zaak waarvan het belang uitstijgt boven de financiële bevoegdheidsgrens van de geschillencommissie.

Leden van de tuchtraad worden voor onbepaalde tijd benoemd door de verzekeringsbranche. Voor de voorzitter en vice voorzitter geldt de eis dat ze zijn afgestudeerd in de rechtsgeleerdheid. Leden mogen gedurende een jaar voorafgaand aan de aanvaarding van hun functie niet in dienst zijn geweest of op andere wijze werkzaam zijn geweest bij een beroepsorganisatie voor financiële ondernemingen of een financiële onderneming waarvan geschillen ter behandeling aan de Stichting kunnen worden voorgelegd en mogen dat ook niet zijn na hun benoeming.

Toezicht DNB, AFM, NMa

De toezichthouders die waken over financiële instellingen kunnen bedrijven toegang tot de markt ontzeggen. Deze toezichthouders houden zich echter niet bezig met de kwaliteit van de dienstverlening inzake rechtsbijstandpolissen, en kunnen geen sancties opleggen indien die dienstverlening onder de maat is.

Toezicht Verbond van Verzekeraars

Het Verbond controleert of haar leden voldoen aan de voor lidmaatschap geldende vereisten. Daaronder vallen ook regels die zien op de kwaliteit van de dienstverlening inzake rechtsbijstandpolissen. In theorie kan het Verbond een lid dat verzekeren niet van adequate hulp voorziet, royeren. Lidmaatschap van het Verbond is echter niet verplicht; ook partijen die geen lid zijn van het Verbond kunnen rechtsbijstandverzekeringpolissen aanbieden.

4.3 Het functioneren van bewakings- en correctiemechanismen

In de voorgaande paragrafen werd de kwaliteitsborging binnen de advocatuur en bij rechtsbijstandverzekeraars beschreven. Deze paragraaf gaat in op de effectiviteit van die systemen. In paragraaf 4.3.1 wordt kort ingegaan op de werking van dergelijke systemen in verschillende (andere) branches en sectoren. Dan volgt, in paragraaf 4.3.2 en 4.3.3 een kritische reflectie op de huidige kwaliteitsborging voor de advocatuur en bij rechtsbijstandverzekeraars.

4.3.1 Algemeen

Dat kwaliteitssystemen bij professionele dienstverleners tot betere prestaties leiden, is niet bewezen. Zo blijkt uit overzichtsstudies naar de effectiviteit van kwaliteitssystemen in de zorgsector dat er nauwelijks bewijs is dat kwaliteitssystemen tot betere prestaties leiden (Ahaus & Broekhuis, 2007; Grol, 2001).

Klachtenregelingen kunnen aan ontevreden afnemers van diensten een mogelijkheid bieden gehoor te krijgen. Hierbij is ondermeer van belang dat klachten serieus in behandeling worden genomen, er geen te hoge drempels worden opgeworpen, en de klachtenbehandelaars onafhankelijk zijn, of althans, zich niet te zeer identificeren met de belangen van de branche.

Voor klachtenregelingen en voor tuchtrecht⁹⁸ geldt dat ze incidentgestuurd en reactief zijn; er vindt geen systematische controle plaats op het handelen van de dienstverleners, maar ze zijn afhankelijk van signalen van de afnemers van diensten. Tuchtregelingen bieden de beroepsgroep de mogelijkheid om 'rotte appels' aan te pakken en uit te sluiten.⁹⁹

Monitoringsystemen kunnen wel een totaalbeeld geven van de branche, en bieden meer mogelijkheden met betrekking tot 'early warnings' en preventieve actie. Het

⁹⁸ Er zijn evenwel tuchtcolleges die wél de bevoegdheid kennen op eigen initiatief onderzoek in te stellen. Dit geldt voor de tuchtorganen met betrekking tot notarissen, accountants en octrooigemachtigden (Kleiboer & Huls, 2001).

⁹⁹ Kleiboer en Huls (2001) schetsen de ontwikkelingen in het tuchtrecht in verschillende beroepsgroepen. Oorspronkelijk lag de nadruk sterk op het instandhouden van het vertrouwen in en het aanzien van de beroepsgroep. Pas later is de functie die het tuchtrecht voor klagers vervult meer van belang geworden.

monitoren van kwaliteitsaspecten van complexe dienstverlening is echter moeilijk en kostbaar.

4.3.2 *Advocatuur*

Met betrekking tot de juridische dienstverlening door advocaten bestaat een uitgebreid stelsel van normen dat geldt voor alle advocaten. Er gelden toetredingseisen met betrekking tot opleiding en vakbekwaamheid, en eisen ten aanzien van permanente educatie. Een aantal aspecten van het functioneren van advocaten(kantoren) wordt systematisch gemonitord. Voorts zijn er toezicht, klachtenregelingen en tuchtrecht. Er worden jaarlijks honderden klachten tegen advocaten behandeld en meerdere advocaten naar aanleiding van klachten van het tableau geschrapt.

Debat en vernieuwing van het stelsel ter borging van de kwaliteit wordt gestimuleerd vanuit de beroepsgroep zelf. Overigens niet zonder kritiek vanuit diezelfde beroepsgroep: de meeste kantoren bestaan uit één of enkele advocaten, voor wie de toenemende eisen en verantwoordingsplichten zwaar op de overhead drukken.

Van de vele eisen, normen en gedragsregels waaraan advocaten dienen te voldoen wordt een klein deel volgens een vaste systematiek gemonitord. De nadruk van de monitoring ligt op administratieve verantwoording, waarbij bij steekproef een meer diepgaande controle plaatsvindt.

Daarnaast zijn er bewakingssystemen die reageren op signalen van cliënten. Dat geldt voor klachten- en geschillenregelingen en het tuchtrecht. Over de hoeveelheid klachten in de eerste lijn (bij advocatenkantoren en plaatselijke dekens¹⁰⁰) en de afhandeling daarvan zijn geen gegevens bekend. Bij de Geschillencommissie Advocatuur worden jaarlijks ruim 300 klachten in behandeling genomen. De meeste advocatenkantoren zijn echter niet bij de geschillencommissie aangesloten; van alle ingeschreven advocaten werkt circa 25% bij een kantoor dat zich bij de geschillencommissie heeft aangesloten.

Kleiboer en Huls (2001) beschreven de praktijk van het tuchtrecht over de periode 1995-1999. In die periode werd de helft van de klachten ongegrond verklaard. 230 klachten werden gegrond bevonden, maar zonder maatregel afgedaan. In 336 gevallen werd een waarschuwing gegeven. In die gevallen is de advocaat tekort geschoten in de zorg die van hem wordt verlangd of heeft de grenzen van het betamelijke overschreden. Uit een waarschuwing klinkt de verwachting van de tuchtrechter door het gedrag van de advocaat zich in de toekomst niet zal herhalen. In 212 gevallen kwam het tot een berisping. Dat betekent dat sprake is van recidive, of van een misdrijving die zo ernstig is dat niet met een waarschuwing kan worden volstaan. Tot slot kwam het gedurende de onderzochte jaren 80 maal tot een schorsing en 32 maal tot schrapping van het tableau. De schorsing wordt meestal toegepast om de advocaat de kans te geven orde op zaken te stellen en aan schrapping van het tableau te ontkomen. In 2006 werden door de Raden van Discipline 128 waarschuwingen, 77 berispingen, 62 schorsingen opgelegd, en werden 14 advocaten van het tableau geschrapt (Diephuis et al., 2010). In 2010 werden 132 waarschuwingen, 78 berispingen, 65 schorsingen opgelegd, en werden 6 advocaten geschrapt.

¹⁰⁰ Ter Voert en Peters (2008) schatten, op basis van gegevens uit 18 arrondissementen, dat jaarlijks 2.500 klachten en 500 bemiddelingsverzoeken bij de lokale dekens worden ingediend. De schatting is gebaseerd op gegevens uit de jaren 2000-2005.

In 2006 lag het aantal klachten dat voor de Raden van Discipline werd gebracht zo'n 25% hoger dan in 1999. En in 2010 was de toename ten opzichte van 2006 bijna 27%. De stijging tussen 1999 en 2006 is minder dan de groei die de beroepsgroep in die jaren doormaakte, de stijging tussen 2006 en 2010 is aanmerkelijk meer dan die van de aanwas van de beroepsgroep. Met de opgelegde maatregelen is het precies andersom; in de periode tussen 1999 en 2006 legde de tuchtrechter steeds vaker schorsingen en schrappingen op, terwijl die in de periode tussen 2006 en 2010 niet verder toenamen.

Onder leden van de Nederlandse Vereniging voor Procesrecht bleek er in 2009 redelijke consensus over te bestaan dat de betekenis van het tuchtrecht voor de bewaking van de kwaliteit van de beroepsuitoefening beperkt is, omdat veel misstanden niet aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Benadeelden zijn niet goed in staat de klacht te formuleren, andere betrokkenen (zoals de wederpartij) hebben er geen belang bij, en rechters zijn terughoudend (Van Dam-Lely, 2009). Het tuchtrecht biedt benadeelden dus een mogelijkheid zich te laten horen, met mogelijke consequenties voor de betrokken advocaat; maar de signalen die het tuchtrecht bereiken zijn zodanig gefilterd dat veel aan het zicht onttrokken blijft.

In een recente evaluatie van het advocatentuchtrecht, met oog op het melden van ongebruikelijke transacties, werden de volgende kritische noten gekraakt: 1) het gebrek aan vrije toegang tot de tuchtrechter voor potentiële klagers, 2) de lange duur van de procedures, 3) de als 'licht' beoordeelde sancties (Faure, Nelen & Philipsen, 2009).

4.3.3 Rechtsbijstandverzekeringen

De algemeen geldende verplichtingen waar aanbieders van rechtbijstandverzekeringen aan dienen te voldoen zijn opgelegd vanuit het toezicht op financiële instellingen, zoals banken en verzekeringsmaatschappijen. Er bestaat een meer specifieke wettelijke verplichting voor multibrancheverzekeraars die inhoudt dat rechtshulp dient te worden verleend door een organisatie die op enige afstand is geplaatst van de verzekeringsmaatschappij. Voor die rechtshulpverlening zijn zelf zijn geen nadere regels gesteld.

Dit betekent niet dat er in het geheel geen regels gelden. Indien in de procedures een advocaat wordt ingezet gelden de voor alle advocaten geldende vereisten. Voor het overige is sprake van vrijwillige zelfregulering, die geldt voor bij het Verbond van Verzekeraars aangesloten verzekeraars. Maar het is mogelijk verzekeringen aan te bieden zonder lid te zijn van het verbond, zodat de minimumvereisten die het Verbond stelt de markt niet kunnen behoeden voor onbetrouwbare aanbieders van rechtbijstandsverzekeringen, en evenmin mogelijkheden verschaffen om die aan te pakken. Een aan het verbond verbonden verzekeraar die zich niet aan de regels houdt zou als consequentie zijn lidmaatschap van het verbond kunnen verliezen, maar zijn praktijken gewoon als niet-lid kunnen voortzetten.

Overigens is het zo dat in 2011 alle grotere aanbieders van rechtbijstandverzekeringen lid waren van het Verbond en derhalve zouden moeten voldoen aan de daaraan verbonden eisen.

De bij het Verbond aangesloten verzekeraars vullen jaarlijks een vragenlijst in op basis waarvan wordt vastgesteld of de verzekeraar aan de Kwaliteitscode en bindende zelfregulerig voldoet. Wanneer een verzekeraar in gebreke blijft, kan het lidmaatschap van het Verbond worden beëindigd. Er is een extern klachteninstituut, het Kifid, waaronder een geschillencommissie en een ombudsman vallen. Er is ook een tuchtraad bij het Kifid ondergebracht. De tuchtraad behandelt overigens geen

consumentenklachten. Ook legt de tuchtraad geen sancties op. Uitspraken worden geanonimiseerd gepubliceerd.

De zelfregulering door verzekeraars kan rekenen op de kritische aandacht van veel juristen. Er wordt met regelmaat twijfel geuit over de onafhankelijkheid van de klachtenbehandeling en het gebrek aan mogelijkheden om op te treden tegen individuele juridische dienstverleners die rechtshulp bieden aan verzekerden.

Er is recent veel gesleuteld aan de kwaliteitsborging door het verbond. Hoe die recente veranderingen uitpakken valt nog niet te beoordelen. De Stichting Toezicht Verzekeraars rapporteerde¹⁰¹ in 2011 dat een kwart van de verzekeraars 'niet aantoonbaar voldoet aan een of meerdere onderdelen van de gedragscodes'. In hoeverre dat betrekking heeft op aanbieders van rechtbijstandverzekeringen wordt niet geëxpliciteerd. In de rapportage benadrukt de stichting voorts de behoefte aan meer en intensievere vormen van controle.

