

# Advocaten en advocatuur in loondienst

## Een evaluatieonderzoek naar de *Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking*

**J.P. Gunst, F. Bruinsma**

Utrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht, 2002

**Bestelling:** Universiteit Utrecht

Kenmerk: [EWB/01.093](#)

### samenvatting

In de maanden januari - juni 2002 is evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de nieuwe *Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking* van de Nederlandse Orde van Advocaten, die sinds 1 mei 1997 van kracht is. Deze Verordening maakt het voor juristen in dienstbetrekking bij niet-advocaten mogelijk om onder bepaalde voorwaarden toe te treden tot de advocatuur.

In het evaluatieonderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

*In welke mate treden juristen die in dienst zijn bij niet-advocaten toe tot de Balie sinds de inwerkingtreding van de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking? Is er sprake van belemmeringen of knelpunten en indien dat zo is, welke zijn dat?*

Twee soorten van belemmeringen of knelpunten zijn onderscheiden, namelijk belemmeringen of knelpunten in institutionele zin en belemmeringen of knelpunten in persoonsgebonden zin. Bij belemmeringen of knelpunten in institutionele zin kan gedacht worden aan de toetredingsvoorwaarden die de nieuwe Verordening aan potentiële nieuwkomers stelt, maar ook aan de wijze waarop centrale actoren als de Raden van Toezicht, de Raden van Rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten en eventuele andere organisatorische verbanden zich opstellen ten opzichte van potentiële nieuwkomers. Bij belemmeringen of knelpunten in persoonsgebonden zin kan gedacht worden aan onbekendheid en desinteresse, hetzij van de zijde van de potentiële gegadigden zelf of van hun werkgevers.

Het uitgevoerde, empirisch onderzoek bestaat uit drie delen, namelijk: een enquêteonderzoek onder advocaten in loondienst, een tweede enquêteonderzoek naar de motieven van bedrijfsjuristen en/of hun werkgevers om van toetreding tot de advocatuur af te zien en telefonische vraaggesprekken met de werkgevers van Bureaujuristen, van juristen in dienst van het CNV en de FNV en van juristen in dienst van een rechtsbijstandverzekeraar of schaderegelingskantoor.

Opdrachtgevers en onderzoekers hebben de bovenstaande centrale vraagstellingen uiteengelegd in zeven operationele onderzoeksvragen. Deze worden in de onderstaande tekst opgesomd en vervolgens van een antwoord voorzien.

1. Hoe groot is het aantal juristen in dienstverband bij niet-advocaten dat sinds de inwerkingtreding van de Verordening is toegetreden tot de Balie? Welke motieven/factoren spelen een rol bij de beslissing van juristen in loondienst om tot de advocatuur toe te treden? En welke bij hun werkgevers?

Op 31 december 2001 telde Nederland 280 advocaten in dienstbetrekking bij niet-advocaten. De beslissing om tot de advocatuur toe te treden werd vrijwel altijd geïnitieerd door de advocaat in spe. De eigen ontplooiing speelde daarbij de belangrijkste rol. Ook motieven als 'op gelijke voet als de vrijgevestigde advocatuur behandeld willen worden' en 'volwaardiger gesprekspartner willen zijn in de communicatie met externe advocaten' scoorden bovengemiddeld hoog. Aan werknemerszijde werd de mogelijkheid om te kunnen procederen hogelijk gewaardeerd, met name door overheidsjuristen en stichtingsjuristen. De rol van de werkgever bleef in de meeste gevallen beperkt tot het ter wille willen zijn van de werknemer.

2. Hoe groot is het aantal voorheen vrij gevestigde advocaten dat is overgestapt naar een dienstverband bij een niet-advocaat? Hoeveel van hen zijn in dat nieuwe dienstverband advocaat gebleven?

Naar wijze van toetreden kunnen de advocaten in loondienst worden onderscheiden in *nieuwe toetreders* (28%): juristen die in loondienst aan de verplichte stage en beroepsopleiding zijn begonnen; *doorstromers* (33%): voorheen vrij gevestigde advocaten die hun inschrijving gehandhaafd hebben toen ze in loondienst traden; en *herintreders* (39%): juristen/werknemers die al over een stageverklaring beschikten en zich na het van kracht worden van de nieuwe Praktijkverordening opnieuw hebben laten inschrijven. Sinds 1999 zijn er ook *uitstromers*; juristen die nadat ze op een van hierboven genoemde manieren op het tableau waren ingeschreven vervolgens hun inschrijving weer ongedaan hebben gemaakt. Het gaat om 36 bedrijfsjuristen, 8 bureaujuristen, 8 stichtingsjuristen en 6 overheidsjuristen. Van deze 58 juristen zijn er 27 vertrokken naar de vrijgevestigde advocatuur, 25 zijn ofwel van werkgever veranderd (geen advocatenkantoor) of uitgetreden uit het arbeidsproces. Zes juristen zijn nog steeds werkzaam binnen de organisatie waar ze advocaat geworden zijn. In een telefonisch gesprek hebben deze juristen (allen bedrijfsjurist) aangegeven zich vrijwillig, dus op eigen initiatief, van het tableau te hebben laten schrappen omdat de toegevoegde waarde van de advocaatstatus ontbrak.

