

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 onttrokken. 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.