Het Kifid kreeg in de afgelopen jaren met stevige kritiek te maken, waarbij de onafhankelijkheid van het instituut in twijfel werd getrokken. Dat beeld werd onderschreven door uitlatingen van Kifid-medewerkers in de pers.¹⁰²

4.3.4 Conclusie

Bij de advocatuur is een uitgebreid stelsel van normen geformuleerd voor de dienstverlening. Deze gelden voor elke beroepsbeoefenaar. Voor rechtbijstandverzekeraars gelden de algemene regels en verantwoordingsplichten die voor aanbieders van verzekeringen gelden. Rechtsbijstandverzekeraars die zijn aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars moeten zich aan meer specifieke normen met betrekking tot juridische dienstverlening houden. Omdat men ook op de markt kan opereren zonder aangesloten te zijn bij dat Verbond, is dit stelsel niet sluitend.

Om vast te stellen of beroepsbeoefenaren zich aan de beroepsregels houden, vindt op bepaalde aspecten een jaarlijkse monitoring plaats. Advocaten rapporteren jaarlijks (administratieve) gegevens, waarbij op basis van steekproef controles plaatsvinden. Er is regionaal toezicht door de Deken, waarvan er één in elk arrondissement is. Daarnaast zijn er landelijke klacht- en tuchtregelingen. Bij ernstige overtredingen worden advocaten uit het ambt gezet. Dit gebeurt meerdere keren per jaar.

De monitoring bij verzekeraars bestaat uit het jaarlijks invullen van een vragenlijst. Daar vond in het verleden niet of nauwelijks vervolgactie op plaats. Er zijn verschillende klacht- en tuchtorganen ondergebracht bij het externe klachteninstituut Kifid. Dit instituut lag in de afgelopen jaren zwaar onder vuur, waarbij de onafhankelijkheid van het instituut in twijfel werd getrokken.

In het licht van de regelkringen in box 4.1 geldt dat voor de advocatuur de regelkring ten opzichte van individuele advocaten het meest gedetailleerd is, terwijl die op het niveau van advocatenkantoren steeds meer aandacht krijgt. Slechts een zeer beperkt aantal aspecten van het handelen van advocaten(kantoren) wordt consequent gemonitord; in de regel is sprake van passieve signalering, aan de hand van klachten van cliënten.

¹⁰¹ In de Jaarrapportage Self Assessment 2010

¹⁰² 'Financieel klachtenloket wimpelt veel klagers af', Het Financiële Dagblad, 21-04-2011. Kifid medewerkers zeggen in het artikel dat het bewust beleid is van de Kifid-directie om zo veel mogelijk klachten af te wimpelen.

Voor rechtsbijstandverzekeraars ligt de nadruk op de regelkring ten aanzien van verzekeringsmaatschappijen. Regelkringen met betrekking tot individuele rechtsbijstandverleners liggen binnen de beslotenheid van de eigen kantoren.¹⁰³ De (centrale) monitoring is rudimentair, terwijl ten aanzien van de externe klachtenbehandeling veel wantrouwen bestaat. Voor geschillen over de inhoudelijke behandeling van een zaak bestaat het recht op een second opinion, op kosten van de verzekeraar. Voor de monitoring en klachtenbehandeling geldt dat er wel een koppeling is naar een eventuele tuchtzaak. Die is echter alleen adviserend en leidt niet tot tuchtrechtelijk ingrijpen.

Ten aanzien van de regelkring voor de normstelling (box 4.2) geldt dat de advocatuur een actieve invulling geeft aan de normstellende en de evaluerende functie. Er zijn op initiatief van de beroepsgroep verschillende kritische onderzoeken verricht naar de dienstverlening door advocaten. Dergelijk onderzoek en andere omgevingsignalen vormen input voor nieuwe initiatieven ten aanzien van normstelling en kwaliteitsborging.

De verzekeraars voeren sinds enkele jaren een actief kwaliteitsoffensief. De onrust over bepaalde financiële producten vormde daartoe de aanleiding. Tijdens het nu verrichtte onderzoek zijn verschillende regelingen aangescherpt.

¹⁰³ Waarbij overigens de indruk bestaat dat de grote aanbieders veel werk maken van interne kwaliteitsregelingen en het opleiden van personeel.

5 Conclusie

Dit onderzoeksrapport doet verslag van een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Rechtsbijstandverzekeringen blijken, gegeven de snel gegroeide populariteit van deze producten, in een behoefte te voorzien. Het onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van een debat in de Tweede Kamer, waarin de vraag aan de orde was of klanten van rechtsbijstandverzekeraars gelijkwaardige hulp krijgen als rechtzoekenden die zich tot een advocaat wenden.

De probleemstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd: 'Hoe is de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars aan cliënten (natuurlijke personen, die hulp zoeken inzake een geschil dat mogelijk tot een procedure bij de rechtbank zal leiden) geborgd, en welke tekortkomingen in de kwaliteit van dienstverlening treden in de praktijk op?'

Voor deze formulering is gekozen omdat ook in latere debatten in de Kamer over de kwaliteit van juridische dienstverleners is gesproken en er nog verschillende toezeggingen voor onderzoek zijn gevolgd. Het WODC heeft daarop besloten dit eerste onderzoek zo veel mogelijk op basis van bestaande bronnen uit te voeren en mede te gebruiken als voorbereiding op nieuw empirisch onderzoek, dat onderdeel zal vormen van de evaluatie van de verhoging van de competentiegrens voor civiele procedures (per 1 juli 2011).

De belangrijkste onderdelen van de nu verrichte studie zijn:

- Een uitvoerige beschrijving van de kwaliteitsborging van de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars, op beroepsgroeps- en brancheniveau. De advocatuur kent op dit punt een lange traditie, heeft een kwaliteitsborging die primair aangrijpt bij de dienstverlening door individuele advocaten. Het arrangement ter borging van de kwaliteit heeft als uiterste consequentie dat een advocaat de uitoefening van het vak kan worden ontzegd, hetgeen jaarlijks meerdere keren gebeurt. Voor rechtsbijstandverzekeraars bestaat geen sluitende borging van de kwaliteit van de juridische dienstverlening. Weliswaar zijn de grote aanbieders aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars en de daarbij behorende zelfregulering, aanbieders die buiten het Verbond om opereren kunnen dat zonder beperkingen doen. De externe klachteninstantie Kifid geniet geen groot vertrouwen bij het publiek.
- Een inventarisatie van elders gerapporteerde tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars. Deze inventarisatie geeft een kwalitatief, maar niet uitputtend beeld van de aard van de tekortkomingen die in de dienstverlening door advocaten en verzekeraars kunnen optreden. De inventarisatie leent zich niet voor kwantitatieve uitspraken of het doen van vergelijkende uitspraken over de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars.
- Een inventarisatie van uitkomsten van klantwaarderingsonderzoeken met betrekking tot advocaten en verzekeraars. Deze laten vrij gebruikelijke uitkomsten zien, waarbij grofweg zo'n 70 tot 80 procent van gebruikers zich tevreden toont. Klanttevredenheid toont in hoeverre de geleverde diensten aan de verwachtingen van de klanten voldoen. Omdat klanten van advocaten en van rechtsbijstandverzekeraars niet dezelfde verwachtingen koesteren over de te verkrijgen diensten, kunnen tevredenheidscijfers geen basis vormen voor het vergelijken van de kwaliteit van de dienstverlening door die beroepsgroepen.

Ten opzichte van het aan de Tweede Kamer toezegde onderzoek ontbreken in de rapportage de oordelen van stakeholders over de juridische dienstverlening door

advocaten en verzekeraars. Het weinige onderzoek¹⁰⁴ waarin andere stakeholders dan klanten de dienstverlening beoordelen werd een onvoldoende basis geacht om hierover te rapporteren.

De vraag naar verschillen in kwaliteit van de dienstverlening kan op basis van het nu verrichte onderzoek, niet uitputtend worden beantwoord. Daarvoor is nieuw empirisch onderzoek nodig. Dergelijk onderzoek is aan de Tweede Kamer toegezegd. Uit deze verkennende studie blijkt dat een valide vergelijking zich niet eenvoudig laat realiseren.

Advocaten en verzekeraars: een enigszins problematische vergelijking

Het nu verrichte onderzoek is uitgevoerd op basis van bestaande bronnen, zoals eerder gepubliceerde onderzoeken over dit onderwerp. Ook zijn secundaire analyses uitgevoerd op bestaande databestanden.

Uit de verkennende studie blijkt dat de vraag om vergelijking van de kwaliteit van dienstverlening door verzekeraars en advocaten minder eenduidig is dan die op het eerste gezicht lijkt. In de eerste plaats bestaan er nauwe samenwerkingsrelaties tussen advocaten en verzekeraars, en in menige zaak die door een advocaat wordt behandeld, verleent ook een verzekeraar diensten. De meest vergaande vorm van samenwerking is de dienstverlening door advocaten die in loondienst zijn bij een rechtsbijstandverzekering. Dat geldt voor circa 0,5% van alle beëdigde advocaten. Een andere vorm van nauwe samenwerking is die van verzekeraars met 'netwerkadvocaten'. Dit zijn vrij gevestigde advocaten die een bulkcontact hebben met een verzekeraar. Onder zo'n contract behandelen zij dan tegen vast tarief zaken van verzekerden. Verzekeraars kunnen, als grote (potentiële) opdrachtgevers, gunstige voorwaarden bedingen, terwijl de advocaat van een vaste inkomstenbasis is verzekerd. Dit alles betekent dat, wanneer de dienstverlening door advocaten en verzekeraars wordt vergeleken, er soms (arbitraire) keuzes moeten worden gemaakt rond de vraag of bepaalde gevallen als dienstverlening door een advocaat, dan wel als dienstverlening door een verzekeraar moeten worden opgevat. In de voorliggende studie is de keuze gemaakt alle zaken waarin een rechtsbijstandverzekeraar rechtshulp verleent aan een verzekerde, of de kosten van die hulp vergoedt, als 'verzekeringszaken' op te vatten. Waar gesproken wordt over dienstverlening door advocaten zijn, waar de gegevens dit toelieten, zaken waarin ook de verzekering een rol speelt buiten beschouwing gelaten.

Een tweede vergelijkingsprobleem is dat, voor een eerlijke vergelijking van de dienstverlening, die vergelijking zich op vergelijkbare juridische geschillen zou moeten richten. Hier treedt het probleem op dat (onder andere) de tarieven van advocaten tot een voorselectie leiden; voor eenvoudige informatievragen en adviezen zal een rechtzoekende als het even kan een laagdrempeliger alternatief raadplegen. Bij een rechtsbijstandverzekering zullen daarentegen veel 'kleine' vragen binnenkomen; op basis van de verzekeringspolis hebben deze rechtzoekenden recht op informatie en advies, zonder extra kosten. Dit probleem van voorselectie valt slechts in weinig gevallen volledig te omzeilen. We veronderstellen dat het selectieprobleem relatief klein is wanneer de dienstverlening in gerechtelijke procedures wordt vergeleken; de ingangseisen die voor dergelijke procedures gelden, doen het selectieprobleem gedeeltelijk teniet. Maar uitsluitend de dienstverlening in gerechtelijke procedures

¹⁰⁴ Het onderzoek van Vogels (2006) bevat naast peer-oordelen ook oordelen van rechters en officieren van justitie over het optreden van advocaten. Het ontbreekt aan vergelijkingsmateriaal waarin dienstverleners die door de rechtsbijstandverzekering worden ingeschakeld, worden beoordeeld.

vergelijken is geen bevredigende optie, omdat de meeste geschillen buitengerechtelijk worden opgelost.

Gezien de beleidscontext is niet slechts de vraag van belang hoe goed de dienstverlening is in zaken waarin sprake is van dienstverlening, maar ook de vraag naar toegang: krijgt de rechtzoekende hulp? Rechtsbijstandverzekeringen dekken lang niet alle geschillen waarvoor men bij een advocaat terecht kan. Ook de rechtzoekende die een advocaat benadert, krijgt niet noodzakelijk hulp; op de advocaat rust geen plicht om elke zaak aan te nemen.

Om een vergelijking van 'kwaliteit van de dienstverlening' te kunnen doen, is ook een antwoord nodig op de vraag wat dan onder 'kwaliteit' moet worden verstaan. Daartoe is een lijst met criteria geformuleerd. Voor een eerlijke vergelijking mag niet worden uitgegaan van de vooronderstelling dat verzekeraars op zijn best even goede diensten verlenen als advocaten (of andersom). Daarom zijn criteria geformuleerd waaraan de dienstverlening van zowel advocaten als verzekeraars kan worden getoetst.