3. Bij welk type organisaties zijn de advocaten in dienstverband bij niet-advocaten in dienst?

Van de 280 advocaten in dienstbetrekking bij niet-advocaten werkten er 140 (50%) in dienst van een bedrijf, 83 (30%) in dienst van een Bureau Rechtshulp of van een van de Stichtingen Rechtsbijstand Asiel, 37 (13%) waren werkzaam in dienst van een ideële organisatie (stichtingsjuristen) en 20 (7%) in dienst van de overheid.

De onderstaande tabel toont hoe de instroom vanuit deze afzonderlijke groepen zich door de jaren heen getalsmatig en relatief heeft ontwikkeld.

	1997	1998	1999	2000	2001
bedrijf	<b>31 (60%)</b>	<b>72 (53%)</b>	<b>114 (54%)</b>	<b>119 (50%)</b>	<b>140 (50%)</b>
bureau	<b>8 (15%)</b>	<b>32 (24%)</b>	<b>49 (23%)</b>	<b>71 (30%)</b>	<b>83 (30%)</b>
stichting	<b>12 (23%)</b>	<b>24 (18%)</b>	<b>36 (17%)</b>	<b>38 (16%)</b>	<b>37 (13%)</b>
overheid	<b>1 (2%)</b>	<b>7 (5%)</b>	<b>12 (6%)</b>	<b>11 (4%)</b>	<b>20 (7%)</b>
<b>Totaal</b>	<b>52 (100%)</b>	<b>135 (100%)</b>	<b>211 (100%)</b>	<b>239 (100%)</b>	<b>280 (100%)</b>

4. Hebben de nieuwe toetreders belemmeringen ervaren bij het toetreden? Zo ja, welke?

37% Van de respondenten meldt voorafgaand aan en tijdens de toetreding externe belemmeringen te hebben ervaren. Daarbij verschilt het type belemmering per categorie jurist. Voor stichtingsjuristen betreft het procedureperikelen, voor bureaujuristen de eisen aan de praktijkvoering, zoals het voldoen aan verordeningen inzake de boekhouding/ stichting derden gelden. Bedrijfsjuristen lieten weten zich in een aantal opzichten onheus bejegend te voelen.

5. Maken de nieuwe toetreders gebruik van hun nieuwe bevoegdheid (tot procesvertegenwoordiging)? In het verlengde daarvan: maken hun werkgevers andere keuzes inzake uitbesteden dan wel zelf procederen?

De gemiddelde tijdsbesteding van de advocaat in loondienst wordt nog steeds gedomineerd door activiteiten die gelegen zijn buiten het exclusieve domein van de advocaat, dat wil zeggen optreden als verplichte procesvertegenwoordiger. Wel besteden deze juristen iets meer tijd dan voorheen aan het zelfstandig voeren van procedures met verplichte procesvertegenwoordiging. Voor

stichtingsjuristen heeft de toetreding tot gevolg gehad dat de leden van hun stichtingen aanmerkelijk meer zaken zijn gaan aanbrenge. 24% Van deze juristen rapporteert bovendien als advocaat in loondienst minder juridisch werk uit te besteden, tegenover 12% van de groep geënquêteerde advocaten in dienstbetrekking als geheel. Afgaande op zes stichtingsjuristen die een en ander concreet konden maken, is het aantal uitbestedingen gehalveerd. Bij de overige advocaten in loondienst doet een dergelijke daling zich niet of veel minder voor; de vakinhoudelijke specialisatie van externe advocaten blijft voor deze juristen - ook na toetreding - het voornaamste criterium om juridisch werk uit te besteden.

6. Hoe kijken juristen die tot de advocatuur zijn toegetreden tegen hun beslissing aan? En hun werkgevers? In hoeverre ervaren de juristen na hun toetreding nog knelpunten bij hun functioneren als advocaat? In hoeverre zijn deze juristen geïnteresseerd en in staat te participeren in de bestuurlijke organen van de Orde?

De respondenten geven aan dat zij vooraf zelf weinig tot geen verandering van hun bestaan verwachtten na het moment waarop ze advocaat zijn geworden. Het voornaamste criterium om juridisch werk uit te besteden - ook na toetreding - blijft de vakinhoudelijke specialisatie van externe advocaten (meer dan 4 op een vijfpuntsschaal). Ruim acht van de tien werkgevers hebben geen bezwaren, verwachtingen of voorwaarden uitgesproken tegenover de jurist, nadat deze zijn belangstelling om toe te treden kenbaar had gemaakt. Slechts 21% (27) van alle respondenten zegt dat hun functioneren als advocaat in loondienst ooit onderdeel geweest is van een evaluatie- of voortgangsgesprek met de werkgever. In vrijwel alle gevallen was de uitkomst van zo'n gesprek positief. Negen van de tien juristen wier optreden geen voorwerp van evaluatie geweest is, meldt dat een dergelijke evaluatie ook voor de toekomst niet in het verschiet ligt.