De toegang tot het recht vergeleken

Het is eenvoudig, aan de hand van polisvoorwaarden, vast te stellen dat rechtsbijstandverzekeringen lang niet alle geschillen dekken waarvoor men wel een advocaat kan inschakelen. Een treffend voorbeeld zijn zaken rond een echtscheiding. Dit is bij uitstek een veelvoorkomende categorie geschillen en bij uitstek een categorie waarin de kosten van rechtsbijstand voor particulieren hoog kunnen oplopen. Een enkele verzekering biedt een beperkte tegemoetkoming, het gros biedt er geen. Waar men in principe voor elk juridisch probleem een advocaat kan benaderen, geldt dat een rechtsbijstandverzekering slechts een deel van die problemen dekt. Voor verzekerden blijkt het bovendien vaak lastig te overzien welke problemen wel, en welke niet onder de dekking vallen. Meer in het algemeen geldt dat verzekeringen periodiek sleutelen aan hun voorwaarden, waarbij de dekking wordt beperkt. Ook in dat licht kleven aan de 'verzekerde' toegang tot het recht toch veel onzekerheden.

Uit diverse onderzoeken (waaronder klachtenrapportages van de verzekeraars zelf) blijkt voorts dat de polisvoorwaarden, en de vraag of een bepaald geschil al dan niet onder de dekking valt, regelmatig aanleiding zijn tot geschillen tussen verzekeraar en verzekerde. Cliënten menen zich voor bepaalde gebeurtenissen van rechtshulp te hebben verzekerd, maar blijken dat ten onrechte te denken. Het is daarbij ook twijfelachtig of bij het aangaan van een verzekering de verzekerde zich een goed oordeel kan vormen over de problemen waarmee hij mogelijk zou kunnen worden geconfronteerd, en welke daarvan wel en niet onder de dekking van de verzekering vallen. Het vergt niet alleen kennis van de verschillende typen problemen die op hem af zouden kunnen komen, het doorgronden van de precieze betekenis van de kleine lettertjes vraagt een niveau van taalbeheersing en juridische kennis, en een tijdinvestering die van een gemiddelde verzekerde niet kan worden verwacht.

Uit de secundaire analyse van het nalevingsonderzoek blijkt dat verzekeraars soms ten onrechte geen hulp leveren wanneer verzekerden zich melden. Zaken *A6*, *B1* en *B5* in bijlage 3 leveren concrete voorbeelden van gevallen waarin een verzekerde vasthoudend is geweest en na een aanvankelijke afwijzing, uiteindelijk toch een beroep kon doen op de verzekering.¹⁰⁵ Het ging hier in alle gevallen om verzekerden

¹⁰⁵ In de casus *B1* en *B5* verschilden verzekerde en verzekeraar van mening over de haalbaarheid van de zaak. Voor die gevallen bestaat voor verzekerden het recht op een second opinion (art. 4:68 WFT, zie paragraaf 4.2.4). In casus *A6* gaat het geschil over de vraag of de zaak al dan niet onder de dekking valt.

die zelf over de nodige (juridische) kennis beschikten en hun standpunten goed konden verwoorden. Deze gevallen kunnen de indruk wekken dat verzekeringen hun cliënten op oneigenlijke gronden van juridische actie trachten af te houden; en roepen de vraag op hoeveel verzekerden zich in vergelijkbare gevallen met een kluitje in het riet laten sturen. Ook levert het nalevingsonderzoek voorbeelden van zaken waarin de verzekering een door de rechtzoekende zelf gekozen advocaat niet wil vergoeden.

Ten aanzien van advocaten geldt overigens ook dat toegang niet vrij van belemmeringen is. Vanuit het perspectief van rechtzoekenden werpen de hoge uurtarieven een drempel op. Niet iedere rechtzoekende is voor een advocaat een interessant 'prospect'. Zo is sprake van advocaten die weinig bereid zijn om mindervermogende cliënten bij te staan.

De verleende diensten vergeleken

Er bestaat de nodige (kritische) literatuur met betrekking tot de dienstverlening door advocaten. Dat betreft voor een niet onbelangrijk deel onderzoek dat plaatsvond in opdracht van de Orde van Advocaten, met oog op kritische zelfreflectie en kwaliteitsverbetering. Onderzoek waarin gezocht wordt naar tekortkomingen in dienstverlening (bijvoorbeeld Vogels, 2006; Couwenberg, Schol & Winter, 2009) vinden die tekortkomingen ook, en in ruime mate. Ook de gepubliceerde uitspraken in tuchtzaken geven inzicht in wat er in de praktijk mis gaat. Voor wat betreft de dienstverlening door rechtsbijstandverzekeraars is er aanmerkelijk minder literatuur. Systematisch onafhankelijk onderzoek naar tekortkomingen ontbreekt en tuchtrechtspraak zoals daarvan bij advocaten sprake is bestaat niet en ook onderzoek waarin de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars systematisch wordt vergeleken ontbreekt volledig.

Uit een secundaire analyse van gegevens uit onderzoek naar de naleving van uitspraken en schikkingen in civiele procedures bij rechtbanken blijkt dat partijen de door hun advocaat verleende diensten ongunstiger beoordelen wanneer de advocaat is gekozen door de rechtsbijstandsverzekering. Waar een zelfgekozen advocaat een gemiddelde score behaalt tussen 0,6 en 0,7 op een schaal van -1 tot +1, blijft de advocaat die door een verzekeraar is gekozen steken op een gemiddelde score van 0,3. De door de verzekeraar gekozen advocaat kan in loondienst van de verzekeraar zijn, of een netwerkadvocaat met wie de verzekeraar een contract heeft afgesloten om zaken tegen een vaste vergoeding te behandelen. Uit onderzoek uit rechtseconomische hoek is bekend dat de verschillende financiële incentives van invloed zijn op het procesgedrag van advocaten. Dat gedragseffect is ook in Nederland gevonden (Van der Schaaf, 1995). In dat onderzoek bleek dat advocaten, in zaken van rechtsbijstandverzekeraar DAS, meer tijd steken in een zaak wanneer ze per uur worden betaald, dan wanneer ze een vast bedrag krijgen.¹⁰⁶ Er zijn echter ook alternatieve verklaringen denkbaar die maken dat een zelfgekozen advocaat meer waardering krijgt van de cliënt; zo zou ook puur het feit dat de cliënt zelf heeft gekozen van invloed kunnen zijn op hoe hij de verleende diensten evalueert.

De gegevens uit het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta laten verschillende meer gedetailleerde vergelijkingen toe. Bovendien hebben deze data ook betrekking op de niet-gerechtelijke geschilbeslechting. Uit secundaire analyses op dit databestand blijken twee voordelen van rechtsbijstandverzekeringen ten opzichte van advocaten. In de eerste plaats zijn verzekeraars laagdrempeliger. Waar rechtzoek-

¹⁰⁶ Overigens werd daarbij geen verschil gevonden in het bereikte resultaat (gewonnen procedures).

kenden terughoudend blijken in het benaderen van een advocaat – wegens het risico van hoge kosten en slepende procedures – zijn er weinig belemmeringen om de verzekering te bellen, ook voor eenvoudige adviezen of informatievragen. In de tweede plaats zijn verzekeraars minder geneigd het geschil te juridiseren, maar trachten zij de partijen tot een onderlinge oplossing te brengen.¹⁰⁷ In zaken waarin de rechtzoekende wordt bijgestaan door een advocaat komt het vaker tot een gerechtelijke procedure. Daarmee samenhangend vertegenwoordigen advocaten de rechtzoekende vaker, door mee te gaan en/of het woord te voeren bij een rechter of commissie, maar ook door te onderhandelen met de wederpartij. De diensten van advocaten sluiten beter aan op de wensen van de rechtzoekende, en leiden vaker tot het (geheel of gedeeltelijk) bereiken van de doelen.

Klanttevredenheid vergeleken

Zowel binnen de advocatuur als bij de verzekeraars wordt gebruikgemaakt van klanttevredenheidsonderzoek. Het gebruik ervan wordt aanbevolen of voorgeschreven in kwaliteitscodes. Binnen die beroepsgroepen worden uitkomsten van dit type onderzoek regelmatig gepresenteerd als zouden deze de kwaliteit van de dienstverlening meten. Klanttevredenheid leert echter primair in hoeverre de geleverde diensten voldoen aan de verwachtingen die de klant ervan heeft. Verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening door de rechtsbijstandverzekering, en die van een zelf benaderde (en betaalde) advocaat zullen niet dezelfde zijn. Het vergelijken van klanttevredenheidsscores tussen deze beroepsgroepen kan niet worden gebruikt als indicatie voor verschillen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Uit de gemeten tevredenheid blijkt wel dat zowel de diensten van advocaten als die van rechtsbijstandverzekeraars in de regel in lijn zijn met de verwachtingen van cliënten. Ook personen die gebruik hebben gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand blijken (zeer) tevreden over de dienstverlening door hun advocaten. Een uitzondering op die regel vormt de groep verzekerden die door de verzekering worden afgewezen.

In het onderzoek naar de geschilbeslechtingdelta is rechtzoekenden gevraagd naar een oordeel over de 'bruikbaarheid' van de juridische hulp die zij van verschillende dienstverleners ontvingen, en werd de vraag gesteld of zij zich in een volgend geval weer tot die dienstverlener zouden wenden. De 'bruikbaarheid' van de dienstverlening door advocaten blijkt dan aanmerkelijk hoger dan die van verzekeraars. Indien de vergelijking wordt beperkt tot geschillen die gedekt worden door rechtsbijstandverzekeringen en door de juridisch dienstverlener als 'behandelbaar' werden beoordeeld, resulteert een klein – maar statistisch significant – verschil ten gunste van de dienstverlening door advocaten. De vraag of men zich opnieuw tot de dienstverlener zou wenden levert voor zowel verzekeraars als advocaten een hoge score op. Het is aannemelijk dat hier de kosten een rol spelen. Wie verzekerd is kan zonder verdere kosten, en relatief eenvoudig de verzekeraar inschakelen. Ook al is de bruikbaarheid gemiddeld wat minder, de laagdrempeligheid maakt dat het toch aantrekkelijk is de verzekeraar te benaderen. Bij advocaten ligt die drempel hoger, zowel praktisch als financieel. Hier kan, ook bij een hoge 'bruikbaarheid', de evaluatie van kosten en baten toch tot terughoudendheid leiden om in een nieuw geval opnieuw een advocaat te benaderen.

¹⁰⁷ Mogelijk speelt hier het selectie-effect mee. Het is aannemelijk dat rechtzoekenden die zich tot een advocaat wenden gemiddeld ernstiger en/of verder geëscaleerde problemen hebben, terwijl bij de verzekeraars veel eenvoudige vragen binnenkomen die al even eenvoudig kunnen worden beantwoord.

De kwaliteitsbewaking vergeleken

In het onderzoek is ruim aandacht geschonken aan de regels en mechanismen waarmee verzekeraars en advocaten, op het niveau van respectievelijk de branche en beroepsgroep, de kwaliteit van hun diensten (trachten te) waarborgen. De advocatuur kent op dit punt een lange traditie. Naast de historie van de beroepsgroep speelt daarbij ook een rol dat advocaten een wettelijk verankerde rol spelen in de rechtspleging. Uit die publieke rol volgt een scala aan eisen met betrekking tot kwaliteit en integriteit. Het aangrijppunt van de kwaliteitsborgingsmechanismen is meestal de individuele beroepsbeoefenaar. Iedere individuele beroepsbeoefenaar is aan verantwoordingsplichten en toetsing onderworpen. Elk jaar worden op basis van tuchtrechtspraak advocaten van het tableau geschrapt. In het afgelopen decennium is de kwaliteitsborging zich ook op advocatenkantoren gaan richten.

De kwaliteitsbewaking ten aanzien van rechtsbijstandverzekeraars kent een kortere historie. De kwaliteitsbewaking (op brancheniveau) richt zich, in vergelijking met die ten aanzien van de advocatuur, minder op individuele beroepsbeoefenaars en meer op de ondernemingen die de verzekeringen aanbieden. Voorts is de aandacht voor de daadwerkelijke juridische dienstverlening daarbij beperkt. Rechtsbijstandverzekeringen zijn een vreemde eend in de verzekeringsbijt, omdat een dienst in natura wordt geleverd, waar het gros van de verzekeringen zich beperkt tot het financieel compenseren van schade.

Kwaliteitsborging die meer specifiek gericht is op het verlenen van juridische bijstand bestaat voor aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen die zijn aangesloten bij het Verbond van Verzekeraars. Deze bewaking is echter niet sluitend; rechtsbijstandverzekeraars hoeven zich niet aan te sluiten bij het Verbond. Ten aanzien van de klachtenbehandeling door het Kifid bestaat veel wantrouwen; hier zouden de belangen van verzekeraars te sterk doorklinken. Sinds 2008 bestaat er ook een Tuchtraad Financiële Dienstverlening. Dit orgaan kan adviseren, maar niet dwingend sancties opleggen.

Tijdens de uitvoering van het voorliggende onderzoek zijn verschillende regelingen ter borging van de kwaliteit aanscherpt en/of uitgebreid. Over de werking van die nieuwe arrangementen valt vooralsnog slechts in theorie iets te zeggen; die moet zich nog bewijzen. Voor het functioneren van de kwaliteitsborging in het recente verleden geldt dat die ten aanzien van advocaten veel strikter en verstrekkender is dan die ten aanzien van rechtsbijstandverzekeraars.

De verzekering als alternatief

Dit onderzoek werd gestart naar aanleiding van discussie over de mogelijkheid de rol van rechtsbijstandverzekeringen in het stelsel van de rechtspleging een (nog) meer prominente rol te geven. Meer specifiek was de vraag aan de orde of rechtzoekenden met een rechtsbijstandverzekering even goed werden bijgestaan als rechtzoekenden die zelf een advocaat inschakelen.

De belangrijkste belemmering om rechtsbijstandverzekeringen een meer prominente rol te geven, ligt niet in de kwaliteit van dienstverlening, maar in het beperkte (en voor verzekerden vaak onduidelijke) bereik van de verzekering. De meeste burgers raken niet vaker dan eens in hun leven in een gerechtelijke procedure betrokken. Het is vooraf moeilijk te voorspellen in wat voor geschil dat zal zijn. Uit het feit dat tussen verzekeraar en verzekerden frequent geschillen ontstaan over de dekking lijkt te spreken dat verzekerden niet goed overzien wat de verzekering wel en niet dekt. Daarnaast vallen de veelvoorkomende geschillen rond echtscheidingen buiten de dekking van de verzekeringen.

Op dit punt blijkt dus dat verzekeringen, in de huidige vorm, geen garantie bieden op rechtshulp. Ze bieden in elk geval niet de zekerheid die de huidige gefinancierde

rechtshulp biedt, dat als zich een serieus probleem aandient de rechtzoekende op deskundige hulp kan rekenen.

De meerwaarde van de dienstverlening door verzekeraars

Dat de kwaliteit van de dienstverlening in zaken die door de verzekeraar in behandeling worden genomen tekort schiet kan op basis van dit verkennende onderzoek niet worden geconcludeerd. De beschikbare gegevens staan, zeker wanneer het om een vergelijking met de dienstverlening door advocaten gaat, geen stellige conclusies toe. In vergelijking met de advocatuur komt één uitgesproken voordeel van verzekeraars naar voren: de toegankelijkheid. De eerstelijns hulp geschiedt telefonisch en eenvoudige informatie- en adviesvragen van verzekerden kunnen snel worden beantwoord.

In de beeldvorming zijn verzekeraars sterk gericht op het tot stand brengen van buitengerechtelijke oplossingen. Of ze dat sterker zijn dan advocaten, kan op basis van bestaande onderzoeken niet worden geconcludeerd. Ook advocaten brengen veel buitengerechtelijke oplossingen tot stand, maar op hoeveel dat er zijn, ontbreekt elk zicht. In de (kritische) literatuur worden verzekeraars en advocaten op dit punt vaak volgens verschillende maatstaven beoordeeld. Advocaten wordt al snel verweten dat ze teveel juridiseren (en meer aandacht zouden moeten schenken aan buitengerechtelijke oplossingen). Ten aanzien van verzekeringen wordt vaak de andere kant op geredeneerd. Hier speelt mogelijk mee dat de buitengerechtelijke afhandeling door verzekeraars niet altijd in lijn is met de verwachtingen en voorkeuren van de verzekerde zelf. Die verwachtingen lijken overigens mede door de verzekeraars te worden gecreëerd, door bij de verkoop van verzekeringspolissen aan het schikbeeld van de dure rechtsgang en de hoge advocatenkosten te appelleren. Ten opzichte van advocaten bieden verzekeraars binnen het arsenaal van buitengerechtelijke oplossingen een extra afdoeningsvariant, middels het afkopen van claims.

Summary

The quality of services provided by lawyers¹⁰⁸ and legal aid insurance companies Review and secondary analyses

The subject of this study is the quality of the legal services provided by lawyers and legal aid insurance companies. In the Netherlands, most legal insurance companies have 'in-house' legal helpers, who provide services for their policy holders. Most of them are not lawyers and therefore are not subject to the formal standards and regulation regarding the legal services that apply to members of the Bar. In recent years, various discussions took place in Dutch parliament regarding the status and quality of the legal services provided under insurance policies. Should legal help provided by insurance companies be formally regulated and could it contribute to the proper functioning of the Dutch legal system?

The current research summarizes earlier research and explores the possibilities for comparative empirical research on the services provided by insurance companies and lawyers. The report consists of three main components:

- An inventory of shortcomings in the services provided by lawyers and insurance companies, based on earlier (empirical) research;
- Secondary analyses of data from earlier empirical research, focusing on services provided by lawyers and insurance companies;
- A description of the ways in which the Bar and the insurance branch try to guarantee the quality of legal services provided.

Given the explorative nature of the research, the current report does not provide definitive answers to questions on the quality of legal services provided or the effectiveness of the mechanisms implemented to guarantee the quality of legal services. The main goal is to present current knowledge on these matters, which will serve as a basis for new empirical research.

How to compare legal services provided by lawyers and insurance companies

Several observations are made regarding ways to compare, in a 'fair' way, the legal services provided by different types of providers. First, researchers should compare services on the basis of similar legal problems. In existing research, it is often assumed that the client groups of lawyers and legal insurance companies are the same and/or can easily be compared. This, however, is not the case. The lawyer's fees create a serious threshold, filtering out many of the 'smaller' problems. Insurances do not cover some of the problems for which people might consult a lawyer. In this study, using data of existing research, some 'fairer' comparisons were realized.

Secondly, in actual cases – especially those that make it to court – both insurance companies and lawyers can be involved. There are three types of contractual rela-

¹⁰⁸ The expression 'lawyer', as used in this text, refers solely to lawyers who have been called to the bar (not to legists in general).

tions under which insurance companies and lawyers provide services to the same clients in the same matters. Only a few legal aid insurance companies employ lawyers. The more common model is to contract law firms for handling a number of cases per year, for a fixed price. And, depending on the company and the insurance policy, clients may be granted the freedom to choose a lawyer themselves (cost paid by the insurance company). In general, existing Dutch research has not looked closely at the contractual relations between insurance companies and lawyers, and how they might affect the quality of services provided. Empirical research on lawyers' services tends to focus on lawyers only, and not on the role insurance companies might play behind the screen. In secondary analyses of older research, some new perspectives were created by splitting up the data by the mode in which insurance companies and/or lawyers provided their services.

Thirdly, it is noted that a common practice among providers of legal services, to use user satisfaction scores as an indicator for the quality of the service provided, is not applicable to the comparison of the quality of legal services provided by different types of providers, under different conditions. The satisfaction of customers always relates to the expectations of the customer before the service is provided. It is clear that expectations regarding legal aid insurance companies differ from expectations regarding independent lawyers. The same service may be satisfactory when provided under an insurance policy without further charge, but will be rated differently when provided for an hourly fee of 200+ Euros.

Shortcomings in the quality of legal services

Earlier research has revealed many shortcomings in legal services. They include deficient knowledge, miscommunication and indignity. Some of the more extreme examples can be labelled as 'deception'.

The various contractual relations under which the legal services are provided give different incentives to the suppliers. Independent lawyers are contracted, generally, on the basis of an hourly fee. The more time they spend on the case, the more they earn. Insurance cases are generally handled for a fixed fee. The fewer hours spent on the case, the more profitable it will be. In laborious cases, the legal helper may (fear to) lose money on the case.

Most of the existing research has focused on the services provided by lawyers. Some of this research has been commissioned by government agencies monitoring the role that lawyers are supposed to fulfil in the legal system. Some of the more critical Dutch studies were commissioned by the Bar Association itself; they reflected on the services of lawyers from a professional perspective, and have often led to new initiatives regarding quality standards, training etc. These formal and professional demands for knowledge regarding the quality of services is absent in the niche of legal aid insurances. Since it has no formal role in the justice system, the authorities do not carry any responsibility for its functioning. It is not dominated by a strong professional group that observes internal standards regarding 'good' legal aid, such as lawyers. Yet, there is a growing amount of (critical), consumer-oriented attention.

Quality controls

For both lawyers and legal aid insurances, quality control is mainly based on self-regulation. There are differences, however. The basic demands regarding the services of lawyers are provided by law. The mechanisms to control quality are based on those demands. They apply to every individual lawyer. Various administrative demands are monitored periodically. When it comes to the direct interactions between the lawyer and the client, quality control is incident-based, depending on reports from dissatisfied clients.

There are no legal demands regarding legal services provided by insurance companies, or the people actually providing those services. The legal demands regarding legal aid insurance are basically the same as those for other types of insurance. Specific demands for legal services provided by legal aid insurance are based on self-regulation and apply to businesses which are members of the Verbond voor Verzekeraars (Insurance Board). Membership is not compulsory, meaning that is allowed to deal in legal aid insurances without being subject to the self-regulation. Quality controls 'on paper' do not guarantee proper services. It is important to see whether they have an impact in real life. Do inadequate service levels surface, and how are they dealt with? Most complaints against lawyers are dealt with informally, possibly with help from the local president of the Bar Association. The ultimate consequence for a lawyer can be a procedure before the disciplinary council, which can apply various sanctions, including dismissal from the Bar. This happens several times each year. Most disciplinary cases, however, result in a caution or official reprimand.

About the practical meaning of quality control regarding insurance companies, public opinion is less positive. The independence of the institute (Kifid) that handles complaints and disciplinary measures has been questioned publicly. The interests of insurance companies seem to be heard in the decisions taken by Kifid. Recently, many changes have been made regarding quality controls for both the insurance branch as a whole and for legal aid insurances specifically. Whether these changes will affect the quality of the legal aid provided under insurance policies has yet to be proved.

Tentative conclusions

This explorative study does not allow us to draw definitive conclusions regarding the general quality of legal services provided under the umbrella of legal aid insurances, in comparison to the legal services provided by independent lawyers. It has become clear that legal aid insurance, as an easily accessible service, meets a common need. Policy holders can simply call the insurance company to get a quick reply or advice on simple legal matters. This first line service is highly valued by its clients. Legal aid insurances, however, do not cover all legal problems. Divorce-related problems, for instance, frequently lead to high legal costs for individuals, but are not covered by the legal aid insurance policies. It is also often unclear to policy holders what is actually covered, and what is not. At the moment in which people decide to take an insurance policy, they can hardly foresee what type of legal trouble they might get involved in in the future.

The existing quality controls regarding lawyers go further than those regarding legal aid insurance companies, on paper as well as in actual practice. Quality controls regarding lawyers apply to each individual providing legal help, and the ultimate consequence, getting banned from the profession, happens in several cases each year. As a professional group, lawyers are both willing and able to throw out the rotten apples. In comparison, people who provide legal services under the umbrella of legal aid insurance are not subject to centralized rules of conduct – unless they are registered as a lawyer. There is self-regulated quality control among members of the Verbond voor Verzekeraars. There is concern, however, regarding the way in which complaints and disciplinary issues are being handled. If the Verbond would subject a member company their most severe sanction – to end its membership – this member company would still be allowed to sell legal aid insurance policies and provide legal aid to the insured.

Literatuur

- Ahaus, K., & Broekhuis, M. (2007). Bruikbaarheid en effectiviteit van kwaliteitsmodellen in de zorg: Een beoordeling van verschillende kwaliteitsmodellen. *M&O*, (2), 87-107
- Boersema, T., & Nijs, A. de. (2010). Never a dull moment. In M. Westerveld (hoofdred.), W. Bekkers, L. van Puttelaar, T. Scheltema & J. Suyver (red), *35 jaar sociale advocatuur* (pp. 159-169). Den Haag: SDU.
- Boom, W.H. van (2011). Enige recente ontwikkelingen in de particuliere Rechtsbijstandsverzekering. *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, (1), 8-15.
- Boerma, S., & Kerklaan, M. (2006). *Het imago van de advocaat: Een onderzoek naar het imago van de advocatuur in Nederland, voor de Nederlandse Orde van advocaten*. Rotterdam: Blauw research.
- Broeder, S. (2008). *Rechtsbijstandverzekeringen in beeld: Een onderzoek naar beeldvorming van consumenten over rechtstbijstandverzekeringen en rechtstbijstandverzekeraars*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars. Centrum voor verzekeringsstatistiek.
- Combrink-Kuiters, L., Gammeren-Zoetewij, M. van, & Peters, S.L. (2011). *Monitor Gesubsidieerde rechtstbijstand 2010*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Consumentenbond (2004). Met recht verzekerd? Rechtsbijstandsverzekering getest. *Geldgids*, mei 2004. Geraadpleegd op 3 maart 2010: www.Rechtsbijstanddirect.nl/Geldgids_Consumentenbond.pdf
- Couwenberg, O., Schol, M.J., & Winter, H.B. (2009). *Toegang tot advocaten: Een kwalitatief onderzoek naar belemmeringen in de toegang tot advocaten voor betalende particulieren en MKB-bedrijven*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit rechtsgeleerdheid, Pro facta.
- Dam-Lely, J.H. van (2009). Verslag van de discussie tijdens de najaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging van Procesrecht op 21 november 2008. In F.A.M. Bannier, H.F.M. Hofhuis & A.T. Ottow (red.), *Tuchtrecht* (pp. 41-59). 's-Gravenhage: Boom.
- Diephuis, B.J., Eshuis, R.J.J., & Heer-de Lange, N.E. de (red.) (2010). *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008: Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag, Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 284.
- 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.
- Eisenberg, T., & Lanvers, C. (2009). What is the settlement rate and why should we care? *Journal of Empirical Legal Studies*, 6(1), 111-146.
- Erven, M. van (2007). *Marktwerving in de Advocatuur* (lezing). Geraadpleegd op 16 september 2009: www.xs2justice.nl/Spreker%20Marc%20van%20Erven.pdf.
- Eshuis, R.J.J. (2009). *De daad bij het woord: Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*. Den Haag, Raad voor de rechtspraak, Research Memorandum 2009-1.
- Eshuis, R.J.J., & Paulides, G. (2002). *Van rechtbank naar kanton: Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 203.
- Faure, M., Nelen, H., & Philipsen, N. (2009) *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Grol, R. (2001). Improving the quality of medical care. *JAMA*, (286), 2578-2585.

- Hof van discipline, & Raden van discipline (2011). *Jaarverslag 2010*. Prinsenbeek: Hof en Raden van discipline.
- Kilian, M. (2003). Alternatives to public provision: The role of legal expenses insurance in broadening access to justice: The German experience. *Journal of Law and Society*, 30, 31-48.
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- MoneyView (2011). ProductRating rechtsbijstandverzekeringen. *MoneyView*, Special Item nr 10. Geraadpleegd op 18 mei 2011: www.moneyview.nl/docs/specialitem/2011/Rechtsbijstand/SI_10_Rechtsbijstand_A.pdf.
- Oonk, R.J. (2007). Rechtsbijstandverzekeraars en advocatuur: Een polemieek? Een nieuwe speler op de rechtshulpmarkt. *Executief* (11), 142-145.
- Peters, S.L., Combrink-Kuiters, L., & Gammeren-Zoetewij, M. van (2011). *Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2010*. Den Haag: Boom.
- Rohlof, M. (2010). Rechtsbijstandverzekeraars: Zegen of zonde? Ophef over kwaliteit en toezicht aanbieders. *Mr.*, (10), 23-37.
- Schaaf, J. van der (1995). *Dure uren: de invloed van de wijze van honoreren op de tijdsinvestering in zaken door advocaten*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Vakgroep empirisch theoretische sociologie
- Schuyt, C.J.M., Groenendijk, C.A., & Sloot, B. (1976). *De weg naar het recht: Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhang tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische dienstverlening*. Deventer: Kluwer.
- Stichting toetsing verzekeraars (2011). *Rapportage uitkomsten toetsing zelfregulering 2010*. Geraadpleegd op 28 juli 2011: www.verzekeraars.org/UserFiles/File/bindende%20zelfregulering/Rapportage%20Self%20assessment%202010%20def210611.pdf.
- Tros Radar (2010). *Enquête-uitslagen Rechtsbijstandverzekeringen*. Geraadpleegd op 9 februari 2010: www.trosradar.nl/artikel_detail/bericht/enquete-uitslagen-rechtsbijstandverzekeringen/
- Velthoven, B.C.J. van, & Voert, M.J. ter (2004). *Geschilbeslechtingsdelta 2003: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 219.
- Velthoven, B.C.J. van, & Klein Haarhuis, C.M. (2010). *Geschilbeslechtingsdelta 2009: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 283.
- Verbond van Verzekeraars (2009). *Financieel jaarverslag verzekeringsbranche 2008*. Den Haag: Centrum voor verzekeringsstatistiek en onderzoek.
- Verbond van Verzekeraars (2011). *Verzekerd van cijfers 2010: Dutch insurance industry in figures*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars. www.verzekeraars.nl/UserFiles/File/cijfers/VvC2010.pdf.
- Verkijk, R. (2009). De geschillencommissie advocatuur: De advocaat als tegenpartij. *Tijdschrift voor consumentenrecht en handelspraktijken*, (1) 13-17.
- Voert, M.J. ter, & S.L. Peters. (2008). *Trendrapportage advocatuur 2006: Toegankelijkheid van de dienstverlening*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Vogels, R. (2006) *De kwaliteit van de advocatuur*. Zoetermeer: EIM.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. N.J.H. (Nick) Huls

Hoogleraar Rechtssociologie aan de
Erasmusuniversiteit Rotterdam en aan
de Rijksuniversiteit Leiden

Leden

Mr. H.J. (Herman) Schilperoort

Raad voor Rechtsbijstand, Hoofd staf /
directiesecretaris

Mr. E.F.J. (Emile) de Wijs

Verbond van Verzekeraars

Mr. J.A.H. (Jos) Sewalt (agendalid)

Verbond van Verzekeraars

Mw. mr. D.J.B. (Diana) de Wolff

Nederlandse Orde van Advocaten, lid van
de Algemene Raad

Mr. E.J.C. (Evert-Jan) van der Vlis

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
Beleidsadviseur Directie Rechtsbestel

Mw. Dr. M. (Monika) Smit

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC, afdelingshoofd RWI

Bijlage 2 Tabellen Secundaire Analyse Geschilbeslechtingdelta

Tabel 1 Het percentage rechthulpzoekenden die afzien van contact naar specifieke reden die gegeven is voor advocaten en verzekeraars*

	Voor advocaten (59)	Voor verzekeraars (98)
Dacht dat die deskundige of organisatie me niet kon of zou helpen	8	10
Dacht dat er niets aan het probleem gedaan kon worden	14	7
Twijfelde over de kwaliteit van het advies	7	1
Eerdere slechte ervaringen	2	0
Voelde me niet opgewassen tegen de andere partij	10	8
Dacht dat ik beter kon afwachten wat er zou gebeuren	25	30
Dacht dat het te veel tijd en moeite zou kosten	17	11
Dacht dat het te veel geld zou kosten	44	10
Slechte bereikbaarheid	3	1
Geen beschikbare deskundige of organisatie in de buurt	2	0
Schaamte, verlegenheid	2	1
Voel me niet thuis in die wereld	14	5
Wist niet hoe ik dat aan moest pakken	12	8
Wil geen slepende juridische procedures	27	16
Dacht dat het teveel emoties zou oprakelen	8	5
Dacht dat het de relatie met de andere partij zou schaden	7	3
De andere partij in het conflict nam contact met mij op	3	10
Het probleem heeft zichzelf opgelost	2	5
Was niet nodig, ik kon het probleem zelf oplossen	22	26
Anders, namelijk...	17	22

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat er meerdere redenen genoemd konden worden

Tabel 2 De kans op verschillende vormen van hulp bij advocaten (n=163) en rechtsbijstandverzekeraars (n=229)

	% contacten met advocaten (n=163)	% contacten met verzekeraars (n=229)
<i>Informatie gegeven over</i>		
Rechten en plichten	0,65	0,58
Juridische procedures	0,51	0,35
Manieren om het probleem op te lossen	0,66	0,69
Financiële aspecten	0,48	0,31
Geen van bovenstaande informatie	0,06	0,07
<i>Geadviseerd</i>		
Contact op te nemen met de andere partij	0,35	0,47
Bezwaarschrift in te dienen	0,20	0,22
Een gerechtelijke procedure te beginnen	0,36	0,14
Contact opnemen deskundige	0,08	0,12
Naar mediator	0,02	0,05
Beroep doen op huurcommissie	0,00	0,00
Beroep doen op geschillencommissie	0,00	0,00
Beroep doen op een tuchtcollege	0,00	0,00
Een beroep doen op arbitrage	0,01	0,03
Een beroep doen op een ombudsman	0,00	0,00
Niets van bovenstaand advies over handelwijze	0,08	0,07
<i>Service verleend door</i>		
Een bezwaarschrift in te dienen	0,16	0,16
Hulp te bieden in het contacteren van de andere partij	0,03	0,05
Hulp te bieden in het contacteren van een andere deskundige	0,03	0,05
<i>Bemiddeling door</i>		
Contact opgenomen met andere deskundige	0,07	0,05
<i>Vertegenwoordiging door</i>		
Contact op te nemen met de andere partij	0,35	0,39
Te onderhandelen met de andere partij	0,44	0,27
Mee te gaan naar de rechter, commissie of college	0,16	0,60
Het woord te voeren bij rechter, commissie of college	0,12	0,40
Andere hulp anders dan bovenstaande service, bemiddeling of vertegenwoordiging	0,03	0,03
Niets van bovenstaande service, bemiddeling of vertegenwoordiging	0,15	0,18

Bijlage 3 Casusbeschrijvingen Nalevingsonderzoek

De casusbeschrijvingen in deze bijlage zijn afkomstig uit een bestaand onderzoek naar de naleving van uitspraken en schikkingen in civiele procedures. In dat onderzoek werden eerst gerechtelijke dossiers bestudeerd en vervolgens interviews gehouden met de betrokken partijen.

De casusbeschrijvingen geven een kwalitatief beeld van de ervaringen van rechtzoekenden met juridisch dienstverleners. De rechtshelpers waren geen hoofdonderwerp in dit onderzoek; afhankelijk van het verloop van het interview is soms meer, en soms minder gedetailleerde informatie beschikbaar.

De hier beschreven casus hebben betrekking op zaken van rechtzoekenden met een rechtsbijstandverzekering, die een procedure voerden bij de civiele sector van een rechtbank. De volgorde van behandeling is:

- [A] Met door verzekering gekozen advocaat
- [B] Met verzekering en zelf gekozen advocaat
- [C] Zelf gekozen advocaat, verzekering weigert hulp
- [D] Zelf gekozen advocaat, geen beroep op verzekering

[A] Partijen die met bijstand van verzekeraar procedeerden; met een door de verzekeraar gekozen advocaat

Ons databestand bevat 23 zaken waarin verzekerden met succes een beroep deden op hun rechtsbijstandverzekering en het daarbij tot een procedure kwam bij de civiele sector van de rechtbank. Van hen kregen er 16 een advocaat toegewezen, 6 kozen er zelf één en 1 haakte af. De ervaringen van de respondenten zijn wisselend; sommige heel positief, andere overwegend negatief. In zaken met een toegewezen advocaat zit ook variatie in de attributie; sommigen attribueren hun ervaringen aan de verzekeraar, andere aan de advocaat die de zaak behandelde. Respondenten die met een zelf gekozen advocaat procedeerden waren meer geneigd hun ervaringen (eenzijdig) aan hun advocaat te attribueren.

Casus A1 – schikking, eiser (verzekerde) kiest eieren voor haar geld

De verzekeraar heeft eerst een brief naar de wederpartij gestuurd, met een reactie-termijn er in. Toen er geen reactie kwam is de zaak doorverwezen naar een advocaat. Er is een gerechtelijke procedure gestart. 'Ik wilde vonnis, want met de wederpartij vielen geen afspraken te maken. In overleg met de advocaat toch besloten tot een schikking. Want de zaak zou heel lang kunnen gaan duren. Mijn huis dreigde onbewoonbaar te worden. De schikking kwam tot stand in overleg met beide advocaten en de rechter. Ik voelde druk om te schikken, maar dat hield ook verband met de toestand van mijn huis.'

'De verzekering heeft absoluut gedaan wat ik er van verwachtte. Ik ben heel netjes begeleid en dat soort dingen. De advocaat zal er bovenop.'

Casus A2 – verstekvonnis, eiser (verzekerde) wint

Voorafgaand aan de gerechtelijke procedure is er correspondentie geweest tussen juristen van rechtsbijstandverzekeraars van eiser en gedaagde. Bij de gerechtelijke procedure kreeg de eiser een advocaat via een verzekeraar.

De respondent voelt zich goed geïnformeerd door zijn advocaat, maar vindt niet dat deze de zaak goed heeft behandeld, en dat de advocaat zich onvoldoende heeft ingespannen voor de zaak.

Casus A3 – vonnis op tegenspraak, eiser (verzekerde) wint

Een jurist van de rechtsbijstandverzekering heeft eerst getracht het via bemiddelen op te lossen, maar dat lukte niet. Toen is er een rechtszaak van gemaakt. 'De verzekering wijst advocaat toe, en dan mag je aangeven of je het er mee eens bent, of dat je iemand anders wil hebben. Ze hadden een advocatenbureau, en ik kon daar intern ook een andere advocaat nemen als we het er niet mee eens waren. Maar dat hebben we niet gedaan.'

'We hadden een voorkeur voor schikken. We hebben het er met de advocaat over gehad, die liet de keuze aan ons over. Maar het lukte niet een schikking te bereiken, en op een gegeven moment raadde de advocaat ons ook aan dan maar vonnis te vragen.'

'De verzekering heeft volgens ons zijn uiterste best gedaan. Tijdens de rechtsgang hebben we alleen met de advocaat te maken gehad. De rechtsgang duurde lang, en ik heb op het punt gestaan het op te geven. Maar de advocaat adviseerde om door te gaan, 'U vraagt echt niet te veel, U hebt hier recht op', en dat heb ik toen toch weer gedaan.'

De respondent is zeer positief over het optreden van de advocaat.

Casus A4 – eindvonnis op tegenspraak, gedaagde (verzekerde) verliest

'Ik heb de zaak eerst aan mijn tussenpersoon voorgelegd, en die is naar de verzekering gegaan. Toen het de verzekering bleek dat het om twee partijen ging die bij hun verzekerd waren, ben ik naar elders toegestuurd (en de wederpartij ook).'

De advocaat werd aangewezen door de verzekeraar. Aanvankelijk voorkeur voor schikken, maar bij (tweede) procedure ging de advocaat expliciet voor een vonnis.

'De advocaat luisterde niet altijd goed naar mijn verhaal. Advocaat besliste wat hij in de rechtszaal naar voren bracht; een aantal aspecten die ik graag naar voren had gebracht, besloot hij niet te brengen, dat leek hem beter. Op dat moment vertrouwde ik op zijn deskundigheid, achteraf ben ik niet meer zo overtuigd. Ik durf niet te zeggen dat hij zich onvoldoende heeft ingespannen voor mijn zaak, maar het tegengestelde zou ik ook niet beweren.'

Casus A5 – vonnis op tegenspraak, eiser (verzekerde) wint

'Rechtsbijstandverzekering heeft het doorgeschoven naar een advocatenkantoor. Dat heeft een contract met de verzekeraar en moet zo'n zaak dan voor een vast bedrag afhandelen. De rechter probeerde nog een schikking, maar daar ging wederpartij niet op in. De advocaat voor wederpartij was compleet ondeskundig, kon deze zaak voor haar niet goed oplossen. Had zich niet in de zaak verdiept.'

'Ik ben zelf verschillende keren naar mijn advocaat geweest om hem te instrueren. Ik heb renteverlies, reiskosten, verhuiskosten, moet huis in goede staat houden, ik heb het huis opnieuw te koop aangeboden, 10.000 euro lager. Als je dat niet op tafel legt... Zo'n rechter krijgt alleen maar die gegevens. Als je zorgt dat je dossier volledig en uitgebreid is.. dat is cruciaal voor mij. De wederpartij was daar tekort geschoten. Die was ook verbaasd dat de rechter de richting op ging van ik ga de vordering toewijzen.'

'Vonnis of schikking maakte me niet uit. In principe is schikking mooier. De advocaat wilde de zaak eigenlijk niet doorzetten. Vond dat ik maar moet slikken. Ik heb het advocatenkantoor moeten pressen om onderzoek te laten verrichten naar de financiële positie van de wederpartij. Ik heb gezegd dat ik het desnoods zelfs zou betalen. Toen bleek dat de wederpartij weldegelijk vermogen had. Ik heb ook de verzekeraar gebeld toen de advocaat niet verder wilde gaan. Want het vaste bedrag dat hij krijgt was toen al op. Ook verzekeraar heeft advocaat aangespoord om verder te gaan.'

'De zaak werd behandeld door een jonge advocaat, die vond de zaak best leuk om te doen. Hij heeft er een hoop van geleerd. Maar zijn baas lette op de centjes. Na vonnis kwam het verhaal dat er niks te halen was. We hebben gedreigd haar failliet te verklaren, toen kwam er alsnog 15.000 euro. Ik had genoegdoening, vond 15.000 een eerlijk bedrag.'

'Uiteindelijk heb ik een goed gevoel over de rechtsbijstandverzekering. Maar je moet wel steeds zelf pressie uitoefenen.'

Casus A6 – eiser (verzekerde) zaak loopt nog in cassatie

'De rechtsbijstandverzekering stelde dat de zaak niet gedekt was, omdat het om een onrechtmatige daad ging. Ik heb bij verschillende deskundigen navraag gedaan, en het bleek niet te kloppen. Want het stond nog helemaal niet vast dat er sprake was van een onrechtmatige daad.'

'We hebben in deze zaak (duur: 10 jaar) 6 advocaten gehad. Van geen van hen hadden we de indruk 'hier heb je wat aan'. De eerste advocaat vroegen we te schikken, hij ging er mee akkoord, maar hij deed niks. Advocaten waren passief, als ergens om werd gevraagd namen ze contact met rechtsbijstandverzekeraar, en dan ging de zaak verder.'

Casus A7 – schikking eiser (verzekerde) kiest eieren voor haar geld

De verzekerde kreeg aanvankelijk bijstand van een jurist van rechtsbijstandsverzekering. 'Ik werd eindeloos aan het lijntje gehouden, pas na jaren werd een advocaat ingeschakeld. De rechtsbijstandverzekering heeft alle kosten betaald, maar het heeft gewoon veel te lang geduurd. Na afloop heb ik gehoord dat ze dat doen omdat veel mensen dan zelf wel afhaken.'

'Ik heb heel veel brieven geschreven, er zijn verschillende second opinions gevraagd.'

'Ik had graag een vonnis gehad, als erkenning van mijn gelijk. Advocaat waarschuwde meteen dat het lang kon gaan duren. Ik vond schikking eigenlijk onbevredigend en wilde doorgaan, maar advocaat zei dat ik het moest aannemen, ik voelde me onder druk gezet. Ook mijn man vond dat het lang genoeg had geduurd, dus ik heb toch geaccepteerd.' De gerechtelijke procedure duurde 33 maanden. Tussentijds wisselde de advocaat. De respondent is niet erg tevreden over de eerste advocaat, maar de tweede 'deed het goed'.

Casus A8 – vonnis op tegenspraak, eiser (verzekerde) verliest

'Via de rechtsbijstandverzekering krijg je een advocaat in opleiding. Ik heb al een keer tegen de verzekering gezegd, ik heb een eigen advocaat hier in de buurt, laat die de zaak regelen. Maar hun zeggen dan we hebben eigen advocaten en die blijken dan in opleiding te zijn. Dan heb je je zaak uitgelegd, gaat je advocaat bij een advocatenbureau werken en krijg je weer een nieuwe, die ook weer helemaal in die zaak moet duiken. Ik heb 3 of 4 verschillende advocaten gehad. De verzekering vergoedt de kosten, maar over de hulp die je krijgt ben ik niet tevreden. Ze lezen allemaal de helft, ik heb zelf allemaal feiten naar voren moeten brengen ook. Tegen

de tijd dat ze de zaak een beetje begrijpen werken ze al weer ergens anders. Ik ben onderdehand zelf meer advocaat dan die advocaten.'

'Als een advocaat ergens aan begint moet-ie dat ook afmaken. Je hebt met die advocaat van voor af aan gesproken over de zaak, en neemt hem aan omdat-ie denkt dat-ie 'm gaat winnen. Als je dan ineens een andere advocaat krijgt moet je heel het dossier weer door gaan nemen en de kwaliteit wordt steeds minder.'

'De eerste advocaat belde me regelmatig op. De advocaten daarna daar moest ik steeds zelf achteraan bellen. Ze deden zelf niks en dat is denk ik ook de reden dat ik de zaak verloren heb.'

Casus A9 – vonnis op tegenspraak, gedaagde (verzekerde) wint

'Ik heb direct de rechtsbijstandsverzekering ingeschakeld. Op een gegeven moment hebben die het uitbesteed aan een advocatenkantoor en die zijn met mij richting rechter gegaan.'

De respondent zegt niet met advocaat te hebben gesproken over schikken of vonnis; en heeft zelf ook niet over schikken gedacht. Respondent is heel tevreden over de advocaat.

Casus A10 verstekvonnis, eiser (verzekerde) wint

Geschil over de uitvoering van werkzaamheden aan huis. Opdrachtgever is niet tevreden, betaalt gedeeltelijk, wordt bedreigd door de wederpartij. De rechtsbijstandsverzekering raadt aan gehele rekening te betalen en dan aan te vechten. Er wordt een deskundigenrapport opgemaakt, maar wederpartij reageert nergens meer op en is enige tijd spoorloos.

Verzekering bood de verzekerde aan een gedeelte van de schade te vergoeden in plaats van te gaan procederen. 'Ik vond het geen goed idee, ik wilde dat het recht zijn loop had'.

De rechtsbijstandsverzekering zorgde voor een advocaat. Maar voor de procedure kreeg hij ineens een andere advocaat, die niet goed van de zaak op de hoogte was. De tweede moest eerst bijgepraat worden en onderschatte de zaak een beetje, aldus de respondent. 'Maar ze hebben uiteindelijk wel hun best gedaan.'

Casus A11 – schikking, eiser (verzekerde) kiest eieren voor zijn geld

'Ik heb mijn rechtsbijstandsverzekering ingeschakeld en er is een advocaat toegewezen en die heeft de hele procedure in gang gezet. De rechtsbijstandsverzekering heeft gedaan wat ze moesten doen.' De respondent is tevreden over de advocaat.

Casus A12 – schikking, gedaagde (verzekerde) kiest eieren voor haar geld

Advocaat op voorstel van de rechtsbijstandsverzekering. Respondente was ten tijde van de procedure geestelijk niet stabiel, een goede vriend heeft de zaak afgehandeld, inclusief de onderhandeling met de wederpartij. De schikkingsafsprake is vastgelegd bij de advocaat. Respondente geeft geen mening over de advocaat, want ze heeft er niks van meegekregen.

Casus A13 – Gedaagde (verzekerde) bereikt gunstige schikking

'Ik heb contact opgenomen met mijn rechtsbijstandsverzekering. Daar moest ik eerst aantonen dat ik een probleem had, en dat was het geval. Ik ben daar toen op kantoor geweest, en ze hebben me met eerste stappen geholpen. Totdat het een echte juridische zaak werd, toen hebben ze een advocaat toegewezen hier in de regio.'

'Uiteindelijk heb ik een gesprek gehad met mijn advocaat en de advocaat van de wederpartij. Dus we hebben om tafel gezeten om tot een oplossing te komen. Daarbij is een financiële regeling tot stand gekomen.'

'Als het gaat over de inhoud.. Eerst krijg je zo'n document en daar moet je antwoord op schrijven. Dat doe je dan samen met de advocaat. Maar inhoudelijk gezien ben jij degene die daarop moet reageren. Dat kost ongelooflijk veel tijd. De advocaat probeert dat in een goede vorm te gieten, maar ik heb er een hele vakantie aan opgeofferd, heeft meer dan 14 dagen geduurd, hele dagen werk om documenten op te stellen. Het is wel heel frustrerend dat het dan niet tot een rechtszaak komt, want op basis van dat document denk je dat het een piece-of-cake is. Na een dupliek, in de aanloop naar een zitting is de zaak geschikt. De eisende partij nam daartoe het initiatief en de advocaten hebben een schikkingsvoorstel opgesteld.' De respondente voelde zich niet onder druk gezet om tot schikking te komen. De eiser ging akkoord met minder van 10% van het geëiste, waarmee alle redenen om verder te procederen verviel. 'Ze waren me zover tegemoet gekomen dat ik geen redenen meer zag om door te gaan. Mijn advocaat zei ook: wat zou je nou nog meer kunnen winnen?' De respondente is heel tevreden over de advocaat.

Casus A14 – schikking, gedaagde (verzekerde) kiest eieren voor haar geld

'De rechtsbijstandverzekering zorgde voor een advocaat hier in de regio. Die was gewoon goed.' De respondente liet de zitting over aan de advocaat, zelf ging ze er niet heen, het was te beladen. Na de zitting is een schikking tot stand gekomen. De respondente zag in dat ze juridisch weinig kans had, en dat doorprocederen de zaak kon verergeren. Er vond een telefonische schikkingsconferentie plaats waaraan advocaten en cliënten deelnamen, zonder elkaar te zien. Ze voelde zich niet onder druk gezet te schikken, was blij dat er een einde aan de zaak kwam.

Casus A15 – schikking, eiser (verzekerde) kiest eieren voor zijn geld

Beide partijen waren verzekerd voor rechtsbijstand. 'De verzekering wees een advocaat aan en die deed wat ik er van verwachtte.'

'Ik vind dat partijen zich wel moeten realiseren dat gerechtelijke procedures ook de gemeenschap veel kosten. Wij zaten op een gegeven moment met 8 volwassen mensen een hele middag op de rechtbank.'

Casus A16 – schikking, gedaagde (verzekerde) voelt zich gedwongen eieren voor zijn geld te kiezen

'Ik had een advocaat via de rechtsbijstandverzekering. Ik wilde een vonnis, maar de advocaat stuurde aan op een schikking. Dat sluipt er altijd in. Als je zelf betaalt zeggen ze altijd procedeer maar door, heb je een advocaat via de verzekering dan willen ze snel van de zaak af en sturen aan op een schikking.'

'Er zijn meer van die situaties waarin advocaten gewoon een eigen belang hebben. Zij zorgen in de eerste plaats dat ze er zelf goed uitspringen, hoe de zaak voor hun cliënt ook afloopt. Zij krijgen altijd betaald, soms zelf dubbel. De cliënt is gewoon heel slecht af.'

'Ik heb mijn handtekening gezet onder de schikking, maar in mijn hart was ik het er niet mee eens. Ik denk dat als de rechter echt in de stukken was gedoken, de zaak gunstiger was afgelopen. Ik voelde me enigszins gedwongen tot de schikking. Enerzijds omdat de advocaat dat adviseert. Achteraf kom je er achter dat rechtsbijstand-advocaten heel anders geïnstrueerd zijn om zo'n zaak te voeren dan andere advocaten. En door de rechtbank. Je wordt direct uitgenodigd voor een comparitie, volgens mij om zo snel mogelijk van de zaak af te zijn. Ik begrijp dat wel uit het oogpunt van de rechtbank, want die hebben werk genoeg. Dus hoe eerder een zaak is afgedaan, hoe beter. Maar als het gaat om de waarheidsvinding, dan vind ik dat men veel tekort schiet.'

De respondent is ontevreden over de advocaat. Vindt dat die onvoldoende rekening hield met zijn wensen en zich onvoldoende inspande voor de zaak. De respondent

heeft een bevriende advocaat benaderd voor informatie. Die heeft voor de zaak ook een paar brieven opgesteld.

Casus A17 – gedaagde voelt zich gedwongen tot schikking [rechtsbijstand auto-verzekering]

'Wij kregen rechtshulp via de autoverzekering. Die wees een advocaat toe. De advocaat heb ik nooit gezien, het ging allemaal schriftelijk of via de e-mail. Vlak voor de zitting kwam er een voorstel om te schikken. Ik wilde niet, maar op advies van de advocaat toch op ingegaan; die zei dat ik 90% kans te verliezen.'

'Het advies van de advocaat was behoorlijk dwingend. De schikking zit me nog steeds dwars.'

[B] Partijen die met bijstand van verzekeraar procedeerden; met zelf gekozen advocaat

Casus B1 – eindvonnis op tegenspraak, eiser (verzekerde) wint in eerste aanleg, hoger beroep loopt

Geschil met verzekeraar over uitkering arbeidsongeschiktheid. Eiser had zijn rechtsbijstandverzekering bij dezelfde verzekeraar. De rechtsbijstandverzekeraar deed niks, ze zeiden dat ze niks met de zaak konden en adviseerden af te zien van een procedure. 'Uiteindelijk zijn we er weggekomen, we konden zelf een advocaat inschakelen en de verzekeraar heeft die kosten vergoed. Aanvankelijk stelden ze een maximum, maar uiteindelijk vergoedden ze alles.' De verzekeraar heeft als wederpartij in de procedure zelf hoger beroep ingesteld (hetgeen extra proceskosten tot gevolg heeft). De zaak loopt nog (al 7 jaar op het moment dat het interview plaatsvond).

De respondent is tevreden over de zelf gekozen advocaat.

Casus B2 – eindvonnis op tegenspraak, gedaagde (verzekerde) verliest

Boedelverdeling. Respondent had al een advocaat, verzekering vergoedde de kosten. Gedaagde verloor, maar is tevreden over zijn advocaat.

Casus B3 – eindvonnis op tegenspraak, eiser (verzekerde)

Rechtsbijstandverzekering heeft advocaat – zelf gekozen – gefinancierd. 'De verzekering heeft gedaan wat ik had verwacht.' Zeer tevreden over advocaat.

Casus B4 – schikking, eiser (verzekerde) kiest eieren voor haar geld

Rechtszaak begonnen met rechtsbijstandsverzekering. 'Ik mocht zelf advocaat kiezen; dat is letselschade specialist.' Wilde dat medicus zijn schuld bekende, maar die bleef ontkennen. In de rechtszaak is vrij snel een schikkingsaanbod gedaan, dat de eiser op aanraden van de advocaat accepteerde. 'We kunnen dit beter aannemen, want anders heb je kans dat je nog drie jaar verder bent.' Schikking voor ca. 45% van het geëiste. De respondente vindt dat bedrag eigenlijk te laag, maar is positief over de advocaat.

Casus B5 – eindvonnis op tegenspraak, eiseres (verzekerde)

De rechtsbijstandverzekering benaderd, die belden wat rond en lieten weten dat de zaak bij de rechter geen kans zou maken. De eiseres hield voet bij stuk en vroeg of zelf een advocaat mocht zoeken die er wél wat in zag. Dat mocht, en de verzekering vergoedde de kosten. Ze heeft een gespecialiseerde advocaat gevonden in de Gouden Gids.

Casus B6 – schikking, eiser (verzekerde) kiest eieren voor zijn geld

Eiser werd aansprakelijk gesteld voor schade en nam contact op met de rechtsbijstandsverzekering. Dat leidde tot besluit zelf een rechtszaak aan te spannen en de wederpartij aansprakelijk te stellen.

Bij onderzoek ter plekke geeft de rechter commissaris beide partijen weinig kans. 'De rechter commissaris lokte de schikking uit.'

Respondent is ontevreden over de advocaat die zwak optrad. Hij moest veel zelf uitzoeken en betrapte haar op onzorgvuldigheden. Hij had die advocate, een kennis, zelf gekozen.

Casus B7 – Opt out. Eiser (verzekerde) accepteert ongunstige schikking.

Eiser deed aanvankelijk een beroep op zijn rechtsbijstandverzekering. Maar die 'praatten veel, maar deden niks. Ik had er geen vertrouwen meer in, en heb toen zelf een advocaat in de arm genomen, via de whiplashvereniging.' Acht jaar na het ongeval werd er gedagvaard.

Na 4 jaar procederen deed de wederpartij – na deskundigenonderzoek in de procedure – een schikkingsvoorstel (ruim 25% van de claim). Die is door de eiser geaccepteerd 'om de zaak eindelijk af te sluiten'. De advocatenkosten waren ook niet meer vol te houden.

[C] Partijen die geen hulp kregen van verzekering en zelf een advocaat in de arm namen

Casus C1 – Buiten de dekking

Het betreft de naleving van een echtscheidingsconvenant. De rechtsbijstandverzekering dekte deze zaak niet. De respondente heeft zelf haar advocate benaderd. Dat contact was er al, en naar grote tevredenheid.

Casus C2 – Buiten de dekking

Betreft een pensioenaanspraak na scheiding. De zaak viel niet onder de dekking.

Casus C3 – Buiten de dekking

De zaak ging over de hoogte van een ontslagvergoeding. Het werd als een zakelijk geschil beschouwd, en viel daarom buiten de dekking van rechtsbijstandverzekering.

Casus C4 – Eigen advocaat wordt niet vergoed

Geschil over de aankoop van een bouwperceel. 'De rechtsbijstandverzekering wilde niet vergoeden. Ik had namelijk eerst een gesprek gehad met de advocaat, een kennis van me.

Uiteindelijk heeft de advocaat 28.000 euro gekost. Deze had niet vooraf gewaarschuwd voor dergelijke kosten en hij was overtuigd dat de zaak zou worden gewonnen en de wederpartij de proceskosten zou moeten betalen. Uiteindelijk ben ik een schikking aangegaan, maar had geen geld meer om bouwplannen door te zetten en heb grond doorverkocht aan projectontwikkelaar. Daarvan is de advocaat betaald.'

Casus C5 – Buiten de dekking

Betreft boetebeding bij mislukte verkoop huis. 'Ik had een rechtsbijstandverzekering, maar die zei dat-ie voor deze zaak niet gold.'

Casus C6 – Buiten de dekking

Betreft oplichting bij overname van een BV. Rechtsbijstandverzekering dekte niet. Eiser had geen geld meer om door te procederen.

Casus C7 – Buiten de dekking

'De rechtsbijstandverzekering dekte niet, want ik werd aangesproken in mijn voormalige rol als directeur.' De gedaagde deed vervolgens met succes beroep op gefinancierde rechtshulp.

Casus C8 – Buiten de dekking

Pachtzaak, die niet onder dekking van de rechtsbijstandverzekering bleek te vallen. Eiser heeft via via zelf een advocaat gevonden. 'Onze advocaat is een beetje een watje. Ik moest lang op hem inpraten. De wederpartij heeft een brutale advocaat, een bulldozer. Hij krijgt zijn proceskosten wél vergoed.'

Casus C9 – Buiten de dekking

Rechtsbijstandverzekering zei dat ze niks konden doen, omdat wederpartij (waar eiser auto kocht) geen BOVAG garage was. 'Ik zei wat is dat nou toch, voor zulke dingen ben ik toch verzekerd? Maar ze deden niks voor me. Toen heb ik zelf maar een advocaat benaderd die ik zakelijk kende.'

Casus C10 – Buiten de dekking

Betreft een geschil over door verzekerde verrichtte diensten. 'Een rechtsbijstandverzekering had ik wel, maar toen puntje bij paaltje kwam werkte die hier niet voor. Eigenlijk ben ik door de verzekering voor de gek gehouden. Ik heb ook direct gezegd 'weg ermee' want daar wil ik niet voor betalen. Jaren premie betaald, dan krijg een procedure, en dan kun je nog zelf betalen.'

[D] Partijen die wel verzekerd waren, maar geen beroep deden op de verzekering

Casus D – Gefinancierde rechtsbijstand

'Ik had rechtsbijstandverzekering, maar heb daar helemaal niet aan gedacht. Ik heb wel beroep gedaan op gefinancierde rechtsbijstand en gekregen.'

Casus D2 – Gefinancierde rechtsbijstand

'Ik had wel een rechtsbijstandverzekering, maar daar heb ik geen aanspraak op gemaakt. Later ben ik er door iemand op gewezen dat ik dat wel had kunnen doen. Ik heb wel een beroep gedaan op gefinancierde rechtshulp en die ook gekregen. Daar wees mijn advocaat me op.'
Positief over advocaat. Maar onder dwang van omstandigheden (beslaglegging) ongunstig geschikt.

Casus D3 – Niet aan gedacht

Geschil ging over terugbetalen van lening. 'Ik had wel een verzekering, maar heb daar niet aan gedacht.'

Casus D4 – Direct naar advocaat gestapt

'We hadden wel een rechtsbijstandverzekering, maar daar geen beroep op gedaan. We waren enorm geschrokken van de rechtszaak en zijn direct naar een advocaat zijn gestapt.'

Casus D5 – Zaak valt niet onder dekking

Boedelscheiding. Geen beroep gedaan op verzekering, zaak valt niet onder de polis.

Casus D6 – Zaak valt niet onder dekking

Betreft verdeling van een erfenis. De respondent heeft geen beroep gedaan op verzekering; de zaak viel in de ogen van respondent niet onder de dekking.

Casus D7 – Zelf gespecialiseerde advocaat benaderd

'Bij de rechtsbijstandverzekering moet je een advocaat van hun nemen, maar wij hadden al een gespecialiseerde advocaat benaderd. Die meende het allemaal heel goed voor elkaar te hebben. Ze is heel druk geweest, haalde van alles overhoop en belde heel veel. Maar zonder resultaat, want de wederpartij reageerde nergens op. Bij de zitting kwam ze een half uur te laat, dus wij stonden er niet goed op. We hebben toen geschikt omdat we vreesden dat een vonnis wel eens ongunstig zou kunnen uitpakken. Ik wilde die advocaat ook uit mijn leven. Ik had haar al 20.000 euro aan voorschotten betaald.'

Casus D8 – Zelf gespecialiseerde advocaat benaderd

Geen beroep gedaan op rechtsbijstandverzekering. 'Voor deze zaak was specialist nodig, ik ken ze via mijn werk en kan makkelijk iets aan ze vragen. Deze hulp had ik nooit van verzekering kunnen krijgen. Mijn advocaat was expert op dit terrein, en ook voor hem was dit een bijzonder geval waarvan hij de afloop niet durfde te voorspellen.' 'In een moeilijke zaak moet je een specialist hebben. We konden de zaak doorzetten doordat de advocaat zei dat hij alleen een rekening zou sturen bij goed resultaat.' De advocaat had een sterke voorkeur voor rechterlijk vonnis. Hij zette de lijnen uit.

Casus D9 – Zelf gespecialiseerde advocaat benaderd

Ik had een rechtsbijstandverzekering, maar hier niet voor gebruikt. Ik vond het probleem voor hun te ingewikkeld. Van de verzekering heb ik het idee dat ze niet zo sterk zijn. 'We zijn verzekerd bij ***. Die wijzen dan een advocaat toe van een aan hen gelieerd kantoor.'

'Dat is met rechten.. je weet nooit zeker of gelijk krijgt. En dat zei mijn advocaat ook. Dus of je je geld nu uitgeeft aan een schikking of het aan je advocaat betaalt om door te procederen, kwijt ben je het toch.'

Casus D10 – Zelf gespecialiseerde advocaat benaderd

Wel rechtsbijstandverzekering, maar niet gebruikt. De respondent heeft, door ervaringen in zijn werk, geen hoge pet op van de bijstand die de verzekeraar levert. 'Dan hadden we de zaak aan *** moeten uitbesteden en daar ik nou weer net geen vertrouwen in. Die verzekering hebben we nu ook opgezegd omdat in arbeidsrechtelijke procedures, waarin ze wederpartij vertegenwoordigden, was ik altijd blij dat ze aan de andere kant stonden. Dan had ik zelf geen advocaat nodig, want die kon ik gewoon aan. Da's gunstig voor ons, maar niet voor de verzekerde'. De respondent meende een gespecialiseerde advocaat nodig te hebben en heeft een andere advocaat gezocht dan degene die hij in zijn werksituatie inschakelt.

Bijlage 4 Bespreking aangehaalde onderzoeken

Het overzicht van tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandverzekeraars in hoofdstuk 2 is gebaseerd op eerder verrichte onderzoeken. In de regel zijn dat onderzoeken die met een ander doel dan het onze zijn uitgevoerd. In deze bijlage wordt wat stilgestaan bij de aanpak en methodologie van de meest aangehaalde onderzoeken. Elk onderzoek kent wel enige methodologische beperkingen. In hoofdstuk 2 zijn, ondanks die beperkingen, eenvoudig de door de verschillende onderzoekers gesignaleerde tekortkomingen geïnventariseerd. De kanttekeningen zijn opgenomen in deze bijlage.

Vogels (2006): De kwaliteit van de advocatuur

Opdrachtgever: Nederlandse Orde van Advocaten

Methode: internetenquête onder advocaten, andere juridische professionals (rechters, ovj's en medewerkers van de Raad voor de rechtsbijstand) en gebruikers. Respons van 2.758 advocaten, 115 rechters, 122 ovj's en 24 medewerkers van de Raden voor rechtsbijstand. Interviews met 250 organisaties die regelmatig advocaten inschakelen.

Werving respondenten: via e-mail. Alle advocaten met e-mail adres is verzocht de enquête in te vullen, en een aselechte steekproef van andere professionals.

Dataverzameling: tweede helft 2005

Review: oordelen over kwaliteit door collega-professionals, die geacht worden in staat te zijn zo'n oordeel te geven. Presentatie van de resultaten: Aan advocaten werd de vraag voorgelegd hoe vaak ze, als advocaat, worden geconfronteerd met wanprestaties van collega's op een aantal specifieke terreinen. De antwoordmogelijkheden zijn nooit / soms / regelmatig en vaak. Vogels rapporteert op basis van de percentages die soms, regelmatig of vaak antwoordden, afwisselend per categorie of voor alle categorieën opgeteld. Wanneer heel veel respondenten antwoorden dat iets 'soms' voorkomt kan (bij optellen) een hoog percentage positieve antwoorden ontstaan, dat meer problemen suggereert dan er werkelijk zijn.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: In de presentatie wordt geen onderscheid gemaakt tussen rechtstreeks door de cliënt ingeschakelde advocaten en advocaten die door de rechtsbijstandverzekering zijn ingeschakeld en/of vergoed. Die laatsten zijn dus op dezelfde wijze meegeteld als andere advocaten. Het is denkbaar dat sommige gesignaleerde problemen exclusief betrekking hebben op advocaten in loondienst, advocaten die optreden onder een bulkcontract met een verzekeraar, of juist op advocaten in zaken waarin de verzekering geen rol speelt. Uit de rapportage valt dat niet op te maken.

Couwenberg, Schol, Winter (2009): Belemmeringen voor de toegang tot de advocatuur volgens particulieren

Opdrachtgever: Nederlandse Orde van Advocaten

Methode: internetenquête en interviews met klanten van advocaten. Particulieren met inkomen tussen 33.600 (toevoegingsgrens) en 60.000 euro.

Werving van respondenten: via advertenties in dagbladen en op internet zijn respondenten geworven. De internetenquête werd door 168 particulieren ingevuld. Met 71 particulieren heeft een interview plaatsgevonden.

Dataverzameling: van april tot juli 2009

Review: De respondenten worden niet representatief geacht voor de totale groep van (particuliere) gebruikers van diensten van advocaten. De onderzoekers stellen

de variëteit aan belemmeringen in toegang te hebben vastgesteld, maar niet de mate waarin elke aangetroffen belemmering zich voordoet.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: In de presentatie wordt geen systematisch onderscheid gemaakt tussen advocaten die rechtstreeks door cliënt zijn ingeschakeld en advocaten die door rechtsbijstandverzekering zijn ingeschakeld en/of vergoed. Wel is er een paragraaf opgenomen over de invloed van de rechtsbijstandverzekering (op toegang). Daar worden uitspraken gedaan over advocaten van rechtsbijstandverzekeringen, maar is onduidelijk of dit gaat om advocaten in loondienst, juristen in loondienst en/of advocaten met een bulkcontract met verzekeraar.

Combrink-Kuiters, Peters, Gammeren-Zoetewij: Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand

Opdrachtgever: het ministerie van Veiligheid en Justitie / Raad voor de rechtsbijstand

De jaarlijks gepubliceerde monitor bevat via verschillende methoden verzamelde gegevens die betrekking hebben op de gefinancierde rechtsbijstand. Er zijn klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd ten behoeve van de monitor in 2003, 2005 en 2009.

Werving van respondenten: de Raad voor Rechtsbijstand enquêteert personen die een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Het betreft dus natuurlijke personen met lagere inkomens.

Review: het klanttevredenheidsonderzoek is toegesneden op de gefinancierde rechtsbijstand. De groep geënquêteerden is dus niet representatief voor alle personen die een beroep doen op juridische hulp, en de groep van advocaten waarover de respondenten oordelen, is niet representatief voor alle advocaten. In het onderzoek wordt gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand te oordelen over 16 aspecten van de ontvangen bijstand, en wordt ze bovendien gevraagd hoe belangrijk zij elk van die aspecten vinden.

De beoordeling betreft zowel advocaten als mediators. In de rapportage zijn de groepen niet onderscheiden. Omdat er geen significant verschil in tevredenheid over die groepen is, kunnen de gepubliceerde gewoon op advocaten van toepassing worden geacht.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: Er zit overlap in de groep rechtsbijstandverzekerden en personen die recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand, maar bij een concreet geschil schakelt men één van beide in. Het oordeel in de klanttevredenheidsonderzoek heeft dus betrekking op uitsluitend vrij gevestigde advocaten. Ze lenen zich niet voor vergelijking tussen dienstverlening waarbij een rechtsbijstandverzekering is betrokken.

Monitor Profmarketing (2010)

Opdrachtgever: DeBesteAdvocaat.nl

Werving van respondenten: Steekproef 7.500 personen, random en aselekt uit telefoonbestand van KPN. 25% betreft particulieren en 75% betreft bedrijven, waarbij de geënquêteerde

bij een bedrijf, ook voor een particuliere situatie kon en mocht beantwoorden.

Review: 1.252 respondenten hadden gebruikgemaakt van de diensten van advocaten. Het is geen representatieve dwarsdoorsnede van de bevolking; 68% van de respondenten heeft een hogere opleiding gevolgd. In de vraagstelling is geen ondergrens gesteld aan de tijd die is verstreken sinds het laatste contact met de advocaat; de interviews betreffen ook ervaringen van 15 jaar geleden. De tweede meting bevat veel (82%) recente zaken (van na 2004). In de nulmeting hadden oudere zaken de overhand.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: Er wordt in de rapportage geen onderscheid gemaakt tussen wel en niet verzekerden. De onderzoeksmethode zal er toe leiden dat vooral bedrijven worden geënquêteerd. De respondenten zullen in de regel geen oordeel geven over rechtshulp op basis van een particuliere rechtsbijstandverzekering.

Broeder, S. (Centrum voor Verzekeringsstatistiek, 2008): Rechtsbijstandverzekeringen in beeld; een onderzoek naar beeldvorming van consumenten over rechtsbijstandverzekeringen en rechtsbijstandverzekeraars

Opdrachtgever: De afdelingscommissie Rechtsbijstand van het Verbond van Verzekeraars

Onderzoeksdoel: Doel van het onderzoek is vast te stellen welk beeld consumenten hebben van rechtsbijstandverzekeringen.

Werving van respondenten: On line consumentenpanel. Het betreft uitsluitend werkenden van tenminste 18 jaar oud. Binnen die groep gestreefd naar representativiteit voor leeftijd, geslacht en opleiding. Er is bij de analyse van de uitkomsten gewogen naar leeftijd, opleiding en het bezit van een rechtsbijstandverzekering. Het aantal respondenten bedraagt 1.080.

Review: In de rapportage staan geen kritische woorden t.a.v. verzekeraars. Verzekeraars lijken ook de voornaamste doelgroep die in het rapport wordt aangesproken (o.a. over het managen van de verwachtingen van consumenten).

Vergelijken advocaat – verzekeraar: In de rapportage worden veelvuldig advocaten tegen verzekeraars afgezet. Een onderscheid tussen verzekeringszaken waarin een advocaat wordt ingeschakeld en het optreden van vrij gevestigde advocaten wordt niet gemaakt. Soms wordt de vergelijking tussen verzekeringsjuristen en advocaten gemaakt.

Bosma & Kerklaan (Blauw research, 2006): Het imago van de advocaat; een onderzoek naar het imago van de advocatuur in Nederland, voor de Nederlandse Orde van advocaten

Opdrachtgever: Nederlandse Orde van Advocaten

Werving van respondenten: Respondenten zijn aangesloten bij een panel voor on line onderzoek. Ze zijn op de kenmerken leeftijd, geslacht en opleiding representatief voor de Nederlandse bevolking in de leeftijdscategorie tussen 18 en 65 jaar. Het aantal respondenten bedraagt 1.044.

Review: De onderzoeksresultaten zijn uitgesplitst in respondenten die wel (560) en geen (484) ervaring hadden met dienstverlening door advocaten.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: Ten aanzien van rechtsbijstandverzekeraars wordt geen verbijzondering gemaakt naar respondenten met en zonder ervaring. Bovendien wordt specifiek gevraagd naar 'juristen van de rechtsbijstandsverzekering'. De gevallen waarin een advocaat bijstand verleend in een zaak die door een verzekering wordt vergoed telt dus vermoedelijk niet mee in de beeldvorming over rechtsbijstandverzekeringen.

Tros Radar enquête (2010)

Opdrachtgever: Tros Radar

Werving van respondenten: Betreft een on line enquête onder personen die zijn aangesloten bij het consumentenpanel van een televisieprogramma. Er is niet gestreefd naar representativiteit voor de gehele bevolking.

Review: De gepubliceerde onderzoeksresultaten beslaan slechts 1 A4'tje en laten veel te vragen over.¹⁰⁹ Zo zouden 12.000 respondenten een verzekering hebben, en zouden 12.000 respondenten daadwerkelijk een beroep hebben gedaan op die verzekering. De verantwoording van de onderzoeksmethode is minimaal.

Vergelijken advocaat – verzekeraar: De enquête is gericht op rechtsbijstandverzekeringen. Er zijn geen vragen gesteld over advocaten. In de gepubliceerde onderzoeksresultaten wordt geen onderscheid gemaakt tussen dienstverlening door verzekeringsjuristen en door advocaten.

¹⁰⁹ Een verzoek om nadere informatie is onbeantwoord gebleven.