Bijna een kwart van de ondervraagde bedrijfsjuristen geeft aan het moeten voldoen aan artikel 3 van de boekhoudverordening, het artikel dat iedere advocaat verplicht er een stichting derdengelden op na te houden, te ervaren als belemmering.

De meerderheid van de nieuwe toetreders, 54% beantwoordde de vraag of men bereid zou zijn te participeren in een van de bestuursorganen of adviescommissies van de Orde ontkennend. 43% Gaf aan hiertoe wel bereid te zijn. Van de respondenten die aangaven niet bereid te zijn tot participatie lieten de meesten weten hier geen tijd voor te hebben; een enkeling gaf aan hiertoe niet gemotiveerd te zijn.

7. Om welke redenen zien potentiële toetreders en hun werkgevers af van toetreding tot de advocatuur?

Uit een enquête onder bedrijfsjuristen die niet tot de advocatuur zijn toegetreden (omvang steekproefpopulatie: 596; respons: 173 = 29%) blijkt dat 55,5% nooit belangstelling heeft gehad om tot de advocatuur toe te treden. 12% Heeft wel belangstelling gehad, maar nooit concrete (vervolg)actie ondernomen. De in de beroepsopleiding te investeren kosten/ tijd speelde hierbij een belangrijke rol.

7% Heeft belangstelling gehad en daar ook met collega's over gesproken. Vanwege twijfel aan de toegevoegde waarde hebben zij over een eventuele toetreding echter nooit overleg gevoerd met de werkgever.

23% Heeft belangstelling gehad en dat ook aan de werkgever kenbaar gemaakt. Daarbij heeft de werkgever - volgens de juristen - ook aangegeven bepaalde voordelen van toetreding te zien. De werkgever noemt persoonsgebonden voordelen: ontplooiingsmogelijkheden en bredere inzetbaarheid. Overleg tussen juristen (of andere collega's) onderling én tussen jurist en werkgever resulteert van de zijde van de werkgever in het noemen van organisatiemotieven: kunnen procederen en besparen op advocatenkosten.

Vijf consequenties van toetreding werden door de werkgevers van deze 39 juristen uiteindelijk toch als te belemmerend ervaren: de eisen van de Raad van Toezicht aan de praktijkvoering, de in de beroepsopleiding te investeren kosten/ tijd, een ongewenste verbreding van het takenpakket, het risico dat de interne positie te onafhankelijk of te beschermd raakt en het geaccepteerd krijgen van

een buitenpatroon. De toegevoegde waarde werd met nog meer kracht betwijfeld als de jurist al over een stageverklaring beschikte.

Van deze 39 juristen geeft een kwart aan ooit overwogen te hebben de organisatie waar ze tot dusver werkzaam zijn, te verlaten voor een organisatie waar ze de mogelijkheden om tot de advocatuur te kunnen toetreden hoger aanslaan. De leeftijd en het aantal ervaringsjaren van de jurist zijn niet van invloed op de mate waarin de werkgever bereid is de consequenties van toetreding te accepteren. Factoren die wel van belang blijken te zijn, zijn de gemiddelde grootte van het bedrijf en het reeds beschikken over een stageverklaring.

De telefonische interviews hebben specifieke informatie opgeleverd over institutionele belemmeringen en knelpunten. In een tijdens de uitvoering van het onderzoek verschenen advies aan de staatssecretaris, afkomstig van de Commissie- Ouwerkerk, wordt voorgesteld de taak van de Bureaus Rechtshulp in te perken tot de eerstelijns rechtshulp, de zogeheten loketfunctie. Twee van negen bevroegde Bureau directeuren kunnen zich vinden in dit advies; zij hebben er geen moeite mee de tweedelijns rechtshulp over te laten aan de advocatuur. De overgrote meerderheid van de bureaudirecteuren opteert voor een voortzetting van de bestaande situatie, waarbij de eerste en de tweede lijn gecombineerd zijn binnen de Bureaus. In deze optie blijft er ruimte voor bureaujuristen die advocaat in loondienst worden, zij het dat deze optie op gespannen voet staat met het advies - Ouwerkerk.

Tussen het CNV en de Nederlandse Orde van Advocaten bestaat verschil van inzicht over de vraag tot op welke hoogte de werkzaamheden die door de juristen van CNV-Rechtshulp worden verricht te kwalificeren zijn als 'ideëel'. In een uitspraak van het Hof van Discipline van de Nederlandse Orde van Advocaten, d.d. 26 april 1999, wordt geoordeeld dat de algemene rechtspraktijk van CNV-Rechtshulp de ideële doelstelling te buiten gaat.

Rechtsbijstandverzekeraars verschillen met de Nederlandse Orde van Advocaten van mening over de vraag in welke mate zij verzekeren het recht van vrije advocaatkeuze dienen toe te kennen. 'Telkens wanneer een advocaat wordt ingeschakeld', zoals de Verordening voorschrijft of wanneer 'een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige wordt verzocht de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen', zoals is vastgelegd in de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf.