

pro facto

Raad voor Rechtsbijstand

**De inzet van paralegals in de gesubsidi-
eerde advocatuur**

Groningen, oktober 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53



Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	mr. C.M. (Chantal) Ridderbos-Hovingh, mr.drs. M. (Mark) Beukers, J. (Jeanne) Cazemier Msc, dr.ir. J.B. (Bieuwe) Geertsema, prof.dr. H.B. (Heinrich) Winter, mr. N.O.M. (Nicolette) Woestenburg
Adviseur	mr. drs. C.S.G. (Constantijn) de Lange (Bout Advocaten)
Opdrachtgever	Raad voor Rechtsbijstand
Status	Definitief
Datum	27 oktober 2021

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	7
	1.1 Onderzoeksvragen	7
	1.2 Onderzoeksverantwoording	8
	1.3 Leeswijzer	11
2	Stelsel van rechtsbijstand en voorwaarden inzet paralegals	12
	2.1 Inleiding	12
	2.2 Stelsel van rechtsbijstand	12
	2.2.1 Huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	12
	2.2.2 Rapporten Wolfsen, Barkhuysen en Van der Meer	18
	2.2.3 Stelselherziening rechtsbijstand	20
	2.3 Taakdifferentiatie binnen sociale advocatuur en voorwaarden inzet paralegals	23
	2.3.1 Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur	23
	2.3.2 Uitgesloten werkzaamheden voor een paralegal	25
	2.3.3 Vergelijking voorwaarden advocaat-stagiaires en paralegals	26
	2.4 Literatuurverkenning: de inzet van paralegals, de vertrouwensrelatie met cliënten en de kwaliteit van de dienstverlening	27
3	Mogelijkheden van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur	31
	3.1 Inleiding	31
	3.2 Mogelijkheden voor de inzet van paralegals	31
	3.2.1 Geschikte werkzaamheden voor paralegals	31
	3.2.2 Factoren van invloed op de mate van inzet van paralegals	35
	3.2.3 Verschillen per rechtsgebied	37
	3.3 Financiële mogelijkheden inzet van paralegals	39
	3.3.1 Algemeen	39
	3.3.2 Randvoorwaarden financiële mogelijkheden inzet paralegals	40
	3.3.3 Resumé	43
	3.4 Kwaliteit van de rechtsbijstand	43
	3.4.1 Gewenste opleidingsniveau paralegal	43
	3.4.2 Kwaliteit rechtsbijstand en mogelijke (gepercipieerde) risico's	44
	3.4.3 Kwaliteitsborging	46
	3.4.4 Voorwaarden inzet paralegal	47

3.5	Overige hulpmiddelen	51
3.5.1	Andere vormen van functiedifferentiatie	51
3.5.2	Technische hulpmiddelen	51
4	Paralegals in de commerciële advocatuur en andere beroepsgroepen	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Commerciële advocatuur	53
4.2.1	Geschikte werkzaamheden	53
4.2.2	Financiële mogelijkheden inzet paralegal	54
4.2.3	Kwaliteit rechtsbijstand	55
4.3	Overige gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners	55
4.3.1	Wsnp-bewindvoerders	55
4.3.2	Mediators	59
4.4	Rechtsbijstandsverzekeraars	61
4.4.1	Werkzaamheden	61
4.4.2	Kwaliteit	62
4.4.3	Omvang en financiën	64
4.5	Notariaat	65
4.5.1	Werkzaamheden	65
4.5.2	Kwaliteit	66
5	Financiële verkenning over de inzet van paralegals	68
5.1	Inleiding	68
5.2	Maximale jaaromzet en kosten van advocaten en paralegals	69
5.2.1	Maximale jaaromzet sociaal advocaat/advocatenkantoor	69
5.2.2	Kosten sociaal advocaat	70
5.2.3	Kosten paralegal	71
5.2.4	Financiële effecten inzet paralegal	72
5.3	Doorrekening scenario's	73
5.3.1	Algemeen	73
5.3.2	Scenario 1: efficiënte kantoorvoering	74
5.3.3	Scenario 2: paralegal met parttime aanstelling	75
5.3.4	Scenario 3: lager salaris advocaat/paralegal	75
5.3.5	Scenario 4: lager salaris advocaat/paralegal en efficiënte kantoorvoering	76
5.3.6	Scenario 5: reële tijdsbesteding per rechtsgebied	77
5.3.7	Scenario 6: zaken gedeeltelijk op commerciële basis	78
5.3.8	Scenario 7: hogere vergoeding per punt	79
5.4	Algemene observatie	80
6	Analyse	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Achtergrond van de wijziging	81

6.3	Situatie vanaf 1 januari 2021	82
6.4	Type werkzaamheden en voordelen inzet paralegals	82
6.5	Risico's van de inzet van paralegals	84
6.6	Financiële mogelijkheden inzet van paralegals	84
6.7	Ervaringen in andere beroepsgroepen	86
7	Slotbeschouwing en aanbevelingen	88
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	91
Bijlage 2:	Selectiecriteria	94
Bijlage 3:	Kantoren sociale advocatuur casestudies	96

Samenvatting

Aanleiding

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur van 2021 de mogelijkheid gecreëerd om, onder voorwaarden, paralegals (hbo en wo geschoolde juridisch medewerkers niet zijnde advocaat) rechtsbijstand te laten verrichten in de toevoeging van een advocaat. Hiermee wordt een uitzondering gemaakt op de verplichting om zaken waaraan een advocaat is toegevoegd persoonlijk te behandelen. Wel zijn er enkele werkzaamheden en rechtsgebieden uitgezonderd zoals piketdiensten, het jeugdstrafrecht en psychiatrisch patiëntenrecht.

Met de mogelijkheid om paralegals in te zetten bij een toevoeging wil de Raad voor Rechtsbijstand de advocatuur meer mogelijkheden geven om de bedrijfsvoering en dienstverlening naar eigen inzicht efficiënt in te richten. Het inschakelen van paralegals moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de advocaat binnen de kaders van Gedragsregel 13 van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Deze gedragsregel bepaalt dat het de advocaat is toegestaan voor de uitvoering van de opdracht in overleg met de cliënt zo nodig hulppersonen in te schakelen indien de advocaat ervan overtuigd is dat zij daartoe bekwaam zijn en hij het terrein waarop zij dit mogen doen heeft afgebakend. De advocaat blijft tegenover zijn cliënt voor de uitvoering van de opdracht verantwoordelijk.

Onderzoeksvragen

De Raad voor Rechtsbijstand heeft Pro Facto gevraagd te onderzoeken wanneer de inzet van paralegals in toevoegingszaken kan bijdragen aan de efficiëntie en wellicht aan de kwaliteit van het werk, op welke wijze dit verantwoord kan en waar de kansen liggen voor de gesubsidieerde advocatuur.

Dit heeft geleid tot de volgende centrale onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de mogelijkheden voor de inzet van paralegals binnen de sociale advocatuur?
2. Welke effecten kan deze inzet naar verwachting hebben op de kwaliteit van het werk?
3. Welke belemmeringen zijn er naar verwachting voor de inzet?
4. Op welke manier zijn deze belemmeringen te ondervangen?

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Documentenstudie en literatuuronderzoek

- Oriënterende interviews
- Casestudies (sociale advocatuur, en vergelijking met andere doelgroepen die al ervaring hebben met de inzet van paralegals: commerciële advocatuur, overige gesubsidieerde rechtsbijstandverleners, rechtsbijstandsverzekeraars en het notariaat)
- Financiële verkenning: op basis van een aantal aannames zijn de financiële effecten van de inzet van paralegals op de bedrijfsvoering in verschillende scenario's doorgerekend

Type werkzaamheden en voordelen inzet paralegals

Het onderzoek laat zien dat advocaten die werkzaam zijn in de advocatuur op basis van toevoegingen wel ruimte zien voor de inzet van paralegals, maar daarbij onderscheid maken naar te verrichten type werkzaamheden. De meerwaarde van paralegals wordt vooral gezien aan de 'voorkant' (bij de selectie van zaken, bij de intake en bij kortdurend cliëntcontact) en in de voorbereidende fase van zaken (uitzoekwerk, jurisprudentieonderzoek en eventueel het (helpen) opstellen van stukken). Ook achten advocaten de inzet van paralegals op administratieve taken en kantoormanagement goed mogelijk. Tegelijkertijd zijn advocaten terughoudend om een hele zaak uit handen te geven; aangegeven wordt dat de advocaat de regie moet blijven houden over de zaak, het voortouw moet hebben bij belangrijke besprekingen met de cliënt (bijvoorbeeld over het bepalen van de processtrategie), en bij het voeren van gesprekken namens de cliënt (zoals onderhandelingen met de tegenpartij) en altijd aanwezig moet zijn bij de zitting.

De voordelen van de inzet van paralegals worden vooral gezien op het vlak van verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en het ontlasten van de advocaat, waarbij een relatie met de bedrijfsvoering kan worden gelegd. De kwaliteit van dienstverlening kan verbeteren door de beschikbaarheid van iemand die de telefoon opneemt en die kennis heeft van de inhoud van de zaak en die met verstand van zaken eenvoudige correspondentie kan afdoen. Algemeen wordt benadrukt dat het van belang is dat de cliënt zo precies mogelijk weet wie in de zaak welke rol heeft en dat sprake is van het uitvoeren van werkzaamheden door de paralegal onder verantwoordelijkheid van de advocaat.

De mate waarin een paralegal al dan niet werkzaamheden kan verrichten is verder afhankelijk van verschillende factoren en omstandigheden:

- persoonlijke voorkeur en werkwijze van de advocaat;
- werkervaring en opleidingsniveau van de paralegal;
- type zaak (complex vs. eenvoudig) en type cliënt;
- type (sub)rechtsgebied.

Risico's van de inzet van paralegals

Vooral de advocaten die relatief veel mogelijkheden zien in de inzet van paralegals en die ervaring hebben met het werken met paralegals, denken dat inschakeling van paralegals kan zorgen voor een kwaliteitsimpuls. Advocaten die maar beperkte mogelijkheden zien om werkzaamheden uit handen te geven benoemen eerder de potentiële risico's van de inzet van paralegals. Wanneer een paralegal onvoldoende wordt begeleid en te veel werkzaamheden worden uitbesteed waarvan de advocaat weet of vermoedt dat de paralegal dergelijke werkzaamheden niet naar behoren kan uitvoeren, zal de inzet van paralegals ten koste (kunnen) gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Dit risico zal met name gelden voor advocaten die uitsluitend een verdienmodel zien in het inschakelen van paralegals en relatief veel werkzaamheden uitbesteden om de kostenvoordelen zo veel mogelijk te vergroten. De meeste advocaten menen dat het feit dat advocaten eindverantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden die

een paralegal in een toevoeging verricht, een voldoende waarborg biedt voor de kwaliteit van de door de paralegal geleverde werkzaamheden.

Ook worden risico's gezien wanneer advocaten te veel zaken tegelijkertijd behandelen. Door meer zaken te behandelen, kan het risico toenemen dat ook te veel werkzaamheden op onbehoorlijke wijze worden overgelaten aan paralegals en dat de advocaat het overzicht 'verliest'. Een andere beperking is dat paralegals niet mogen worden ingezet in extra uren zaken. Het feit dat paralegals niet mogen worden ingezet in extra-uren zaken wordt over het algemeen niet als meerwaarde gezien. Juist in deze bewerkelijke zaken waar relatief veel uitzoekwerk aan de orde is wordt – bijvoorbeeld in de strafrechtelijke praktijk – inzet van paralegals goed mogelijk geacht. Verder vinden de meeste geïnterviewde advocaten het over het algemeen verstandig om enkele specialisaties van de inzet van paralegals uit te sluiten. Wel worden mogelijkheden gezien om paralegals binnen deze specialisaties 'achter de schermen' in te zetten.

Financiële mogelijkheden inzet van paralegals

Bij de inzet van paralegals in toevoegingszaken in de advocatuur genereert de advocaat geen extra inkomsten bij een gelijkblijvend aantal zaken. De paralegal krijgt wel een salaris, dus moeten de kosten van de paralegal op een andere manier gedekt worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door extra toevoegingen aan te nemen. Vraag is dan in welke mate de verdeling van werkzaamheden door de inzet van een paralegal met inachtneming van de te leveren kwaliteit zodanig veel ruimte schept in de agenda van de advocaat dat deze extra zaken kan aannemen.

In het onderzoek is op basis van een financiële analyse uitgezocht aan welke 'knoppen' advocaten(kantoren) kunnen draaien wanneer ze overwegen paralegals in te zetten met het oog op de verbetering van hun bedrijfsvoering en het vergroten van hun verdienvermogen. De financiële verkenning laat zien dat de inzet van paralegals ter verbetering van de bedrijfsvoering van kantoren in de advocatuur afhankelijk is van een aantal variabelen:

- type zaken en specialismen;
- omvang van het kantoor;
- hoogte van vergoeding van de advocaat en de paralegal;
- de omvang van de daadwerkelijke ureninzet van advocaat en paralegal;
- verhouding tussen het aantal toevoegingen en zaken op betalende basis;
- hoogte van de overheadkosten, oftewel de efficiëntie van de kantoorvoering;
- uniformiteit binnen kantoor.

Advocatenkantoren kunnen met de inzet van paralegals de bedrijfsvoering van hun kantoor verbeteren naarmate ze er in slagen bovenstaande variabelen te beïnvloeden. Daarbij is er een aantal factoren dat het lastig maakt met de inzet van een paralegal tot een renderende bedrijfsvoering te komen. Een deel van de kantoren functioneert op basis van toevoegingen die meer ureninzet kosten dan de uren die vergoed worden. Dat is bijvoorbeeld in echtscheidingszaken het geval, waar de daadwerkelijke tijdsbesteding niet in verhouding staat tot de forfaitaire vergoeding. Kantoren die (uitsluitend) in echtscheidingszaken veel toevoegingen behandelen zullen er niet of nauwelijks in kunnen slagen hun praktijk met de inzet van een paralegal rendabel te maken. Het spreekt wellicht voor zich, maar ook wanneer de kantoorkosten hoog zijn, maakt de inzet van een paralegal een efficiënte bedrijfsvoering niet per sé eenvoudiger. Zo is uiteraard ook de hoogte van het honorarium van een advocaat en een paralegal van belang.

De gesprekken die we hebben gevoerd in de sociale advocatuur wijzen niet op groot enthousiasme voor de inzet van paralegals gelet op de aanwezige financiële randvoorwaarden. Men meent dat het niet eenvoudig is efficiencywinst te behalen en wijst er daarbij op dat de paralegal ook moet worden ingewerkt en dat coördinatietijd (instructies, controle, begeleiding) nodig is. Zeker wanneer een advocaat terughoudend is werkzaamheden aan de paralegal over te laten zal het effect op de bedrijfsvoering niet (of in beperkte mate) positief kunnen zijn. Dit alles neemt niet weg dat er toch kantoren zijn die voor 80 tot 90% op toevoegingsbasis opereren waar paralegals succesvol worden ingezet. De mogelijkheden daarvoor lijken sterk samen te hangen met de hierboven genoemde factoren. Met name de schaal van het kantoor lijkt van groot belang. Juist in de sociale advocatuur bestaan veel zelfstandige advocaten met een eenmanspraktijk (eenpitters). Er lijkt weinig verschil van mening te bestaan over het feit dat ongeacht hoe een paralegal wordt ingezet, mede gelet op het maximale aantal toevoegingen dat een advocaat jaarlijks mag behandelen, inzet van een paralegal bij een eenpitter bedrijfseconomisch niet eenvoudig is.

Er zijn verschillende voorbeelden van type kantoren en situaties waar de inzet van een of meer paralegals (financieel) aantrekkelijk kan zijn:

- een kantoor met een relatief efficiënte kantoorvoering, bijvoorbeeld doordat het werkproces is gestroomlijnd en (deels) gedigitaliseerd (denk aan goed digitaal dossierbeheer, automatiseren van (proces)handelingen), waardoor de overheadkosten relatief laag zijn;
- een kantoor waar een paralegal een parttime dienstbetrekking heeft. Met name bij kleinere kantoren kan dit een aantrekkelijke variant zijn, omdat de werkvoorraad van eenpitters en kleine kantoren mogelijk te laag is om een paralegal fulltime in te zetten maar wel voldoende voor een parttime werkbetrekking;
- een kantoor dat relatief veel zaken behandelt binnen een rechtsgebied waar de daadwerkelijke tijdsbesteding overeenkomt met (of lager is dan) de daarvoor voorgeschreven forfaitaire vergoeding;
- een kantoor dat veel vergelijkbare zaken behandelt en/of waar in beperkte mate sprake is van verschillende specialisaties tussen advocaten onderling. In dat geval is een paralegal breder inzetbaar en worden eerder schaalvoordelen bereikt, omdat een paralegal een groter volume aan vergelijkbare werkzaamheden kan verrichten;
- een kantoor dat ten dele zaken behandelt op commerciële basis, waardoor het kantoor verhoudingsgewijs meer omzet kan genereren om een paralegal in dienst te nemen.
- een kantoor waar de salariskosten van de paralegal en advocaat (en daarmee de totale kosten) relatief laag zijn.

Andere beroepsgroepen

Om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals heeft een vergelijking plaatsgevonden met verschillende andere doelgroepen die al ervaring hebben opgedaan met paralegals (de casestudies). De mate waarin paralegals in de commerciële advocatuur worden ingezet is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de inzet van paralegals in toevoegingszaken. De paralegal heeft nadrukkelijk een ondersteunende (en beperkte) rol in zaken. Wel zijn enkele verschillen waarneembaar, bijvoorbeeld als het gaat om het type zaken en de rechtsgebieden (insolventierecht, fusie- en overnamerecht) waar paralegals worden ingezet. Het grootste verschil met de gesubsidieerde advocatuur is dat binnen de commerciële advocatuur voor de werkzaamheden van de paralegal een commercieel tarief in rekening kan worden gebracht bij de cliënt en dat binnen de commerciële advocatuur eerder grote zaken aan de orde zijn (met veel 'bulkwerk') en meer sprake is van een adviespraktijk (en dus minder

procedures worden gevoerd/zittingen plaatsvinden), waardoor de financiële mogelijkheden van de inzet van een paralegal aanmerkelijk groter zijn.

De ervaringen van de andere beroepsgroepen met de inzet van paralegals zijn positief. Het eerste wat opvalt is dat paralegals in deze sectoren beduidend breder kunnen worden ingezet dan dat nu wordt aangenomen voor de gesubsidieerde advocatuur. Paralegals vervullen bij de Wsnp-bewindvoerders, rechtsbijstandverzekeraars en in het notariaat niet alleen ondersteunende of administratieve taken, maar zijn voor bepaalde type zaken zelfstandig zaakbehandelaar. Voor de doelgroep van Wsnp-bewindvoerders is de grote zelfstandige rol van assistent-bewindvoerders mede te verklaren doordat de assistent-bewindvoerders vaak hetzelfde opleidingsniveau hebben als de Wsnp-bewindvoerders en dus gelijk geschoold zijn. De verhouding tussen de Wsnp-bewindvoerder en de assistent-bewindvoerder lijkt daarmee eerder op de verhouding tussen de advocaat en advocaat-stagiair dan op de verhouding tussen de advocaat en de paralegal. Advocaten die tot Wsnp-bewindvoerder zijn benoemd kunnen op toevoegingsbasis dezelfde Wsnp-taken verrichten als bewindvoerders (niet zijnde een advocaat). Uit de casestudie volgt dat paralegals – die in principe minimaal hetzelfde opleidingsniveau hebben als (assistent-)bewindvoerders – ook in grote mate advocaten kunnen ondersteunen in Wsnp-taken. Het tweede dat opvalt bij rechtsbijstandverzekeraars is dat zaken tot een hoger niveau buiten het ‘klassieke proces’ worden gehouden. Bij rechtsbijstandverzekeraars wordt een groot deel in de eerste lijn afgehandeld door hbo-juristen, maar ook in de tweede lijn wordt niet automatisch een advocaat ingeschakeld maar kan ook een wo-jurist (of soms zelfs een hbo-jurist) worden ingeschakeld; niet het beroep is leidend, maar de vaardigheden van de persoon.

Natuurlijk zijn er ook belangrijke verschillen tussen de voorbeelden in deze casestudies en hulp binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat bijvoorbeeld om ander type zaken en ander type werkzaamheden. Desalniettemin geven de voorbeelden wel inspiratie voor de inzet van paralegals.

Uit de ervaringen van de in dit onderzoek betrokken beroepsgroepen blijkt dat er kansen en mogelijkheden zijn om te komen tot een efficiënte inzet van hbo- en wo-juristen binnen een toevoegingszaak. Zeker als er voldoende aandacht is voor de scholing en begeleiding van de paralegal. De mogelijkheden die er zijn worden allen niet door alle gesproken advocaten uit de gesubsidieerde advocatuur gezien of als kans beoordeeld. De gedachte dat iets ‘advocatenwerk’ en dus gespecialiseerd werk is, lijkt binnen de advocatuur het denken over samenwerkingen binnen een dossier te belemmeren.

Slotbeschouwing en aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van een paralegal met het oog op het vergroten van de efficiency van de kantoorvoering in de sociale advocatuur verbeteringen kan brengen. Tegelijkertijd komen uit het onderzoek een groot aantal randvoorwaarden naar voren waaraan voldaan moet worden wil de inzet van paralegals daadwerkelijk meerwaarde kunnen hebben. We doen zes concrete aanbevelingen om zoveel mogelijk belemmeringen voor de inzet van paralegals weg te nemen.

1. Tijdelijke stimuleringsregeling

Omdat het werken met paralegals een nog relatief onbekend fenomeen is binnen toevoegingszaken maar ook binnen de advocatuur als geheel zijn er bij advocaten aarzelingen bij de inzet van paralegals. Vanwege financiële beperkingen is het voor advocaten(kantoren) niet

eenvoudig om ervaringen op te doen en in de praktijk te achterhalen of het werken met paralegals een kwaliteits- en/of financieel voordeel met zich mee kan brengen. Het is daarom te overwegen advocaten aan te sporen om een paralegal in dienst te nemen en de kosten op gebied van de begeleiding en opleiding tijdelijk te subsidiëren. Dit naar voorbeeld van de Subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten (Raad voor Rechtsbijstand).

2. *Paralegals en extra uren*

Door geïnterviewde advocaten worden wel kansen voor de inzet van paralegals gezien in zaken waarin extra uren toegekend worden, maar juist in die uren is de inzet op dit moment niet toegestaan. Aangegeven wordt dat bewerkelijke zaken doorgaans omvangrijk zijn en relatief veel uitzoekwerk vergen, waardoor deze zaken zich goed lenen voor het uitbesteden van werkzaamheden. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand daarom om de inzet van een paralegal ook in extra uren toe te staan. De mogelijkheid tot extra inzet van de paralegal verlaagt de drempel voor de financiële haalbaarheid hetgeen bijdraagt aan de beslissing om wel of niet met een paralegal te gaan werken.

3. *Paralegals en extra eenheden*

Een patroon die als gevolg van de door een advocaat-stagiair verrichte werkzaamheden in toevoegingen van de patroon binnen een kalenderjaar het maximum van 250 toevoegingseenheden bereikt, kan de Raad voor Rechtsbijstand verzoeken om het maximum aantal toevoegingseenheden te verhogen tot maximaal 300 toevoegingseenheden. Dit omdat hij in de samenwerking meer zaken zal kunnen aannemen. Ditzelfde geldt voor samenwerking met een paralegal. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand deze uitbreiding van het maximale aantal toevoegingseenheden ook in te voeren wanneer een paralegal wordt ingezet.

4. *Kwaliteitseisen*

Op dit moment geldt, naast artikel 13 van de Gedragsregels, de basisopleiding (hbo of wo) als enige kwaliteitseis voor een paralegal. Binnen het juridische werkveld volgen de inhoudelijke wijzigingen elkaar in rap tempo op. We adviseren de Raad voor Rechtsbijstand om als het stelsel meer volgroeid is, samen met de NOVA, te bekijken welke opleidingseisen gesteld zouden kunnen worden aan een paralegal en of er een gedragsregel opgesteld zou moeten worden. Op dit moment kan volstaan worden met het dragen van de verantwoordelijkheid door de advocaat zoals ook bij bijvoorbeeld juridisch secretaresses aan de orde is.

5. *Evaluatieonderzoek*

De introductie van de mogelijkheid tot inzet van paralegals viel vrijwel gelijk met de start van het onderzoek, waardoor nog weinig ervaringen met paralegals binnen toevoegingszaken waren opgedaan. We raden de Raad voor Rechtsbijstand dan ook aan om over drie jaren een evaluatieonderzoek uit te (laten) voeren om praktijkervaringen op te halen en de hiervoor genoemde aanbeveling bij dit onderzoek te betrekken.

6. *Communicatie best practices*

De inzet van paralegals is een nieuw fenomeen in de advocatuur. Het actief communiceren over best practices en daarmee laten zien wat de mogelijkheden en het rendement (kunnen) zijn van de inzet van paralegals kan van meerwaarde zijn bij de introductie van een nieuwe vorm van werken. We adviseren de Raad voor Rechtsbijstand daarom om, samen met de de-kens, actief te gaan communiceren over de inzet van paralegals.

1 Inleiding

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de inschrijvingsvoorwaarden advocatuur van 2021 de mogelijkheid gecreëerd om, onder voorwaarden, paralegals (hbo en wo geschoolde juridisch medewerkers niet zijnde advocaat) rechtsbijstand te laten verrichten in de toevoeging van een advocaat (met uitzondering van enkele werkzaamheden c.q. rechtsgebieden zoals piketdiensten, het jeugdstrafrecht en psychiatrisch patiëntenrecht). Hiermee wordt een uitzondering gemaakt op de verplichting om zaken waaraan een advocaat is toegevoegd persoonlijk te behandelen.

Met de mogelijkheid om paralegals in te zetten bij een toevoeging wil de Raad voor Rechtsbijstand de advocatuur meer mogelijkheden geven om de bedrijfsvoering en dienstverlening naar eigen inzicht efficiënt in te richten. Het inschakelen van paralegals moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de advocaat binnen de kaders van Gedragsregel 13 van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Deze gedragsregel bepaalt dat het de advocaat is toegestaan voor de uitvoering van de opdracht in overleg met de cliënt zo nodig hulppersonen in te schakelen indien de advocaat ervan overtuigd is dat zij daartoe bekwaam zijn en hij het terrein waarop zij dit mogen doen heeft afgebakend. De advocaat blijft tegenover zijn cliënt voor de uitvoering van de opdracht verantwoordelijk.

De Raad voor Rechtsbijstand wil weten wanneer de inzet van paralegals in zaken waarin een toevoeging is verstrekt bij kan dragen aan het verdienvermogen van de advocaten en wellicht ook aan de kwaliteit van het werk, op welke wijze dit verantwoord kan en waar de kansen liggen voor de advocatuur. Onder paralegals worden medewerkers verstaan, niet zijnde advocaat, die een juridische hbo- of academische opleiding hebben afgerond. De Raad voor Rechtsbijstand heeft Pro Facto daarom gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden en eventuele belemmeringen van de inzet van paralegals in de gesubsidieerde rechtsbijstand en de effecten hiervan op de kwaliteit van het werk. Dit rapport presenteert de resultaten van dat onderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vier onderzoeksvragen centraal:

1. Wat zijn de mogelijkheden voor de inzet van paralegals binnen de sociale advocatuur?

2. Welke effecten kan deze inzet naar verwachting hebben op de kwaliteit van het werk?
3. Welke belemmeringen zijn er naar verwachting voor de inzet?
4. Op welke manier zijn deze belemmeringen te ondervangen?

1.2 Onderzoeksverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht.

Documentenstudie en literatuuronderzoek¹

Het onderzoek is gestart met een documentenstudie van relevante documenten over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de voorwaarden – en uitgangspunten en overwegingen daarbij – waarbinnen de paralegal vanaf 2021 werkzaamheden mag verrichten. Daarbij zijn onder meer de inschrijfvoorwaarden advocatuur 2021, de Wet op de rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 inclusief (wets)geschiedenis, de rapporten van de commissies-Barkhuysen, -Wolfsen en -Van der Meer, curricula van juridische wo en Hbo-opleidingen en overige relevante publicaties over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bestudeerd.

Naast de documentenstudie is literatuuronderzoek verricht. Het literatuuronderzoek was ten eerste gericht op de vraag welke gevolgen de inzet van paralegals zou kunnen hebben voor de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en de cliënt, de transparantie en kwaliteit van de dienstverlening en de kosten daarvan. Ten tweede is onderzocht welke inzichten bestaan over organisatorische, juridische en financiële aspecten van de manier van (samen)werken met inhoudelijke ondersteunde functies. Tot slot is nagegaan of er mogelijk al inzichten elders zijn opgedaan met de introductie van paralegals (of daarmee vergelijkbare functies).

Oriënterende interviews

Bij aanvang van het onderzoek zijn tien oriënterende gesprekken gevoerd. Er is gesproken met vertegenwoordigers van de Raad voor Rechtsbijstand, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met drie lokale dekens², de decaan van de Hanze Hogeschool voor rechtenstudies, twee advocaten en een juridische dienstverlener.

Casestudies

Na het voeren van de oriënterende gesprekken zijn gesprekken gevoerd met verschillende doelgroepen om verdiepend inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals. De volgende doelgroepen zijn in het kader van het onderzoek meegenomen:

1. de sociale advocatuur (advocaten die volledig of gedeeltelijk op toevoegingsbasis werken);
2. de commerciële advocatuur;
3. overige gesubsidieerde rechtsbijstandverleners;
4. rechtsbijstandsverzekeraars;
5. het notariaat.

De meeste gesprekken zijn gevoerd met de eerste doelgroep: advocaten die staan ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand en die voornamelijk zaken op toevoegingsbasis behandelen. In totaal zijn met vijftien verschillende advocaten(kantoren) gesprekken gevoerd. De

¹ In bijlage 1 is een overzicht van geraadpleegde bronnen opgenomen.

² De dekens van de lokale ordes van Amsterdam, Gelderland en Noord-Nederland.

tweede doelgroep zijn de advocaten die actief zijn in de commerciële advocatuur; een sector waar al langer met paralegals gewerkt wordt. De meeste werkzaamheden van deze twee doelgroepen zijn vergelijkbaar, maar de financiering is wezenlijk anders.³ Om deze reden is in meerdere gesprekken geïnventariseerd wat de ervaring van deze doelgroep is met het inzetten van paralegals. In dat kader zijn bij commerciële advocatenkantoren zowel gesprekken gevoerd met advocaten als met paralegals. Ook andere beroepsgroepen die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen, zoals mediators, Wsnp-bewindvoerders, bijzondere curatoren en gerechtsdeurwaarders, de rechtsbijstandsverzekeraars en het notariaat hebben al ervaringen op kunnen doen met de inhoudelijke inzet van anderen. Zij hebben namelijk niet te maken met een verplichting tot persoonlijke behandeling zoals die volgt uit de Gedragsregels advocatuur. Met deze doelgroepen (overige gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners, rechtsbijstandsverzekeraars en het notariaat) zijn daarom ook gesprekken gevoerd om inzicht te krijgen in de ervaringen met de inhoudelijke inzet van andere medewerkers.

In totaal zijn in het kader van de casestudies 33 gesprekken gevoerd:

Sociale advocatuur	Vijftien advocatenkantoren die (ten dele) op toevoegingsbasis werken (zestien advocaten)
Commerciële advocatuur	Vijf commerciële advocatenkantoren (advocaten en/of paralegals)
Overige gesubsidieerde rechtsbijstandverleners	- bestuurslid van de Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV) - vertegenwoordiger Bureau Wsnp - drie Wsnp-bewindvoerders
Rechtsbijstandsverzekeraars	- vertegenwoordiger Verbond van Verzekeraars - vier rechtsbijstandsverzekeraars
Notariaat	Twee medewerkers notariskantoren

In de gesprekken is onder meer aandacht besteed aan de vraag welke type werkzaamheden geschikt worden geacht om uit te besteden, welke kwalificaties een paralegal zou moeten hebben, welke profielen van een paralegal (opleiding, vaardigheden en ervaring) interessant zijn, welke mogelijke risico's bestaan omtrent de inzet van paralegals en welke mogelijkheden bestaan voor kwaliteitsbeheersing van de werkzaamheden die door de paralegal worden verricht.

Selectie advocatenkantoren

De vijftien advocatenkantoren die actief zijn in de sociale advocatuur zijn geselecteerd op basis van enkele selectiecriteria om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals in verschillende type praktijken. Bij de selectie van kantoren waren de volgende criteria leidend:⁴

- een voldoende spreiding in omvang van kantoren;
- een voldoende spreiding over (sub)rechtsgebieden;
- een voldoende geografische spreiding over arrondissementen;
- spreiding over kantoren die wel en niet met paralegals werken.

Op basis van een geanonimiseerd databestand dat is aangeleverd door de Raad voor Rechtsbijstand, met een overzicht van alle advocatenkantoren die in het jaar 2020 ten minste één

³ Gezien het karakter van de gesubsidieerde rechtsbijstand is ook het type zaken anders verdeeld tussen beide sectoren.

⁴ In bijlage 2 is een nadere specificatie opgenomen van de verschillende selectiecriteria.

toevoeging hebben behandeld, is een willekeurige steekproef getrokken van kantoren die voldeden aan de selectiecriteria.⁵ Op basis van de selectiecriteria zijn in totaal 75 kantoren benaderd met een verzoek om medewerking aan het onderzoek. Na veel inspanningen is het uiteindelijk gelukt om vijftien kantoren bereid te vinden om mee te werken aan het onderzoek en die voldoen aan de selectiecriteria.

Van deze vijftien advocaten(kantoren) zag de spreiding naar omvang van het kantoor er als volgt uit: twee eenmanszaken, vijf kleine kantoren (tussen de twee en zeven advocaten), zeven middelgrote kantoren (tussen de acht en negentien advocaten) en één groot kantoor (meer dan negentien advocaten). Verder is uit elk van de elf arrondissementen minimaal één kantoor gesproken. Ten aanzien van de rechtsgebieden waren dertien kantoren actief in het bestuursrecht, veertien kantoren in het civielrecht en dertien kantoren in het strafrecht. Daarbij wordt opgemerkt dat nagenoeg alle advocaten(kantoren) zaken behandelen in meerdere rechtsgebieden. Bij zes van de vijftien kantoren waren een of meer paralegals werkzaam. In bijlage 3 is in een gedetailleerd overzicht opgenomen op welke wijze de verschillende kantoren voldoen aan de selectiecriteria.

De criteria die zijn gehanteerd bij de selectie van sociale advocatenkantoren zijn in grote lijnen ook toegepast voor het selecteren van commerciële advocatenkantoren. Alleen het criterium of een kantoor wel of niet met paralegals werkt was niet van toepassing, omdat uitsluitend kantoren zijn benaderd die ervaring hebben met het werken met paralegals. In totaal is bij vijf verschillende commerciële kantoren met een paralegal en/of advocaat gesproken. De kantoren zijn gevestigd in Groningen, Zwolle, Breda, Amsterdam en Rotterdam. Drie kantoren vallen in de categorie zeer groot (meer dan dertig advocaten), een kantoor in de categorie groot (tussen de twintig en dertig advocaten) en een in de categorie klein (minder dan acht advocaten). Alle kantoren zijn actief in het bestuursrecht en civiel recht.

Financiële verkenning

We wilden aanvankelijk op basis van gegevens uit de financiële administratie en gegevens over de ureninzet in toevoegingen van verschillende kantoren de financiële effecten van de inzet van paralegals doorrekenen. Dit bleek echter op praktische en onderzoekstechnische bezwaren te stuiten. Van te weinig kantoren hebben we uiteindelijk gegevens ontvangen, waardoor deze gegevens onvoldoende basis vormden om de financiële effecten van de inzet van paralegals door te rekenen. Om die reden is gekozen voor een alternatieve aanpak waarin we op basis van een aantal aannames scenario's hebben berekend voor de effecten van de inzet van paralegals op de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 5 krijgt de gekozen aanpak een gedetailleerde uitleg.

Consultatie

De financiële verkenning, analyse en conclusies die uit het onderzoek zijn voortgekomen, zijn ter consultatie voorgelegd aan elf sociaal advocaten werkzaam binnen verschillende rechtsgebieden. Hen is gevraagd te reflecteren op de voorlopige bevindingen van het onderzoek. De input uit de consultatieronde is meegenomen in de eindrapportage.

⁵ Het databestand bevatte per kantoor informatie over: het aantal bij het kantoor werkzame advocaten, het aantal advocaten dat in 2020 ten minste één toevoeging heeft behandeld, de (sub)rechtsgebieden waarbinnen de toevoegingen zijn behandeld, en het arrondissement waar het kantoor actief is.

1.3

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt een beschrijving gegeven van het stelsel van rechtsbijstand en de voorwaarden voor het inzetten van paralegals. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen uit de interviews met sociaal advocaten over de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de bevindingen in de commerciële advocatuur en de andere beroepsgroepen (overige rechtsbijstandverleners, rechtsbijstandsverzekeraars en het notariaat). Daarbij wordt ingegaan op de ervaringen en bedenkingen in de praktijk, de effecten op de kwaliteit en de randvoorwaarden bij de inzet van paralegals. In hoofdstuk 5 komt een financiële verkenning van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur in verschillende praktijken aan bod. Vervolgens bevat hoofdstuk 6 een analyse van de bevindingen en het rapport sluit af met hoofdstuk 7 waarin een slotbeschouwing en aanbevelingen worden gegeven.

2 Stelsel van rechtsbijstand en voorwaarden inzet paralegals

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft (beknopt) het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de voorwaarden voor de inzet van paralegals in toevoegingen. Paragraaf 2.2 gaat in op het huidige stelsel van rechtsbijstand, de voorwaarden en verplichtingen waaraan (sociaal) advocaten moeten voldoen en de aanstaande stelselherziening van de rechtsbijstand. In paragraaf 2.3 komen de voorwaarden aan bod waaronder een paralegal werkzaamheden mag verrichten in een toevoeging. Paragraaf 2.4 presenteert een verkenning van de literatuur over de inzet van paralegals, de vertrouwensrelatie met cliënten en de kwaliteit van de dienstverlening.

2.2 Stelsel van rechtsbijstand

2.2.1 Huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Algemeen

Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De Raad voor Rechtsbijstand is belast met de uitvoering van de Wrb. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat uit drie vormen van rechtsbijstand: de nulde, eerste- en tweedelijns rechtshulp. Een rechtzoekende kan via deze drie lijnen rechtsbijstand krijgen.

De nuldelijns rechtshulp vormt het ‘voorportaal’ voor rechtshulp en rechtsbijstand en bestaat uit digitaal beschikbaar gestelde rechtshulpvoorzieningen waar (nog) geen (rechts)hulpverlener aan te pas komt. Binnen het stelsel verstrekken onder meer rechtwijzer.nl, uitelkaar.nl, magontslag.nl en de website van het Juridisch Loket in de nuldelijns gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze digitale hulpmiddelen moeten het voor een deel van de rechtzoekenden gemakkelijker maken om problemen zelf op te lossen. De overige dienstverlening van het Juridisch Loket valt onder de eerstelijns rechtshulp.

De eerstelijnsvoorziening wordt gevormd door het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is een stichting en wordt gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De minder draagkrachtige rechtzoekende kan bij het Juridisch Loket geheel kosteloos informatie of een analyse van zijn juridische probleem krijgen. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven. Bij deze vorm van rechtshulp is geen sprake van vertegenwoordiging van de rechtzoekende. Het Juridisch Loket is niet bevoegd verdergaande juridische hulp te bieden. In het geval deze hulp wel gewenst is, wordt naar een advocaat of mediator doorverwezen. Er zijn ook andere organisaties die eerstelijns rechtsbijstand verlenen, al dan niet door de Raad bekostigd, zoals sociaal raadslidenwerk en de rechtswinkels.

De tweedelijnsrechtsbijstand is de rechtsbijstand die wordt verleend op basis van een toevoeging. Een rechtzoekende die verdergaande juridische bijstand nodig heeft dan de eerstelijnsvoorziening kan of mag bieden, komt in aanmerking voor een toevoeging van een advocaat of mediator wanneer zijn draagkracht onder de in de Wrb bepaalde grens ligt en zich niet een van de bij of krachtens de wet geregelde uitsluitingsgronden voordoet.⁶ De tweedelijnsrechtsbijstand wordt verleend door rechtsbijstandverleners die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven of door anderen met wie de Raad voor Rechtsbijstand een overeenkomst tot het verlenen van rechtsbijstand heeft gesloten. Dit zijn voor het merendeel advocaten en mediators, maar ook notarissen, mediators, bewindvoerders Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), bijzondere curatoren en gerechtsdeurwaarders kunnen hieronder vallen.⁷

De Raad voor Rechtsbijstand beslist op aanvragen om een toevoeging ten behoeve van rechtsbijstand. De toevoeging omvat alle werkzaamheden die dienen ter behartiging van het op de toevoeging aangewezen rechtsbelang. Voor het bereik van de toevoeging zijn de omvang en de duur van de werkzaamheden niet van belang. Voor dezelfde rechtzoekende kunnen alleen meerdere toevoegingen worden verstrekt wanneer sprake is van een diversiteit aan onderscheiden rechtsbelangen of, als sprake is van hetzelfde rechtsbelang, van een diversiteit aan procedures.

Soorten en aantallen toevoegingen

Er kunnen drie hoofdcategorieën van toevoegingen worden onderscheiden: reguliere toevoegingen, lichte adviestoevoegingen en mediationtoevoegingen.⁸ De reguliere toevoeging ziet op gevallen waarin verdergaande juridische rechtsbijstand wordt verleend. Wat betreft reguliere toevoegingen kan onderscheid worden gemaakt in toevoegingen waarbij de rechtzoekende wel en niet een eigen bijdrage is verschuldigd. Bij bijvoorbeeld ambtshalve toevoegingen (zoals binnen het psychiatrisch patiëntenrecht of zaken waarin de officier van justitie of recht verzoekt om een toevoeging), toevoegingen in asielzaken en slachtoffers van gewelds- of zedenmisdrijven geldt geen eigen bijdrage. Bij civiel- en bestuursrechtelijke toevoegingen is wel weer een eigen bijdrage verschuldigd.

Naast de reguliere toevoeging bestaat de (lichte) adviestoevoeging.⁹ De rechtsbijstand op basis van deze toevoeging wordt verzorgd door de advocatuur en de rechtzoekende betaalt een lagere eigen bijdrage dan wanneer op basis van een reguliere toevoeging rechtsbijstand wordt verleend. Het gaat om zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar niet zo eenvoudig dat

⁶ Zie artikel 12 van de Wrb.

⁷ Zie artikel 13 lid 1 van de Wrb.

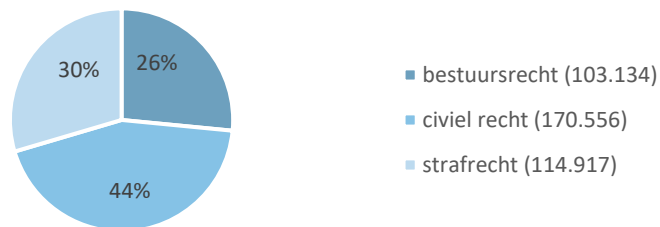
⁸ 'Cijfers en trends', Rvr.org.

⁹ Artikel 24a van de Wrb.

deze in het kader van de spreekuurvoorziening van het juridisch loket kunnen worden afgehandeld. Rechtzoekenden kunnen naast rechtsbijstand en advies een toevoeging krijgen voor mediation.

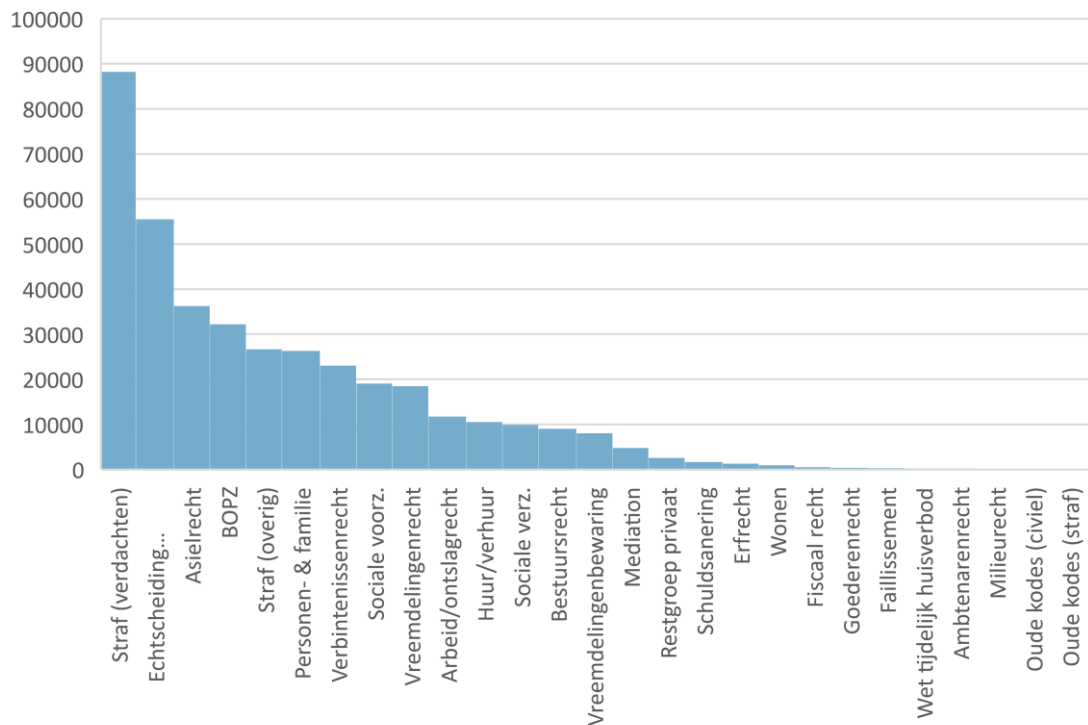
In 2019 zijn in totaal 401.630 toevoegingen afgegeven.¹⁰ In deze zaken werd door 7.498 rechtsbijstandverleners gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. In totaal 6.883 advocaten waren verantwoordelijk voor het behandelen van 388.607 toevoegingszaken. Het gemiddelde aantal reguliere toevoegingen per advocaat per jaar was 55 in 2019.

FIGUUR 2.1: VERDELING OVER DE RECHTSGBIEDEN VAN DE TOEVOEGINGEN 2019 WAARIN RECHTSBIJSTAND IS VERLEEND DOOR EEN ADVOCAAAT



Het merendeel van de aan advocaten verleende toevoegingen in 2019 heeft betrekking op het civielrecht. Daarbinnen zijn personen- en familierecht (met name echtscheidingen) en psychiatrisch patiëntenrecht belangrijke categorieën. Het strafrecht kende in 2019 114.917 toevoegingen aan advocaten; in 88.226 zaken ging het om bijstand aan verdachten. In het bestuursrecht zijn 103.134 toevoegingen verleend, voornamelijk in het asielrecht. De onderverdeling van de verleende toevoegingen over de verschillende rechtsgebieden is inzichtelijk gemaakt in onderstaande figuur.

¹⁰ Gebaseerd op door de Raad voor Rechtsbijstand gepubliceerde open data: 'Cijfers en trends', Rvr.org. Cijfers over het jaar 2020 waren ten tijde van het onderzoek nog niet gepubliceerd.

FIGUUR 2.2: VERDELING OVER DE SUBRECHTSGEBIEDEN VAN DE TOEVOEGINGEN 2019 WAARIN RECHTSBIJSTAND IS VERLEEND DOOR EEN ADVOCaat

Het vergoedingenstelsel

Het huidige vergoedingenstelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is neergelegd in de Wrb en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr) en is mede gebaseerd op aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Maan uit 1997.¹¹

Het vergoedingenstelsel gaat uit van een vaste vergoeding (forfaitaire vergoeding) per zaakstype die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat type zaken. De hoogte van de vergoeding is genormeerd en wordt uitgedrukt in punten en is afhankelijk van de soort zaak waarin de rechtsbijstand is verleend. De punten worden toegekend per aanleg (eerste aanleg en hoger beroep). Per punt geldt een basisbedrag. De hoogte van het basisbedrag is opgenomen in artikel 3 van het Bvr.¹² Het toevoegingbedrag wat de rechtshulpverlener ontvangt wordt berekend door het basisbedrag te vermenigvuldigen met het aantal aan de rechtscategorie/zaak toe te kennen punten.¹³ In de vergoeding zijn ook de indirecte toe te rekenen kosten meegenomen. Het uitgangspunt van het systeem van de commissie-Maan is dat een punt grosso modo met één uur tijdsbesteding te vergelijken is.¹⁴

Wanneer een zaak erg bewerkelijk is, dan kan de advocaat bij de Raad voor Rechtsbijstand een verzoek indienen voor een aanvullende vergoeding voor extra gemaakte uren. Een bewerkelijke zaak is een zaak waarbij het aantal aan de zaak bestede uren rechtsbijstand hoger is dan drie maal het aantal punten dat staat voor de betreffende zaak.¹⁵ Voor een aanvraag om vergoeding van extra uren moet de advocaat onder meer een gespecificeerde begroting aanleveren van de nog te verwachten werkzaamheden. De Raad voor Rechtsbijstand stemt in met de

¹¹ Commissie-Maan (1997).

¹² De forfaitaire vergoeding bedraagt per 1 januari 2021 €113,85 per punt.

¹³ In de bijlage van het Bvr is het aantal toe te kennen punten per rechtscategorie/zaak opgenomen.

¹⁴ Commissie-Maan (1997), p. 8.

¹⁵ Artikel 13 Bvr.

begroting indien hij van oordeel is dat de rechtsbijstand doelmatig is verleend.¹⁶ In de *Leidraad bewerkelijke zaken* van de Raad voor Rechtsbijstand is het inhoudelijke toetsingskader nader uitgewerkt. Voor het bepalen van de doelmatigheid toetst de Raad voor Rechtsbijstand aan de volgende criteria:

- de zaak heeft een zodanig karakter dat de behandeling ervan in redelijkheid niet binnen de tijdsgrens heeft kunnen plaatsvinden: er moet sprake zijn van feitelijke of juridische complexiteit. Per rechtsgebied zijn de criteria voor feitelijke en juridische complexiteit verder uitgewerkt.
- de rechtsbijstandverlening moet in verhouding staan tot het belang waarvoor de toevoeging is afgegeven (proportionaliteitsbeginsel).

Indien de Raad voor Rechtsbijstand de begroting van de tijdsbesteding voor de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden goedkeurt, wordt bovenop de toegekende forfaitaire vergoeding een vergoeding op basis van uren toegekend. Meestal vindt honorering plaats in blokken van vijftig extra uren.

Inschrijvingsvoorwaarden Raad voor Rechtsbijstand

De advocaten die rechtsbijstand willen verlenen dienen zich in te schrijven bij de Raad voor Rechtsbijstand. In beginsel worden alleen toevoegingen verstrekt aan advocaten die bij de Raad voor Rechtsbijstand zijn ingeschreven. Artikel 16 van de Wrb bepaalt dat de Raad voor Rechtsbijstand een niet-ingeschreven advocaat alleen in bijzondere gevallen kan toevoegen. Dit is het geval wanneer een rechtzoekende uitdrukkelijk en gemotiveerd om toevoeging van de niet-ingeschreven advocaat verzoekt of indien voor de verlening van rechtsbijstand op een bepaald rechtsgebied onvoldoende advocaten met de desbetreffende specialistische deskundigheid zijn ingeschreven.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de *Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2021* voorwaarden verbonden aan de inschrijving van een advocaat. Deze voorwaarden hebben betrekking op:

- de organisatie van het kantoor waar de rechtsbijstandverlener werkzaam is;
- de verslaglegging van de advocaat omtrent de door hem/haar verleende bijstand;
- het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks kan worden toegevoegd; en
- de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden.

Er bestaan algemene voorwaarden die voor alle ingeschreven advocaten gelden en bijzondere voorschriften voor rechtsbijstand op specifieke rechtsgebieden. De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de inschrijvingsvoorwaarden afzonderlijke deskundigheidseisen opgenomen ten aanzien van verschillende (sub)rechtsgebieden, te weten: strafrecht, jeugdstrafrecht, civiel jeugdrecht, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, internationale kinderontvoering, personen- en familierecht, slachtofferzaken, arbeidsrecht, huurrecht, sociaal zekerheidsrecht en bijzondere curatoren in artikel 1:212 en 1:250 BW-zaken. Advocaten kunnen zich voor maximaal vier specialisatiegroepen inschrijven.¹⁷ Ook gelden specifieke voorwaarden voor de verlening van rechtsbijstand in het kader van het (jeugd)straf-, vreemdelingen-, psychiatrisch patiënten- en uit- en overleveringspiket.

¹⁶ Artikel 31 lid 2 Bvr.

¹⁷ Artikel 6 van de inschrijvingsvoorwaarden.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de inschrijvingsvoorwaarden bepaald dat aan een advocaat jaarlijks niet meer toevoegingen worden afgegeven dan het equivalent van 250 ‘eenheden’. Daarmee wil de Raad voor Rechtsbijstand voorkomen dat de kwaliteit van de rechtsbijstand in het gedrang komt, door onder meer het te snel en te veel aanvragen van toevoegingen of door onvoldoende tijd en aandacht te besteden aan zaken.¹⁸ Ook is het niet toegestaan voor advocaten om meer dan twee opeenvolgende jaren meer dan 2.000 punten te declareren. Wanneer dit wel het geval is wordt op basis van een formule (zoals in de inschrijvingsvoorwaarden is opgenomen) het lagere aantal eenheden voor het daaropvolgende jaar berekend.¹⁹

Rechten en plichten van de advocaat

De Advocatenwet regelt het beroep van de advocaat. Alle advocaten zijn lid van de NOvA, een publiekrechtelijke beroepsorganisatie die op grond van de Advocatenwet bevoegd is regels te stellen waaraan advocaten zich in het kader van de beroepsuitoefening dienen te houden. Deze regels zijn onder meer in de Verordening op de advocaat vastgesteld.

Naast de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand om rechtsbijstand te kunnen verlenen, dienen advocaten zich te laten leiden door de vijf kernwaarden die zijn vastgelegd in artikel 10a van de Advocatenwet:

In het belang van een goede rechtsbedeling draagt de advocaat zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt. Daartoe is de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep:

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

Onderdeel e van artikel 10a Advocatenwet bepaalt dat de advocaat geheimhouding in acht neemt. Voor zover de wet niet anders bepaalt hebben advocaten op grond van artikel 11a van de Advocatenwet een geheimhoudingsplicht en daarmee samenhangend een verschoningsrecht. Het verschoningsrecht houdt in dat de advocaat als getuige het recht heeft om te weigeren antwoord te geven op vragen van een rechter. De geheimhoudingsverplichting geldt voor medewerkers en personeel van de advocaat, als ook voor andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening.²⁰ Ook een paralegal heeft, als medewerker, een geheimhoudingsplicht en een verschoningsrecht.

Voor het handelen van advocaten in de praktijk zijn richtlijnen opgesteld, de zogenoemde gedragsregels. Dit zijn geen verplichtende bindende voorschriften maar bevatten de uitwerking de verplichte betamelijkheidsnorm van artikel 46 Advocatenwet. Aan dit artikel toetst de tuchtrechter het handelen van een advocaat wanneer een klacht bij de tuchtrechter terecht komt.

¹⁸ Zie artikel 5 van de Inschrijvingsvoorwaarden. Een afgegeven toevoeging van 6 punten of meer telt voor 1 eenheid, een afgegeven toevoeging van 4 of 5 punten telt voor 0,67 eenheid, een afgegeven toevoeging van 3 punten telt voor 0,5 eenheid en een lichte adviestoevoeging telt voor 0,33 eenheid.

¹⁹ Artikel 5 onderdeel e van de inschrijvingsvoorwaarden.

²⁰ Artikel 11a Advocatenwet.

Met betrekking tot de kernwaarde van het partijdig kunnen bedienen van belangen van cliënten en de onafhankelijkheid van advocaten zijn in hoofdstuk 5 van de Verordening op de advocatuur nadere eisen gesteld aan de wijze van praktijkstructuren. Zo kan de advocaat naast het zelfstandig of in dienst van een werkgever, de praktijk uitoefenen in een samenwerkingsverband.²¹ Er zijn beperkingen gesteld aan degenen met wie een advocaat een samenwerkingsverband mag aangaan. Een samenwerkingsverband kan alleen worden aangegaan met andere advocaten, praktijkrechtspersonen en samenwerkingsverbanden. Deze (rechts)personen:

- moeten zijn onderworpen aan het tuchtrecht, vergelijkbaar met dat van de advocaat;
- brengen de vrijheid en onafhankelijkheid van de advocaat, met inbegrip van de partijdige belangenbehartiging en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie, niet in gevaar;
- beschikken over een academische of daarmee gelijk te stellen opleiding.²²

Wanneer een advocaat werkzaamheden uitbesteedt aan een paralegal, zal dit altijd zijn onder verantwoordelijkheid van de advocaat en binnen de kaders zoals omschreven in Gedragsregel 13 van de NOvA plaatsvinden. De paralegal is werkzaam bij een advocatenkantoor op basis van een arbeidsovereenkomst (zoals vereist in de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad) en de advocaat is tuchtrechtelijk aansprakelijk voor het werk van de paralegal. Bij de inzet van een paralegal is dus geen sprake van een samenwerkingsverband.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de voorwaarden die gelden voor de inzet van paralegals in toevoegingen.

2.2.2 **Rapporten Wolfsen, Barkhuysen en Van der Meer**

In de afgelopen jaren is een aantal onderzoeksrapporten verschenen dat betrekking heeft op het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In deze rapporten wordt ook ingegaan op taakdifferentiatie en worden knelpunten gesignaleerd c.q. aanbevelingen gedaan ten aanzien van het vereiste dat de advocaat in een toevoeging werkzaamheden persoonlijk dient te verrichten.

Commissie-Wolfsen en commissie-Barkhuysen

In 2015 heeft het toenmalige kabinet de commissie-Wolfsen ingesteld naar aanleiding van een debat over de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie-Wolfsen heeft in het onderzoek *'Herijking rechtsbijstand – naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand'* onderzocht wat de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn. Daarnaast heeft de commissie aanbevelingen gedaan voor vernieuwing van het stelsel met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.²³

Parallel aan het onderzoek van de commissie-Wolfsen heeft de NOvA in 2015 de commissie *'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'* (commissie-Barkhuysen) ingesteld om een onderzoek te laten verrichten naar een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het onderzoek richtte zich in de eerste plaats op de oorzaken van de vermeende kostenstijgingen

²¹ Artikel 5.2 van de Verordening op de advocatuur. Van een samenwerkingsverband is sprake indien een advocaat met een andere natuurlijk persoon, een samenwerkingsverband of een rechtspersoon: voor gezamenlijke rekening en risico de praktijk uitoefent of de zeggenschap of eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening deelt (artikel 5.3 van de Verordening op de advocatuur).

²² Toelichting artikel 5.4 van de Verordening op de advocatuur.

²³ Commissie-Wolfsen (2015), p. 33.

in het stelsel in de periode van 2004 – 2014 en in de tweede plaats op mogelijke noodzakelijke aanpassingen van het stelsel die de duurzaamheid kunnen waarborgen.²⁴

Zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Barkhuysen komen onder andere tot de conclusie dat een evaluatie van de forfaitaire puntentoekenning is achtergebleven. In het rapport van de commissie-Wolfsen staat dat de huidige systematiek van puntentoekenning voor een belangrijk deel gebaseerd is op ‘de tijdschrijfgegevens van twintig jaar geleden en op het rapport van commissie-Maan.’²⁵

Ten aanzien van de verplichting dat de advocaat alle werkzaamheden persoonlijk moet verrichten wordt door de commissie-Barkhuysen een knelpunt geconstateerd. De regeling dat de toevoeging op naam van de advocaat wordt afgegeven en de advocaat alle werkzaamheden zelf moet verrichten – omdat de advocaat met de declaratie verklaart dat de uren door hem zijn besteed – is volgens de commissie niet meer van deze tijd. In de commerciële praktijk is het al jaren gebruikelijk dat de advocaat voor zijn werkzaamheden gebruik maakt van anderen, die mogelijk werkzaamheden verrichten tegen verschillende tarieven. Ten aanzien van megazaken wordt verder door de commissie opgemerkt dat het onmogelijk is dat de advocaat alle werkzaamheden persoonlijk verricht.²⁶ Ook de commissie-Wolfsen signaleert dat advocaten ‘formeel gesproken geen anderen, zoals paralegals, mogen inzetten voor het doen van werkzaamheden van eenvoudige aard’.²⁷

Commissie-Van der Meer

Als reactie op de conclusies van commissie-Wolfsen en commissie-Barkhuysen, kreeg in 2017 de Commissie-Van der Meer de opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid de punten-toekenningen in het stelsel van rechtsbijstand te evalueren. Een van de belangrijkste conclusies van het rapport ‘Andere tijden’ is dat de daadwerkelijke tijdsbesteding van advocaten in het geheel niet meer overeenstemt met het toegekende puntental. Er zijn hiervoor verschillende redenen, waaronder toenemende complexiteit van wet- en regelgeving, rechtzoekenden die veeleisender worden en het publiek bestuur dat meer dan vroeger zorgt voor juridische conflicten. Volgens de commissie loopt bij rechtsbijstand in het personen- en familierecht de vergoeding het meest uit de pas.²⁸

Ook concludeert de commissie-Van der Meer dat het stelsel profijt heeft bij het aanpassen van ‘de soms knellende verplichting in het stelsel om de werkzaamheden in een zaak ‘persoonlijk’ uit te voeren.’²⁹ De commissie vindt dat werk dat niet door de toegevoegde advocaat zelf, maar door een paralegal wordt verricht een vergoeding verdient. Wel merkt de commissie op dat de vergoeding van een paralegal lager zou moeten zijn dan de vergoeding van een advocaat, aangenomen dat de advocaat ervoor zorgt dat de inzet van een paralegal rendabel is.

²⁴ Commissie-Barkhuysen (2015), p. 6.

²⁵ Het huidige vergoedingstelsel is gebaseerd op voorstellen uit het rapport ‘Fair forfaitair’ van de Commissie-Maan uit 1997.

²⁶ Commissie-Barkhuysen (2015), p. 107.

²⁷ Commissie-Wolfsen (2015), p. 136.

²⁸ Commissie-Van der Meer (2017), p. 161.

²⁹ In het rapport wordt ook aangegeven dat er twijfel bestaat over de doelmatigheid van de vergoeding voor rechtsbijstandverlening in zaken waarin vergoeding van ‘extra uren’ is toegekend. Nadat eenmaal extra uren zijn toegekend aan een advocaat, beschikt de Raad voor Rechtsbijstand over beperkte middelen om de doelmatigheid van die uren te toetsen. Als de advocaat werkzaamheden in een extra uren zaak (bijvoorbeeld het doornemen van ‘tientallen ordners met woordelijke verslagen van wakenlange telefoontaps’) zelf verricht, omdat hij deze niet betaald krijgt als hij ze uitbesteedt aan bijvoorbeeld een paralegal, dan is volgens de commissie duidelijk dat de doelmatigheid in het gedrang komt. Gezien het voorstaande merkt de commissie het volgende op: ‘Juist bij de gerezen twijfel over de doelmatigheid van de extra uren werkt de onmogelijkheid om delen van het werk (bijvoorbeeld het lezen van tapverslagen en het controleren van financiële gegevens) uit te mogen besteden contraproductief.’

Daarbij zouden de werkzaamheden die de paralegal onder verantwoordelijkheid van een advocaat uitvoert juridische of zaaksgerelateerde werkzaamheden moeten zijn en mag het niet gaan om 'louter secretariële ondersteuning', omdat deze laatstgenoemde werkzaamheden onder de kantoorkosten vallen.³⁰ Gelet op het voorgaande beveelt de commissie aan om de verplichting om in een zaak alle werkzaamheden persoonlijk te verrichten te schrappen en deze te vervangen door de verplichting om door anderen in een zaak onder het bereik van de toevoeging verrichte werkzaamheden naar aard en omvang te specificeren. Daarnaast wordt aanbevolen een apart puntental en –tarief vast te stellen voor de onder het bereik van de toevoeging verrichte werkzaamheden door een paralegal.³¹

Ten slotte wordt in het rapport 'Andere tijden' ten aanzien van strafzaken specifiek genoemd, dat uit het onderzoek blijkt dat in dit rechtsgebied weinig winst te behalen is uit differentiatie van taken. De inzet van een paralegal zou niet altijd doeltreffend zijn. Zelfs bij het beluisteren van tapverslagen zou een paralegal 'essentiële aspecten' kunnen missen.' Wel zou de paralegal in strafzaken ingezet kunnen worden voor het verrichten van jurisprudentieonderzoek.³²

2.2.3 Stelselherziening rechtsbijstand

In de kamerbrief van de minister voor Rechtsbescherming van 9 november 2018 worden de contouren geschetst voor de stelselherziening van de rechtsbijstand.³³ Het kabinet constateert op basis van de rapporten van de commissie-Wolfsen en commissie-Van der Meer dat het stelsel van rechtsbijstand onder druk staat. De volgende problemen worden in de brief benoemd:

- *Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen:* een vonnis van een rechter of een gang naar een advocaat leveren niet altijd een oplossing voor het probleem van de rechtszoekende. Een juridische oplossing biedt niet altijd een oplossing voor achterliggende problematiek. Dat vergt een integrale aanpak, waar alleen rechtsbijstand onvoldoende is.
- *Stijging beroep op rechtsbijstand:* ondanks dat het aantal rechtszaken daalt, wordt juist vaker beroep gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand en advocaten. Zo nam tussen 2000 en 2017 het aantal toevoegingen met 42% toe.
- *Verkeerde prikkels:* door de toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zijn ook de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen. Deze kostenstijging heeft voor een belangrijk deel te maken met het stelsel zelf, zo wordt geconcludeerd door de commissie-Wolfsen. Het loont bijvoorbeeld om door te procederen, omdat een advocaat per procedure een toevoeging krijgt. De vergoeding is niet verbonden aan het vinden van oplossing. Een andere verkeerde prikkel is dat bepaalde advocaten cliënten werven met de boodschap dat de eigen bijdrage niet wordt geïnd. Dit leidt ertoe dat rechtszoekenden zich niet afvragen of een juridische procedure wel de beste aanpak van het geschil is. Verder ontbreekt een goede 'filter' aan de voorkant: er vindt geen echte selectie plaats op basis waarvan zaken aan de voorkant naar de meeste laagdrempelige, effectieve en integrale hulp worden geleid.
- *Onnodige procedures door de overheid:* in ongeveer 60% van de zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend is de overheid de wederpartij. Vaak ligt hier (te) complexe wetgeving aan ten grondslag. Daarnaast stellen overheidsinstanties zich te vaak formalistisch op, wat onnodig leidt tot procedures.

³⁰ Commissie-Van der Meer (2017), p. 143.

³¹ Commissie-Van der Meer (2017), p. 12.

³² Commissie Van der Meer (2017), p. 87.

³³ Kamerstukken II 2018-2019, 31 753, nr. 155.

- *Ongelijke toegang tot recht:* de Wrb beoogt de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen te waarborgen. De groep mensen die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wrb valt en niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en tegelijkertijd moeite heeft de commerciële tarieven van advocaten te betalen, raken tussen wal en schip. Voor deze rechtzoekenden ontstaat een ongelijkheid in de toegang tot het recht.
- *Vergoedingen zijn niet meer bij de tijd:* uit het rapport van de commissie-Van der Meer blijkt dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn. De geleverde rechtsbijstand staat niet in een redelijke verhouding tot de vergoeding die advocaten ontvangen. Hierdoor bestaat het risico dat er in de toekomst onvoldoende rechtsbijstandverleners actief zijn in het stelsel
- *Kwaliteit rechtsbijstandverlening moet beter:* de commissies Wolfsen en Van der Meer constateren dat de kwaliteit van dienstverlening van de advocaten die werkzaam zijn binnen het stelsel te vaak niet voldoende is. De grootste problemen doen zich voor bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hebben, de gewenste procesvaardigheden missen, te veel zaken en zaaksoorten doen of zich als prijsvechter manifesteren. Daar komt bij dat de kwaliteit van een advocaat (of een advocatenkantoor) voor rechtzoekenden niet inzichtelijk is (een ‘black box’).

Volgens de regering biedt een goed functionerend systeem van rechtsbijstand iedereen toegang tot het recht, onafhankelijke rechtsbescherming, dienstverlening van hoge kwaliteit en moet het systeem duurzaam zijn. Deze uitgangspunten (toegankelijkheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en duurzaamheid) vormen de basis voor de stelselherziening.³⁴ In de kamerbrief uit 2018 geeft het kabinet aan dat de herziening van het stelsel langs verschillende lijnen moet worden vormgeven.

Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen

Het nieuwe stelsel is gericht op het oplossen van geschillen op een laagdrempelige manier in een vroeg stadium (voor escalatie). De meest laagdrempelige en duurzame manier is als mensen er, eventueel met een beetje hulp, zelf uitkomen. De dienstverlening van het Juridisch Loket richt zich op mensen met een laag inkomen en het online aanbod is volgens de regering niet zo overzichtelijk en geavanceerd als van andere dienstverleners (zoals banken en verzekeraars). De bedoeling is dat er zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies komen, waar iedereen – ongeacht inkomen – terecht kan.

Voor mensen die genoeg zelfredzaam zijn wordt gedacht aan de ontwikkeling van verbeterde internettools, die hen in staat stellen zelf problemen aan te pakken. Voor mensen die minder zelfredzaam zijn moet meer worden ingezet op laagdrempelige voorzieningen in de wijk (in bibliotheken, wijkcentra of bijvoorbeeld gemeenteloketten). Als meer specialistische hulp nodig is, volgt een verwijzing naar aanbieders van rechtshulppakketten. De mensen die de eerstelijns rechtsbijstand verlenen (waaronder medewerkers van het Juridisch Loket), onafhankelijk kunnen opereren. Een statuut moet dit gaan waarborgen. De rechtsbijstandverlening moet beter gaan aansluiten op de lokale netwerken van sociale en andere hulpverlening, zodat waar nodig en mogelijk hulp zoveel mogelijk integraal wordt vormgegeven.

Meer triage aan de voorkant

³⁴ Kamerstukken II 2018-2019, 31 753, nr. 155, p. 5-6.

Het nieuwe stelsel moet een vorm van triage aan de voorkant introduceren (een duidelijk beoordelingsmoment), zodat snel duidelijker wordt welke zaken zich wel en niet lenen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De selectie moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij die geen belang heeft bij de uitkomst of doorverwijzing van de zaak. Een verzoek om rechtsbijstand wordt getoetst op nut en noodzaak³⁵ en de verzoeker wordt op draagkracht getoetst. Tegen een afwijzing blijft bezwaar en beroep mogelijk. Wanneer iemand zich meldt met een juridisch probleem moet ook gekeken worden naar onderliggende problemen en wordt indien nodig doorverwezen naar gespecialiseerde hulp.

Meer grip op kosten en kwaliteit: rechtshulppakketten

Voor veelvoorkomende juridische problemen moet worden gewerkt met rechtshulppakketten. Uitgangspunt hierbij is dat een rechtshulppakket voorziet in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Bij een ontbinding van een arbeidsovereenkomst kan een rechtshulppakket bijvoorbeeld bestaan uit het adviseren van de rechtzoekende over diens mogelijkheden en kansen, het beproeven van mediation, voorstellen voor een minnelijke oplossing uitwerken, daarover overleggen met de wederpartij, en – voor zover noodzakelijk – het opstellen en indienen van processtukken en het woord voeren tijdens de zitting bij de rechter. Hulp bij de executie van het vonnis en nalevingsgeschillen kunnen ook deel uitmaken van het rechtshulppakket. Ook voor andere terreinen moeten dergelijke rechtshulppakketten worden ontwikkeld.

Anders dan in de huidige situatie van forfaitaire tarieven per zaakscategorie, kunnen in een rechtshulppakket meerdere interventies standaard worden opgenomen. Het idee is dat rechtsbijstandsverleners niet langer worden beloond voor het procederen, maar voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van het geschil. Rechtzoekenden die binnen de Wrb vallen, kunnen een gesubsidieerd rechtshulppakket krijgen. Deze rechtshulppakketten komen niet alleen beschikbaar voor rechtzoekenden binnen het stelsel, maar mogelijk ook (op de commerciële markt) voor degenen die nu boven de Wrb-grens vallen. Zij moeten de kosten hiervan zelf dragen, maar de regering ziet als voordeel dat voor hen in het nieuwe systeem vooraf inzichtelijk is welke vorm van hulp aangeboden wordt, tegen welke kwaliteit en tegen welke kosten.

In de kamerbrief van 2018 wordt aangegeven dat aanbieders van rechtshulppakketten coöperaties van gesubsidieerde advocaten kunnen zijn, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt. In het huidige systeem krijgen alleen advocaten en mediators een vergoeding. In zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt, zal de dienstverlening van een advocaat onderdeel moeten zijn van het rechtshulppakket. Ook voor de eenpitters binnen de advocatuur ziet de regering mogelijkheden binnen het nieuwe stelsel, door bijvoorbeeld in een coöperatie als aanbieder deel te nemen of als onderaannemer ingeschakeld te worden door een aanbieder van rechtshulppakketten.

Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden

De afwegingsfunctie van de eigen bijdrage moet worden versterkt op basis van vier uitgangspunten:

- eigen bijdrage wordt meer afhankelijk van de kosten van rechtsbijstand;
- betalen naar draagkracht;
- meer gelijke toegang tot het recht;
- vangnetten bij betalingsonmacht.

³⁵ Dit geldt niet voor rechtzoekenden die op grond van een ambtshalve last rechtsbijstand krijgen toegewezen, zoals bij Wvvgz-, Wzd- en strafzaken.

Betere vergoeding voor gewerkte uren

De commissie-Van der Meer constateerde dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn. Ook gaat het huidige stelsel – waarin advocaten een vergoeding krijgen voor procedures in plaats van voor oplossingen – uit van de verkeerde prikkels. Daarom kent het nieuwe stelsel een andere systematiek voor de vergoedingen van rechtsbijstandsverleners. Doel van deze systematiek is enerzijds een meer adequate vergoeding voor de sociale advocatuur (en andere rechtsbijstandsverleners) en anderzijds het stimuleren van laagdrempelige oplossingen in plaats van procedures bij de rechter.

In het nieuwe stelsel krijgen rechtsbijstandsverleners een vergoeding voor oplossingen in plaats van procedures. Rechtshulp pakketten moeten voorzien in de behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Dit moet rechtsbijstandsverleners, net als rechtzoekenden, stimuleren te kiezen voor laagdrempelige en duurzame oplossingen. Daarnaast is de bedoeling dat rechtsbijstandsverleners in het nieuwe stelsel een betere vergoeding voor gewerkte uren krijgen. Naast de ruimte die in het nieuwe stelsel zal ontstaan voor een hogere vergoeding, prevaleert de verandering van de beloningssystematiek volgens de regering ook om andere redenen. Zo zal worden uitgegaan van functiedifferentiatie. Niet alle werkzaamheden hoeven in het nieuwe stelsel door een advocaat verricht te worden, maar ook kunnen bijvoorbeeld paralegals en advocaat-stagiaires worden ingezet.

2.3 Taakdifferentiatie binnen sociale advocatuur en voorwaarden inzet paralegals

In de sociale advocatuur komt taakdifferentiatie tot nog toe weinig voor. Dit heeft met name te maken met de verplichting dat de advocaat de zaken waarvoor hij is toegevoegd ‘persoonlijk’ dient te behandelen en het vereiste – dat tot 1 januari 2021 gold in de inschrijvoorwaarden van de Raad – dat de advocaat medewerkers van het kantoor die geen advocaat zijn enkel ondersteunende werkzaamheden mocht laten verrichten, niet zijnde rechtsbijstand. Ondersteunende werkzaamheden als secretariële werkzaamheden kunnen wel gedelegeerd worden. De bevindingen van onder meer de commissie-Barkhuysen en de commissie-Van der Meer over en de overige wijzigingen rondom het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand vormden voor de Raad voor Rechtsbijstand aanleiding om vanaf 1 januari 2021 toe te staan dat binnen de sociale advocatuur paralegals – onder voorwaarden – rechtsbijstand verlenen. Dit zou advocaten meer mogelijkheden moeten geven om de bedrijfsvoering en dienstverlening naar eigen inzicht efficiënt in te richten en daarmee het verdienvermogen te vergroten.

2.3.1 Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur

Artikel 1 sub I van de Inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand bepaalt het volgende:

De advocaat dient de zaken waarin hij is toegevoegd persoonlijk te behandelen dan wel de aan hem toebedeelde piketdiensten persoonlijk te verrichten, behoudens gevallen waarin sprake is van overmacht, ziekte, op dezelfde dag geplande zittingen in andere zaken of andere zwaarwegende redenen. In dat geval zorgt de advocaat voor waarneming. Indien een andere advocaat voor hem waarneemt, blijft ook de toegevoegde advocaat aanspreekbaar op de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand.

Verder bepaalt artikel 1 sub n van de Inschrijvoorwaarden dat de advocaat medewerkers van het kantoor die geen advocaat zijn, in toegevoegde zaken geen andere dan ondersteunende werkzaamheden, zijnde geen rechtsbijstand, laat verrichten. Een belangrijke wijziging van de inschrijvingsvoorwaarden per 1 januari 2021 is dat de Raad voor Rechtsbijstand de nieuwe mogelijkheid heeft gecreëerd om, onder voorwaarden, paralegals rechtsbijstand te laten verrichten in de toevoeging van een advocaat. Dit is bepaald in artikel 1 sub o van de Inschrijvoorwaarden:

In afwijking van het onder sub l. en sub n. gestelde kunnen advocaten onder de volgende cumulatieve voorwaarden paralegals rechtsbijstand laten verlenen in zaken waarvoor een toevoeging verstrekt is aan die advocaat:

- de paralegal heeft een juridische hbo-opleiding of juridische academische opleiding met goed gevolg afgerond, en;
- de paralegal is werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst bij de advocaat en werkzaam bij hetzelfde kantoor en op hetzelfde kantooradres als die advocaat, en;
- de paralegal verricht de werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de advocaat en binnen de kaders zoals omschreven in Gedragsregel 13 van de NOvA, en;
- de volgende werkzaamheden vallen niet onder deze regeling:
 - werkzaamheden in het kader van piket- en AC-diensten.
 - werkzaamheden op het terrein van het psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht.
 - werkzaamheden in zaken waarin door de Raad voor Rechtsbijstand extra uren zijn toegekend.

De gewijzigde inschrijvingsvoorwaarden maken het voor advocaten mogelijk om paralegals met minimaal een vierjarige juridische hbo-opleiding rechten of vierjarige bachelor hbo-opleiding Sociaaljuridische dienstverlening (SJD) of een juridische academische bacheloropleiding³⁶ rechtsbijstand te laten verlenen in een toevoeging. De Raad voor Rechtsbijstand stelt verder geen nadere eisen over bijvoorbeeld de ervaring of het kennisniveau waarover een paralegal moet beschikken. Dit betekent dat de werkervaring en het (kennis)niveau van paralegals met een juridische hbo- of wo-opleiding behoorlijk uiteen kan lopen. Zowel paralegals die net hun hbo diploma hebben gehaald en nog geen werkervaring hebben als paralegals die bijvoorbeeld al jarenlange werkervaring hebben opgedaan bij een rechtbank of het Openbaar Ministerie, mogen werkzaamheden verrichten in de toevoeging van een advocaat.

Het inschakelen van paralegals moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de advocaat binnen de kaders van Gedragsregel 13 van de NOvA. Die gedragsregel bepaalt dat het de advocaat toegestaan is voor de uitvoering van de opdracht in overleg met de cliënt zo nodig hulppersonen in te schakelen indien de advocaat is overtuigd dat zij daartoe bekwaam zijn en hij het terrein waarop zij dit mogen doen heeft afgebakend. De advocaat blijft tegenover zijn cliënt voor de uitvoering van de opdracht verantwoordelijk en kan tuchtrechtelijk worden aangesproken op de door de paralegal verrichte werkzaamheden.

Gedragsregel 13 *Uitvoering opdracht*

1. De advocaat voert de aan hem gegeven opdracht persoonlijk uit. De advocaat mag in overleg met zijn cliënt van dit uitgangspunt afwijken; tevens is het hem toegestaan om, in overleg met de cliënt, andere advocaten en zo nodig hulppersonen in te schakelen.

³⁶ Specifiek een juridisch bachelor- of juridisch masterdiploma behaald aan een Nederlandse universiteit of doctoraalexamen Nederlands recht, Fiscaal recht, Notarieel recht of Internationaal recht dat recht geeft op de meesterstitel behaald aan een Nederlandse universiteit. Zie voetnoot bij artikel 1 sub o van de Inschrijvingsvoorwaarden.

2. De advocaat mag zijn medewerkers die geen advocaat zijn slechts zelfstandig zaken laten behandelen indien hij zich ervan heeft overtuigd dat zij daartoe bekwaam zijn en hij het terrein waarop zij dit mogen doen, heeft afgebakend. De advocaat blijft tegenover zijn cliënt voor de uitvoering van de opdracht verantwoordelijk.
3. Het bepaalde in het tweede lid is ook van toepassing ingeval de advocaat een andere advocaat of een hulppersoon inschakelt.

2.3.2 Uitgesloten werkzaamheden voor een paralegal

De Raad voor Rechtsbijstand heeft nadere voorwaarden gesteld aan de inzet van paralegals in toevoegingen. De Raad voor Rechtsbijstand wil daarmee de kwaliteit van de dienstverlening en geleverde werkzaamheden borgen en eventuele risico's voor de kwaliteit – door delegatie van werkzaamheden – beperken.

Procesvertegenwoordiging

In bepaalde type zaken (zoals civiele zaken, hoger beroep bij kantonzaken en vreemdelingenbewaringszaken) geldt een verplichte procesvertegenwoordiging door de advocaat. Het is voor paralegals dan niet toegestaan om op te treden als procesvertegenwoordiger.

Naast dat de paralegal niet mag optreden als procesvertegenwoordiger in alle zaken heeft de Raad voor Rechtsbijstand in de inschrijvingsvoorwaarden voor enkele rechtsgebieden en type zaken bepaald dat paralegals hierbinnen geen werkzaamheden mogen verrichten. Deze worden hieronder kort besproken.

Psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht

De Raad voor Rechtsbijstand heeft een aantal rechtsgebieden uitgesloten waar paralegals werkzaamheden in toevoegingen mogen verrichten. Werkzaamheden op het terrein van het psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht zijn uitgesloten. Bij het stellen van deze voorwaarden heeft de Raad voor Rechtsbijstand (voor zover mogelijk) gekozen voor soortgelijke kaders als de voorwaarden die reeds voor advocaat-stagiairs gelden.

Bij de voorwaarden voor de inzet van advocaat-stagiaires zijn psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht uitgesloten, omdat voor toelating tot die specialisaties onder meer als voorwaarde geldt dat de beroepsopleiding is afgerond. Het wordt daarom onwenselijk geacht dat advocaat-stagiairs op het terrein van deze specialisaties werkzaamheden verrichten in de toevoeging van hun patroon.³⁷

Bewerkelijke (extra uren) zaken

Het verlenen van rechtsbijstand door paralegals in toegekende extra uren besluiten is door de Raad ook uitgesloten. Het gaat bij bewerkelijke zaken om feitelijk én juridisch complexe zaken waarbij de Raad meer inzicht wil om duiding te kunnen geven aan welke werkzaamheden in dergelijke extra uren-zaken wel of niet door paralegals kunnen worden verricht. In tegenstelling tot paralegals, mogen advocaat-stagiaires – na melding vooraf aan de Raad – wel worden ingezet in zaken waarin extra uren zijn toegekend.³⁸

Piket- en AC-diensten

Volgens het Reglement Piket van de Raad voor Rechtsbijstand voor advocaten moeten piketdiensten persoonlijk worden afgehandeld, tenzij er sprake is van overmacht, ziekte, op de-

³⁷ 'Verrichten van werkzaamheden door advocaat-stagiairs in de toevoegingen van hun patroon', Rvr.nl.

³⁸ Artikel 1 sub m Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur.

zelfde dag geplande zittingen in andere zaken of andere zwaarwegende redenen. Piketadvocaten verlenen met name diensten op het gebied van strafbare feiten, vreemdelingen die in hun vrijheid zijn beperkt of van wie de vrijheid is ontnomen en psychiatrische patiënten. In de inschrijvingsvoorwaarden is bepaald dat paralegals in toevoegingen geen werkzaamheden mogen verrichten in het kader van piket- en AC-diensten.

2.3.3 Vergelijking voorwaarden advocaat-stagiaires en paralegals

Een advocaat dient voordat die zelfstandig als advocaat werkzaam kan zijn na het afronden van een academische rechtenopleiding eerst een driejarige beroepsopleiding te voltooien. De advocaat-stagiair staat in die drie jaar onder begeleiding van een andere advocaat (een patroon), en houdt bij de patroon kantoor.³⁹ De advocaat-stagiair moet onder begeleiding van zijn/haar patroon de beroepsopleiding binnen drie jaar met goed gevolg afronden. De advocaat-stagiair staat voorwaardelijk ingeschreven op het tableau. Na voltooiing van de beroepsopleiding en stage wordt de advocaat-stagiair onvoorwaardelijk ingeschreven in het tableau. De advocaat mag dan geheel zelfstandig, dus zonder begeleiding van de patroon, een praktijk hebben.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de voorwaarden die voor advocaat-stagiaires en paralegals gelden zoals is opgenomen in respectievelijk artikel 1 sub m en sub o van de Inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand.

Advocaat-stagiair	Paralegal
De patroon – onder wiens begeleiding de advocaat-stagiair die nog niet aan de gestelde deskundigheidseisen voldoet werkzaamheden verricht – voldoet aan de deskundigheidseisen in de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand op het betreffende rechtsgebied. De advocaat-stagiair die wél voldoet aan de gestelde deskundigheidseisen voor een specialisatie kan zich zelfstandig inschrijven bij de Raad voor Rechtsbijstand en kan op eigen naam toevoegingen aanvragen voor de betreffende specialisatie.	De paralegal heeft een juridische hbo-opleiding of juridische academische opleiding met goed gevolg afgerond. De advocaat voldoet aan de deskundigheidseisen in de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand op het betreffende rechtsgebied.
De advocaat-stagiair is werkzaam bij hetzelfde kantoor als zijn patroon en heeft hetzelfde kantooradres als zijn patroon (geen buitenpatroonaat).	De paralegal is werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst bij de advocaat en werkzaam bij hetzelfde kantoor en op hetzelfde kantooradres als die advocaat.
De toevoeging waarop door de advocaat-stagiair werkzaamheden wordt verricht komt/blijft op naam van zijn patroon. De patroon blijft eindverantwoordelijk en is daarom bijvoorbeeld bij het eerste gesprek met de cliënt aanwezig.	De paralegal verricht de werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de advocaat en binnen de kaders zoals omschreven in Gedragsregel 13 van de NOvA.
De advocaat-stagiair verricht geen werkzaamheden: <ul style="list-style-type: none"> — in het kader van piket- en AC-diensten; — op het terrein van psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht. 	De paralegal verricht geen werkzaamheden: <ul style="list-style-type: none"> — in het kader van piket- en AC-diensten; — op het terrein van psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht; — in zaken waarin extra uren zijn toegerekend.

³⁹ Artikel 9b Advocatenwet.

Voor patroon geldt maximum van 250 toevoegingseenheden per jaar. Op verzoek kan maximum worden verhoogd naar 300 toevoegingseenheden.⁴⁰

Voor advocaat geldt maximum van 250 toevoegingseenheden per jaar.

Uit het overzicht volgt dat de voorwaarden voor de inzet van advocaat-stagiairs en paralegals op veel punten overeenkomsten vertonen, maar er bestaan ook enkele belangrijke verschillen. De belangrijkste verschillen tussen de voorwaarden die gelden voor paralegals en advocaat-stagiaires zijn gelegen in het feit dat advocaat-stagiaires – in tegenstelling tot paralegals – mogen worden ingezet in extra uren-zaken en de patroon (onder wiens begeleiding de advocaat-stagiair werkzaamheden verricht) kan een verzoek doen het aantal toevoegingseenheden te verhogen tot maximaal 300 per kalenderjaar.

2.4 Literatuurverkenning: de inzet van paralegals, de vertrouwensrelatie met cliënten en de kwaliteit van de dienstverlening

In de literatuur is er veel aandacht voor de verhouding tussen advocaten en hun cliënten, die mogelijk door de inzet van paralegals wordt geraakt. In algemene zin wordt de markt voor juridische dienstverlening gekenmerkt door informatie-asymmetrie. Dat wil zeggen dat rechtszoekenden geen inzicht hebben in de tariefstelling van een individuele advocaat en in het tijdsbeslag dat in een zaak verwacht mag worden. Nog veel lastiger is het dat een rechtszoekende niet weet welke kwaliteit hij mag verwachten of moet kunnen verwachten; hij kan die ook niet meten. De dienst die een advocaat levert is een zogenaamd vertrouwensgoed, de kwaliteit van de dienst is een bijna niet observeerbare grootheid.

Advocatendienst als vertrouwensgoed

Dat juridische dienstverlening een vertrouwensgoed is kan tot drie te onderscheiden situaties leiden. Ten eerste kan de kwaliteit van de dienstverlening gegeven de aard van de zaak te hoog zijn. Kwaliteit heeft een prijs dus die te hoge kwaliteit leidt tot hogere totale kosten. Die situatie doet zich in de sociale advocatuur, die goeddeels functioneert op basis van toevoegingen, niet of nauwelijks voor. De inkomsten kunnen alleen voor betalende cliënten worden gemaximeerd, maar dat kan slechts in beperkte mate. In de tweede situatie zijn de geleverde kwaliteit en de daarbij behorende tarieven en de totale kosten precies op maat van de zaak. Dat kan in de sociale advocatuur wel aan de orde zijn. Dat geldt ook voor de derde situatie waarin een kwalitatief slechte dienst geleverd wordt tegen een te hoge prijs. Zeker op basis van een vast tarief in een toevoegingszaak is dit voor de sociale advocatuur in theorie aantrekkelijk. De inzet van een paralegal zou in deze derde situatie tot kwaliteitsverlies kunnen leiden zonder dat de totale omzet terugloopt. Daarbij is er wel een beperking: de omzet is in die zin gemaximeerd dat er een grens zit aan het aantal toevoegingen dat een advocaat krijgt. Maar wanneer dat maximum nog niet is bereikt kan een paralegal worden ingezet om een groter aantal zaken met een toevoeging te doen. Zoals het nu verwoord is kan in theorie kwaliteitsverlies optreden, maar de inzet van paralegals kan ook tot verbetering van de kwaliteit leiden; mogelijk is

⁴⁰ Een patroon die als gevolg van de door een advocaat-stagiair verrichte werkzaamheden in toevoegingen van de patroon binnen een kalenderjaar het maximum van 250 toevoegingseenheden bereikt, kan de Raad voor Rechtsbijstand verzoeken om het maximum aantal toevoegingseenheden te verhogen tot maximaal 300 toevoegingseenheden. Bij de beoordeling van het verzoek zal de Raad voor Rechtsbijstand het aantal toevoegingen dat aan de stagiaire zelf is afgegeven betrekken en laten meewegen dat de kwaliteit van de rechtsbijstand van de advocaat-stagiair en de patroon in het geval van verhoging van het maximum niet in het geding mag komen. De Raad voor Rechtsbijstand kan voorts advies inwinnen bij de deken van de orde in het arrondissement waar de patroon kantoor houdt. Uitgangspunt van de regeling blijft dat de advocaat-stagiair, zodra deze voldoet aan de deskundigheidseisen voor een specialisatie, zelf een verzoek om inschrijving daarvoor indient en op eigen naam toevoegingen gaat aanvragen.

dan een vierde variant aan de orde, waarbij de kwaliteit omhoog gaat, bij gelijkblijvende kosten.

Informatieasymmetrie

Informatieasymmetrie betekent dat de consument geen onderscheid kan maken welke van de bovenstaande situaties van toepassing is, waardoor prijzen hun signaalfunctie voor kwaliteit verliezen. Dergelijke informatieasymmetrie leidt ertoe dat ook een winstgevende exploitatie voor kwalitatieve mindere dienstverleners mogelijk blijft; zij worden niet weggeconcurrereerd door betere aanbieders. Akerlof laat zien dat een dergelijke markt zichzelf ten gronde kan richten.⁴¹ Dat gebeurt niet in de markt voor advocatuur vanwege het procesmonopolie (de consument is gedwongen een advocaat in schakelen om zijn recht te halen), de bescherming van de rechtszoekende via de opgelegde kwaliteitseisen (het benodigde “civiel effect” en de Beroepsopleiding Advocaat) inclusief de tuchtregulering via de eigen beroepsorganisatie, en het feit dat een derde – de rechter – uiteindelijk de uitspraak doet. Dit tuchtigt in zekere mate ook de slecht presterende advocaat.

“It's one of the most important skills in practicing law: building an effective work team to serve clients in the best possible manner and generate profits. Paralegals can be a key element in that team, especially in fostering cost efficiency. The information in this section is intended to guide you in the effective utilization of paralegals in your practice.”

Agency-probleem

Deze informatieasymmetrie wordt verergerd door het agency-probleem. De advocaat wordt door de rechtzoekende gevraagd om zijn belangen te behartigen in een bepaald geschil. Hiervoor betaalt de rechtzoekende een vergoeding. Voor de inspanning van de advocaat maakt het uit op wat voor wijze deze vergoeding wordt vormgegeven. Bij een vergoeding op basis van een tarief per uur ontstaat de prikkel om meer uren te maken dan hetgeen voor het geschil noodzakelijk is. Daarbij speelt de inspanning van de tegenpartij ook een rol, evenals dat wat de rechter beslist indien het geschil voorkomt. De rechtzoekende kan niet inschatten hoeveel uren gemaakt moeten worden en evenmin welke kwalificaties de dienstverlener op het onderhavige terrein heeft. Overigens leiden deze redeneringen niet per se tot de conclusie dat het ongelimiteerd schrijven van uren door een willekeurige advocaat standaard is. Onder andere fatsoensnormen, zakelijke overwegingen en regelingen inzake onmatige declaraties spelen hier een beperkende rol.

Dit agency-probleem speelt ook bij andere beloningsvormen. Bij toevoegingen kan het tegenovergestelde belangenconflict spelen. Gegeven de vaste prijs voor de dienstverlening is er de prikkel het aantal uren te beperken dan wel de totale kosten te minimaliseren. Dit levert de hoogste bijdrage aan een winstgevende exploitatie van het kantoor. Het is zeker niet zo dat in alle door advocaten behandelde zaken dit gedrag zal ontstaan. Er is sprake van een zekere tendentie dat dit gedrag zal voorkomen gegeven het feit dat er zoveel zaken zijn. Het is de vraag wat de inzet van paralegals hier gaat veranderen. Ten principale is er weinig reden om te verwachten dat met die inzet de transparantie van de dienstverlening zal toenemen. De wijze waarop de advocaat de zaak behandelt, zijn kwaliteit en de ureninzet, blijft voor de rechtzoekende immers een black box. Dat de advocaat een afweging kan gaan maken over de inzet van een paralegal in een zaak en dat daarmee mogelijk een kans op grotere kostenefficiëntie ontstaat, blijft voor de rechtzoekende verborgen. Er zijn (zie ook hoofdstuk 3) ook

⁴¹ Akerlof 1970, pp. 488-500.

aanwijzingen in het onderzoek gevonden dat de inzet van paralegals leidt tot kwaliteitsverhoging, terwijl de kosten naar beneden gaan en bij gelijkblijvende inkomsten, het rendement van een kantoor toeneemt.

De T-shaped lawyer

De HBO-jurist sluit aan op een ontwikkeling die de advocatuur wereldwijd al enige tijd doormaakt, die van de advocaat die zijn dienstverlening op multidisciplinaire wijze vormgeeft. De T-shaped lawyer is niet alleen een juridisch expert, maar houdt in zijn advisering ook rekening met de gevolgen van zijn adviezen en de randvoorwaarden waaraan die moeten voldoen.⁴² Dat vereist kennis van digitaliseringsvraagstukken. Brede kennis en andere vaardigheden zijn vereist om als juridisch adviseur goed voor de dag te komen. Daar horen ook communicatieve vaardigheden bij. Binnen de HBO-opleidingen tot HBO-jurist wordt ruim aandacht besteed aan die vaardigheden en de breedte van het vak van de juridisch adviseur. Dat maakt de inzet van de HBO-jurist ook zo interessant in een team van advocaten, waar deze verantwoordelijk kan worden gehouden voor een bepaald deel van een zaak en voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden binnen die zaak. Overigens besteden ook universiteiten in toenemende mate aandacht aan verbreding van de opleidingen.⁴³ De arbeidsmarkt waardeert de breed opgeleide HBO-juristen zeer. Dat blijkt uit onderzoek van Timmer uit 2016.⁴⁴ Het juridische werkveld heeft behoefte aan zelfstandig opererende hbo-juristen die een hands on-mentaliteit hebben, oplossingsgerichtheid zijn, beschikken over organisatievermogen en communicatieve vaardigheden.

Effecten op kwaliteit

Er is niet veel literatuur over de inzet van paralegals en het effect daarvan op de kwaliteit van de rechtshulp en de kostenstructuur van kantoren. Er is ook wel verzet vanuit de advocatuur tegen het inzetten van paralegals vanwege de vrees voor het verlies van status of inkomen. Dat neemt niet weg dat in veel landen de positieve signalen overheersen. Kostenoverwegingen spelen daarbij een rol, maar ook de in veel landen vaak gebrekkige toegankelijkheid van de diensten van een advocaat. Zo beschrijft Schönteich de inzet van paralegals in strafrechtelijke procedures in enkele Afrikaanse landen waardoor de lacunes (deels) worden gedicht die ontstaan door het gebrek aan betekenisvolle rechtshulp door advocaten, deels veroorzaakt door een gebrek aan advocaten of een gebrek aan belangstelling voor deze zaken.⁴⁵

De Amerikaanse orde van advocaten (American Bar Association, ABA) besteedt zeker aandacht aan de inzet van paralegals met het oog op het verbeteren van de dienstverlening en het ontwikkelen van een efficiënte bedrijfsvoering.⁴⁶

De ABA heeft ook richtlijnen ontwikkeld voor de inzet van paralegals.⁴⁷ De inzet van paralegals is door de ABA sinds 1967 mogelijk gemaakt. Californië heeft regelgeving vastgesteld over de titelbescherming van 'paralegals'. Andere staten, zoals Noord-Carolina en Wisconsin overwegen dergelijke regels. Maine heeft in de regelgeving boetes gesteld op de overtreding van de voorwaarden waaronder paralegals kunnen worden ingezet.

⁴² Mak 2017.

⁴³ Ashmann 2016.

⁴⁴ Timmer 2016.

⁴⁵ Schönteich 2016.

⁴⁶ 'Information for Lawyers: How Paralegals Can Improve Your Practice', Americanbar.org.

⁴⁷ ABA Model Guidelines.

De ABA heeft ook opleidingsprogramma's voor de training van paralegals. In algemene zin lijken de regels van de ABA erg op de Nederlandse regels: de paralegal werkt onder verantwoordelijkheid van de advocaat, die verantwoordelijk blijft voor de dienstverlening. De paralegal bereidt geen documenten voor waarmee de paralegal in een directe relatie met de cliënt komt te staan. Het belang van transparantie over de inzet van de paralegal richting de cliënt wordt sterk benadrukt.

In 2012 stelde de VN de '*UN guidelines and principles on access to legal aid in criminal justice systems*' vast.⁴⁸

Richtlijn 14 gaat specifiek over de inzet van paralegals. De bepaling onder nr. 67 stelt ten principale dat staten de rol moeten erkennen van paralegals wanneer de toegang tot advocaten beperkt is. Die situatie is in ons land niet aan de orde. Wel blijkt ook uit deze tekst dat sprake is van paralegals die onder de verantwoordelijkheid van advocaten werkzaam moeten zijn. Interessant is dat de richtlijnen het vaststellen van een gedragscode aanbevelen die bindend is voor alle paralegals die werkzaam zijn in het strafrechtelijke systeem.

Guideline 14. Paralegals

67. States should, in accordance with their domestic law and where appropriate, recognize the role played by paralegals or similar service providers in providing legal aid services where access to lawyers is limited.

68. For this purpose, States should, in consultation with civil society and justice agencies and professional associations, introduce measures:

- (a) To develop, where appropriate, a nationwide scheme of paralegal services with standardized training curricula and accreditation schemes, including appropriate screening and vetting;
- (b) To ensure that quality standards for paralegal services are set and that paralegals receive adequate training and operate under the supervision of qualified lawyers;
- (c) To ensure the availability of monitoring and evaluation mechanisms to guarantee the quality of the services provided by paralegals;
- (d) To promote, in consultation with civil society and justice agencies, the development of a code of conduct that is binding for all paralegals working in the criminal justice system;
- (e) To specify the types of legal services that can be provided by paralegals and the types of services that must be provided exclusively by lawyers, unless such determination is within the competence of the courts or bar associations;
- (f) To ensure access for accredited paralegals who are assigned to provide legal aid to police stations and prisons, facilities of detention or pretrial detention centres etc.;
- (g) To allow, in accordance with national law and regulations, court-accredited and duly trained paralegals to participate in court proceedings and advise the accused when there are no lawyers available to do so.

⁴⁸ VN 2012.

3 Mogelijkheden van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden die sociaal advocaten – die in verschillende type praktijken en toevoegingen werken – zien in de inzet van paralegals in toevoegingen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de interviews met advocaten die (ten dele) op toevoegingsbasis werken. De bevindingen uit de interviews met advocaten die op commerciële basis werken (en andere beroepsgroepen) komen aan bod in hoofdstuk 4. Paragraaf 3.2 beschrijft welke werkzaamheden/activiteiten geschikt worden geacht voor paralegals en in welke mate advocaten daardoor efficiënter kunnen werken. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de vraag welke financiële mogelijkheden bestaan voor kantoren – die (mede) op toevoegingsbasis werken – om al dan niet een paralegal in dienst te kunnen nemen. In deze paragraaf wordt in kwalitatieve zin beschreven hoe wordt gedacht over de financiële haalbaarheid van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur. In hoofdstuk 4 komt een financiële verkenning aan bod waar de financiële effecten worden geschetst – op basis van verschillende scenario's – van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur. In paragraaf 3.4 komen de effecten van de inzet van paralegals op de kwaliteit van de rechtsbijstand aan de orde. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de (gepercipieerde) risico's van de inzet van paralegals en mogelijkheden om de kwaliteit van de rechtsbijstand te beheersen. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 beschreven welke (alternatieve) 'hulpmiddelen' – naast de inzet van paralegals – kunnen bijdragen aan een efficiëntere kantoorvoering van sociaal advocaten.

3.2 Mogelijkheden voor de inzet van paralegals

3.2.1 Geschikte werkzaamheden voor paralegals

In deze paragraaf wordt in algemene zin per type activiteit – die in een 'doorsnee' toevoegingszaak kan worden onderscheiden – besproken in welke mate paralegals hierbij werkzaamheden kunnen verrichten. Daarnaast wordt ingegaan op enkele andersoortige werkzaamheden waarin een paralegal ook een rol kan vervullen. Paragraaf 3.2.2 beschrijft vervolgens verschillende factoren en omstandigheden die meer in het specifieke geval bepalen in welke mate een paralegal al dan niet werkzaamheden kan verrichten.

Cliëntcontact en correspondentie met derden

Ten aanzien van cliëntcontact kan onderscheid worden gemaakt tussen besprekingen met de cliënt over de inhoud van de zaak en de te volgen stappen en kortdurend contact met de cliënt. De meeste gesprekspartners vinden dat een paralegal niet zelfstandig gesprekken zou mogen voeren met een cliënt, zonder dat de advocaat daarbij aanwezig is. Dit geldt met name voor de gesprekken waar in samenspraak met de cliënt de te nemen stappen en processtrategie wordt besproken. Zo wordt aangegeven dat in het eerste gesprek met de cliënt het belangrijk is dat de advocaat zelf een oordeel vormt over de zaak en advies geeft over de vervolgstappen. De advocaat moet de regie in een zaak houden, zo is de gedachte. Ook de gesprekken waar namens de cliënt wordt opgetreden, zoals bij het voeren van onderhandelingen met een wederpartij, moeten door de advocaat worden gedaan en kunnen niet worden overgelaten aan de paralegal. Een paralegal kan eventueel wel bij besprekingen met de cliënt of een andere partij aanwezig zijn, bijvoorbeeld om hiervan een gespreksverslag te maken. Een bijkomend voordeel is dat de paralegal dan ook goed op de hoogte van de zaak is/blijft en daardoor mogelijk meer werkzaamheden kan oppakken in de betreffende zaak. Vóórdat het intakegesprek plaatsvindt kan voor de paralegal wel een rol zijn weggelegd. Doorgaans worden kantoren door allerlei rechtzoekenden benaderd met vragen en/of het verzoek om hen als cliënt aan te nemen. Volgens gesprekspartners kan de paralegal dergelijke vragen goed afhandelen en kan de paralegal helpen om een schifting te maken in alle ingekomen verzoeken om alvast te beoordelen welke verzoeken in ieder geval kansrijk zijn en welke verzoeken de advocaat zeker niet zal aannemen. Dit is een activiteit die de advocaat tijd bespaart.

Als het gaat om het meer kortdurend cliëntcontact wordt door gesprekspartners wisselend gedacht over de wenselijkheid c.q. meerwaarde om de paralegal hier een rol in te geven. Secretariaresses kunnen of mogen vaak geen vragen beantwoorden van cliënten die betrekking hebben op de inhoud van de zaak. Daarnaast zijn advocaten zelf niet altijd in de gelegenheid of hebben niet altijd voldoende tijd om een cliënt te woord te staan of vragen snel te beantwoorden. Een paralegal beschikt over juridisch inhoudelijke kennis en zou daarom volgens verschillende gesprekspartners in staat zijn in ieder geval de eenvoudige inhoudelijke vragen zelfstandig te beantwoorden. De paralegal kan daarmee bijvoorbeeld helpen om 'brandjes te blussen' of onrust weg te nemen bij een cliënt. Sterker nog, enkele gesprekspartners merken op dat sommige paralegals beter zijn in de omgang en communicatie met de cliënt dan de advocaat. Wel werd door een advocaat opgemerkt dat het van belang is, wanneer de paralegal een cliënt te woord staat, dit met de advocaat afstemt zodat de paralegal en de advocaat niet inhoudelijk verschillend naar de cliënt communiceren. Doordat een paralegal kan helpen met het telefonisch te woord staan van een cliënt en het verzorgen van de correspondentie per e-mail of brief, wordt de advocaat ontlast en is er tegelijkertijd altijd iemand beschikbaar die voor de cliënt klaar staat. Verschillende geïnterviewde advocaten denken dat dit zorgt voor een kwaliteitsimpuls van de dienstverlening van het kantoor. Zo merkte een van deze advocaten op dat zijn kantoor zich zelfs van andere kantoren onderscheidt door zich in de markt te profileren met goede dienstverlening vanwege de inzet van paralegals op dat kantoor. Wel kan het van het type cliënt afhangen of een paralegal al dan niet een rol krijgt bij het cliëntcontact. De meeste gesprekspartners vinden dat het in ieder geval niet verstandig is dat een paralegal contact heeft met cliënten die tot een bijzondere of kwetsbare groep behoren.

Meerdere gesprekspartners menen dat de paralegal niet teveel op de 'voorgond' mag treden in een zaak. Het contact met de cliënt is volgens hen primair een verantwoordelijkheid van de advocaat. De paralegal zou niet het 'gezicht' van de advocaat mogen worden. Dit zou volgens enkele gesprekspartners de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en cliënt kunnen schaden. Ook kan het in verband met de wensen of verwachtingen van de cliënt onwenselijk zijn om

paralegals een (prominente) rol te geven in het cliëntcontact. Rechtzoekenden zoeken bewust rechtsbijstand van een advocaat. Wanneer de cliënt de ene keer met de advocaat contact heeft over de inhoud van de zaak en de andere keer weer met de paralegal, kan dat voor onduidelijkheid zorgen bij de cliënt over de rolverdeling tussen advocaat en paralegal. Daarom onderstrepen de meeste geïnterviewde advocaten dat – zodra een paralegal een rol krijgt in een zaak – duidelijk naar de cliënt moet worden gecommuniceerd wat de precieze rol van de paralegal is en dat de paralegal onder verantwoordelijkheid van de advocaat bepaalde werkzaamheden verricht (zie ook paragraaf 3.4).

Wat betreft correspondentie met derden en/of met instanties denken gesprekspartners dat een paralegal hierin een rol kan vervullen. Dan gaat met name om het opstellen van eenvoudige brieven of e-mails. Overigens vervult het secretariaat hier ook een rol.

Bestuderen dossier

Vrijwel alle geïnterviewde advocaten geven aan zelf het dossier te willen lezen in een zaak en zien hier geen rol weggelegd voor de paralegal. Gesprekspartners vinden het over het algemeen onwenselijk en onverantwoord om de bestudering van het dossier voor een deel aan de paralegal over te laten, bijvoorbeeld door de paralegal een bepaalde voorselectie te laten maken in de stukken zodat de advocaat alleen de ‘relevante’ stukken hoeft door te nemen om tijd te besparen. De advocaat gaat in principe zelf naar de zitting en wil daarom goed zijn ingevoerd in het gehele dossier. In een interview wordt als voorbeeld gegeven dat een advocaat niet in de situatie terecht wil komen waar ter zitting een vraag wordt gesteld waar hij/zij het antwoord op schuldig moet blijven, omdat de advocaat niet van alle stukken kennis heeft genomen. Verschillende gesprekspartners zien wel meerwaarde om een paralegal een samenvatting en tijdlijn te laten maken van het gehele dossier.

Jurisprudentieonderzoek en (juridisch) uitzoekwerk

Het verrichten van jurisprudentieonderzoek en (juridisch) uitzoekwerk is door gesprekspartners de meest genoemde activiteit die geschikt is om uit te besteden aan een paralegal. Bij (juridisch) uitzoekwerk kan onder meer worden gedacht aan het opzoeken van bepaalde informatie in een dossier, het opzoeken van vergelijkbare zaken, literatuuronderzoek, het raadplegen van wetgeschiedenis, etc. Daarnaast wordt ook jurisprudentieonderzoek en uitzoekwerk als een relatief afgebakende taak gezien en daarom geschikt om uit te besteden. De advocaat kan de paralegal vragen om informatie te verzamelen over een specifiek probleem of concrete vraag. De paralegal kan de bevindingen in een memo of notitie beschrijven. De advocaat kan vervolgens zelf bepalen welke informatie hiervan wordt benut, bijvoorbeeld als input voor het opstellen van een stuk.

Er zijn ook enkele geïnterviewde advocaten die weliswaar beamen dat jurisprudentieonderzoek en juridisch uitzoekwerk kan worden overgelaten aan een paralegal, maar tegelijkertijd aangeven dat zij dit liever in eigen hand houden en dit ook beter en sneller kunnen doen. Een advocaat zou er anders vanuit moeten gaan dat een paralegal de juiste, relevante jurisprudentie vindt en geen belangrijke zaken over het hoofd ziet waardoor de advocaat tijdens een zitting bijvoorbeeld wordt geconfronteerd met een uitspraak waar hij/zij niet bekend mee is. Hierbij speelt vertrouwen een grote rol. Daarnaast volgt uit verschillende gesprekken dat een paralegal (mogelijk) niet in elke zaak jurisprudentieonderzoek en uitzoekwerk kan verrichten, met name wanneer de zaak juridisch complex is. In deze gevallen is het beter dat de advocaat dit zelf op zich neemt, zo is het idee.

Opstellen van (proces)stukken

Een deel van de geïnterviewde advocaten ziet meerwaarde in het in concept laten opstellen van bepaalde (proces)stukken door een paralegal. Bij een (proces)stuk kan bijvoorbeeld worden gedacht aan – afhankelijk van het rechtsgebied – een bezwaarschrift, verweerschrift, beroepschrift, verzoekschrift, dagvaarding, klaagschrift, conclusie van antwoord/dupliek, memorie van grieven, etc. Het opstellen van stukken is in een ‘reguliere’ zaak doorgaans een van de meeste tijdrovende werkzaamheden. De mogelijkheden voor het laten opstellen van dergelijke stukken verschillen per rechtsgebied en worden met name gezien in het bestuursrecht en civiel recht (zie ook paragraaf 3.2.3). Enkele gesprekspartners geven aan dat het gebruik van standaardmodellen en formats voor processtukken behulpzaam kan zijn wanneer een paralegal een rol heeft bij het (helpen) opstellen van (proces)stukken.

Een ander deel van de geïnterviewde advocaten vindt het onwenselijk om een paralegal zelfstandig stukken te laten opstellen, zelfs wanneer de advocaat de conceptstukken zelf nog controleert en aanvult. Dit wordt bestempeld als ‘advocatenwerk’. Opgemerkt wordt dat het weinig efficiënt is, omdat een paralegal het gehele dossier dient te lezen en goed op de hoogte moet zijn van de zaak om een processtuk op te kunnen stellen. Dit levert dubbel werk op, omdat de advocaat ook het dossier moet kennen als eindverantwoordelijke en om het conceptstuk te controleren, en het dubbel werk vertaalt zich niet in extra omzet. Verder geven enkele advocaten (die geen ervaring hebben met paralegals) aan dat de advocaat efficiënter werkt en sneller stukken kan opstellen, waardoor inzet van de paralegal geen tijdswinst oplevert. Een paralegal kan wel meelesen en controleren of de opgestelde processtukken aan alle formele vereisten voldoen, of de nummering van de stukken klopt, of eventuele bijlagen ontbreken, etc.

De meeste gesprekspartners vinden het niet voor de hand liggen om een paralegal een pleitnota in concept te laten opstellen. Het is immers de advocaat en niet de paralegal die naar de zitting gaat. De advocaat weet daarom zelf het beste wat hij/zij tijdens de zitting naar voren willen brengen en in welke bewoordingen.

Aanwezigheid zitting

In gevallen waar geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging en een gemachtigde (niet zijnde een advocaat) namens de cliënt mag optreden, zoals binnen het bestuursrecht en bij zaken voor de kantonrechter, wordt door enkele gesprekspartners wel – in bepaalde gevallen – mogelijkheid gezien om een zitting aan de paralegal over te laten. De mogelijkheden worden met name gezien bij relatief eenvoudige zaken en bij volwassen cliënten waar geen bijzonderheden spelen (zoals multiproblematiek). Gesprekspartners noemen voornamelijk een hoorzitting in een bezwaarprocedure (bestuursrecht) als voorbeeld. Een zitting bij de bestuursrechter ligt volgens gesprekspartners minder voor de hand. In interviews wordt benadrukt dat een advocaat hierin terughoudend moet zijn en dit alleen toestaat wanneer de paralegal binnen het betreffende rechtsgebied al relatief veel werkervaring heeft opgedaan, zodat een goede vertegenwoordiging van de cliënt is geborgd.

Administratieve en kantoormanagementwerkzaamheden

Hoewel bij veel kantoren het secretariaat verantwoordelijk is voor de meer administratieve en logistieke werkzaamheden, kunnen paralegals dergelijke, niet declarabele, werkzaamheden ook verrichten. Vooral wanneer deze werkzaamheden een meer inhoudelijk karakter krijgen, heeft het volgens gesprekspartners de voorkeur dat een paralegal dit doet in plaats van een secretaresse. In de interviews worden diverse werkzaamheden genoemd die een paralegal kan uitvoeren: het versturen van een opdrachtbevestiging naar de cliënt, het aanvragen

van een toevoeging voor de advocaat die de zaak gaat behandelen, het controleren van de volledigheid van een dossier en het opvragen van (ontbrekende) stukken.

Verschillende gesprekspartners merken op dat een paralegal breder inzetbaar is. Zo kan de paralegal zich bezighouden met kantoormanagementwerkzaamheden, zoals inkoop, het bijhouden van de financiële administratie en het sturen van facturen. Ook kan een paralegal informatie verzamelen in het kader van kennismanagement ('know-how'). Met name grotere kantoren maken gebruik van kennismanagement. Bij grote commerciële kantoren is het gebruikelijk dat paralegals een actieve bijdrage leveren aan het verzamelen van 'know-how' (zie ook paragraaf 4.2). Verder kan een paralegal een rol vervullen op het gebied van acquisitie en online marketinggerichte activiteiten. Meest genoemde voorbeeld is het (onder begeleiding van de advocaat) schrijven van content voor op de website van het kantoor, zoals blogs en andere artikelen over actuele onderwerpen.

Overzicht

Onderstaande tabel bevat een overzicht waarin per type werkzaamheid/activiteit is aangegeven in welke mate mogelijkheden worden gezien om deze uit te besteden aan een paralegal. Het betreft een gemiddeld beeld uit de interviews met advocaten die (ten dele) op toevoegingsbasis werken.

Type werkzaamheid	Werkzaamheid geschikt voor paralegal
Cliëntbesprekingen	Niet geschikt
Kortdurend cliëntcontact en correspondentie met derden	Redelijk geschikt
Bestuderen van het dossier	Niet geschikt
Jurisprudentieonderzoek en (juridisch) uitzoekwerk	Geschikt
Opstellen van (proces)stukken	Redelijk geschikt
Aanwezigheid zitting	Niet geschikt
Administratieve en logistieke werkzaamheden	Geschikt
Kantoormanagementwerkzaamheden	Geschikt

3.2.2 Factoren van invloed op de mate van inzet van paralegals

Uit de interviews blijkt dat de mate waarin een paralegal al dan niet werkzaamheden kan verrichten afhankelijk is van verschillende factoren en omstandigheden. Deze factoren bespreken we hieronder kort:

Persoonlijke voorkeur en werkwijze advocaat

Er bestaan grote verschillen tussen advocaten in de mate waarin zij werkzaamheden uit handen (zouden) willen geven. De persoonlijke voorkeur en werkwijze van de advocaat speelt een grote rol. We kunnen grofweg twee type advocaten onderscheiden. Er is een groep advocaten die weinig moeite heeft met het uitbesteden van werkzaamheden, het geen probleem vindt om 'los te laten' en te vertrouwen op de geleverde werkzaamheden van een paralegal. Deze groep ziet eerder efficiëntievoordelen in het inzetten van paralegals. De andere groep advocaten geeft er de voorkeur aan om zaken geheel zelfstandig te behandelen. Deze groep kan het lastiger vinden om werk uit handen te geven en te vertrouwen op het werk van een andere medewerker.

Over het algemeen zijn de geïnterviewde advocaten die werkzaam zijn bij een kantoor waar ook één of meer paralegals in dienst zijn, het meest positief over de mogelijkheden van het inzetten van paralegals in de sociale advocatuur. Dit is niet verwonderlijk, omdat een kantoor

dat weinig mogelijkheden ziet in de inzet van paralegals immers niet snel zou overgaan tot het aannemen van een paralegal. De advocaten die geen ervaring hebben met het werken met een paralegal zijn over het algemeen minder positief over de mogelijkheden van de inzet van paralegals. Als hen gevraagd wordt welke werkzaamheden zij zouden overlaten aan een paralegal indien een juridisch medewerker bij hun kantoor zou werken, dan zijn de meeste van deze advocaten relatief terughoudend in de werkzaamheden die zij zouden uitbesteden. Deze terughoudendheid kan mede worden verklaard doordat deze advocaten gewend zijn om een zaak geheel zelfstandig te behandelen en een eigen praktijk te hebben, zonder daarbij samen te werken met een andere medewerker (met uitzondering van het secretariaat). Daardoor kan het zo zijn dat een advocaat ook minder snel de noodzaak c.q. voordelen inziet van het uitbesteden van werkzaamheden aan andere medewerkers. Overigens volgt uit enkele gesprekken met advocaten van kantoren waar ook paralegals werkzaam zijn, dat het binnen deze kantoren ook per advocaat verschilt in welke mate werkzaamheden aan de paralegal worden overgelaten en of de advocaat überhaupt werkzaamheden overlaat aan de paralegal. Zo spraken we een advocaat die zelf zelden werkzaamheden overlaat aan de paralegal omdat hij moeite heeft om op de kwaliteit van het werk van de paralegal te kunnen vertrouwen, terwijl zijn collega-advocaten juist frequenter werkzaamheden uitbesteden en daar blijkbaar geen of minder moeite mee hebben. De mate waarin paralegals werkzaamheden verrichten is dus voor een groot deel afhankelijk van de persoonlijke werkwijze van de advocaat.

Werkervaring en opleidingsniveau paralegal

De werkervaring en het opleidingsniveau verschilt van paralegal tot paralegal. De ene paralegal is net afgestudeerd van het hbo en begonnen als juridisch medewerker bij een advocatenkantoor, de andere paralegal heeft een wo-opleiding afgerond en is jarenlang verbonden aan een advocatenkantoor of heeft bij andere instanties al veel werkervaring opgedaan. De mate waarin een paralegal in een toevoeging (op verantwoorde wijze) werkzaamheden kan verrichten is mede afhankelijk van de werkervaring en het opleidingsniveau. In algemene zin geldt dat naarmate een paralegal meer werkervaring heeft, de paralegal een grotere rol kan krijgen in een zaak en meer werkzaamheden kan verrichten. Het opleidingsniveau lijkt hierbij minder bepalend te zijn dan de werkervaring. In paragraaf 3.4.1 wordt hier nader op ingegaan.

Type zaak en type cliënt

Naast de werkervaring, het opleidingsniveau en persoonlijke voorkeuren kan de inzet van de paralegal afhankelijk zijn van het type cliënt en type zaak. Naarmate een zaak bijvoorbeeld juridisch complexer of specialistischer wordt, zal de paralegal minder werkzaamheden kunnen verrichten of zal de advocaat zelfs de zaak in zijn geheel zelfstandig willen behandelen, zo volgt uit de interviews. Tegelijkertijd wordt door verschillende gesprekspartners aangegeven dat juist de meer omvangrijke zaken – waar bijvoorbeeld sprake is van veel voorbereidende werkzaamheden of veel uitzoekwerk nodig is – zich beter lenen voor het uitbesteden van werkzaamheden dan de relatief eenvoudige en kortdurende zaken. Ten aanzien van kortdurende zaken wordt door verschillende gesprekspartners opgemerkt dat een advocaat deze snel en effectief kan afhandelen, waarbij bijvoorbeeld jurisprudentieonderzoek of ander uitzoekwerk niet of maar beperkt nodig is. Als bij dergelijke zaken werk wordt uitbesteed aan een paralegal, is al snel sprake van dubbel werk en is de inzet van de paralegal dus weinig efficiënt. Verder is het rechtsgebied waarbinnen de toevoegingszaak speelt medebepalend voor de mate waarin werkzaamheden kunnen worden verricht. In de volgende paragraaf wordt hier uitgebreider op ingegaan. Verder kan het type cliënt een rol spelen. Bij bepaalde kwetsbare of bijzondere groepen cliënten (zoals jeugdigen, psychiatrisch patiënten, mensen met multiproblematiek, vluchtelingen) ligt het eerder voor de hand dat de paralegal in dergelijke zaken een beperkte rol heeft.

Functie van paralegal

Uit de gesprekken met kantoren waar een of meer paralegals werkzaam zijn volgt dat het per kantoor verschilt waarop de functie van paralegal wordt ingevuld. Bij enkele kantoren vormt de functie van paralegal voornamelijk een doorgroeifunctie. Net afgestudeerden beginnen bij het kantoor als paralegal. Voor deze doorgroeifuncties worden met name paralegals met een wo-opleiding aangenomen, aangezien een paralegal met een hbo-opleiding niet aan de opleiding tot advocaat kan beginnen. Bij goed functioneren kan diegene (bijvoorbeeld na een jaar) doorgroeien tot advocaat-stagiair en uiteindelijk advocaat-medewerker/partner. Aangezien het bij een dergelijke constructie de bedoeling is dat beginnende medewerkers doorgroeien tot advocaat, zal de paralegal worden gestimuleerd om zoveel mogelijk werkzaamheden op te pakken om zo snel mogelijk ervaring op te doen. Dit betekent dat een paralegal relatief intensief wordt ingezet in inhoudelijke zaken, maar tegelijkertijd nog relatief onervaren is. Er zijn ook kantoren waar de functie van paralegal meer een 'structurele' functie betreft, waar het niet per definitie het doel is dat de paralegal doorgroeit. In dat geval is de werkervaring van de paralegal meer bepalend voor de mate waarin werkzaamheden aan de paralegal worden overgelaten.

3.2.3 Verschillen per rechtsgebied

Zoals in de voorgaande paragraaf is besproken verschillen de mogelijkheden om een paralegal in te zetten van rechtsgebied tot rechtsgebied. In deze paragraaf zal kort per (sub)rechtsgebied worden toegelicht welke mogelijkheden gesprekspartners zien.

Civiel recht

Het civiel recht is een breed rechtsgebied en kent diverse subrechtsgebieden. In de sociale advocatuur komt het veel minder vaak voor dat rechtspersonen als cliënt worden bijgestaan en zijn er (daardoor) bepaalde subrechtsgebieden waar beperkt of niet op toevoegingsbasis wordt gewerkt. In algemene zin volgt uit interviews dat ten opzichte van het strafrecht meer mogelijkheden binnen het civiel recht bestaan om een paralegal in te zetten, omdat – afhankelijk van het subrechtsgebied – meer voorbereidende werkzaamheden kunnen worden uitbesteed (zoals uitzoekwerk en het opstellen van (eenvoudige) processtukken). Hieronder wordt beknopt ingegaan op de mogelijkheden binnen enkele subrechtsgebieden waar relatief vaak op toevoegingsbasis wordt gewerkt:

- *Personen- en familierecht*: binnen het civiel recht zien verschillende gesprekspartners relatief veel mogelijkheden binnen dit rechtsgebied (met name echtscheidingszaken). Veelgenoemd is het (helpen) opstellen van echtscheidingsconvenanten en ouderschapsplannen. Bij complexere zaken, waar bijvoorbeeld ingewikkelde alimentatie- of boedelberekeningen moeten worden gemaakt, zijn de mogelijkheden voor paralegals weer beperkter.
- *Arbeidsrecht*: bij arbeidsrechtzaken worden door enkele gesprekspartners relatief weinig mogelijkheden gezien voor paralegals. Op het gebied van arbeidsrecht komt het namelijk regelmatig voor dat onderhandelingen worden gevoerd met bijvoorbeeld de werkgever. Deze onderhandelingen kan de paralegal niet zelfstandig voeren, waardoor enkele gesprekspartners menen dat dit rechtsgebied zich minder goed leent voor de inzet van paralegals.
- *Psychiatrisch patiëntenrecht*: over het algemeen wordt dit rechtsgebied niet geschikt geacht om een paralegal hierin werkzaamheden te laten verrichten. Dit heeft enerzijds te maken met het type cliënt (personen met psychiatrische problemen) en anderzijds met het feit dat een zaak binnen het psychiatrisch patiëntenrecht voornamelijk bestaat uit de bespreking met de cliënt en aanwezigheid bij de zitting. Onder de huidige

voorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand mag een paralegal binnen het psychiatisch patiëntenrecht geen werkzaamheden verrichten.

Strafrecht

In algemene zin kan het strafrecht worden getypeerd als een procespraktijk. Een ‘reguliere’ strafzaak bestaat op hoofdlijnen uit een gesprek met de cliënt, bestudering van het dossier, uitzoekwerk/jurisprudentieonderzoek in verband met de rechtsvraag/het juridisch probleem in de betreffende zaak, eventueel het formuleren van onderzoekswensen en een zitting. In een strafzaak vindt doorgaans een zitting plaats – afhankelijk van de aard en ernst van het feit – bij de strafrechter, kantonrechter, politierechter of bij het OM. Het grootste deel van de tijdsbesteding in een doorsnee strafzaak betreft de bestudering van het dossier en de aanwezigheid bij de zitting. De advocaat dient aanwezig te zijn bij de zitting en kan dit zoals eerder aangegeven niet overlaten aan de paralegal. Dit betekent dat de advocaat ook altijd zelfstandig het gehele dossier zal moeten bestuderen. Bij strafzaken is bovendien minder sprake van voorbereidende werkzaamheden, zoals het opstellen van (proces)stukken. De werkzaamheden die de advocaat aan een paralegal kan uitbesteden zijn daardoor beperkt. In interviews worden met name uitzoekwerk/jurisprudentieonderzoek en cliëntcontact genoemd als werkzaamheden waar een paralegal een rol in kan spelen. Over het algemeen worden binnen het strafrecht minder mogelijkheden gezien om paralegals in te zetten dan binnen het civiel recht en het bestuursrecht, waar bijvoorbeeld meer voorbereidende werkzaamheden bestaan en meer ‘papierwerk’ nodig is. Het toestaan van de inzet van een paralegal in extra uren-zaken zou dit anders maken. Binnen het strafrecht worden relatief vaak extra uren-zaken toegekend en door meerdere geïnterviewde advocaten wordt aangegeven dat juist in de grotere en complexere strafzaken sprake is van relatief veel uitzoekwerk dat kan worden uitbesteed aan een paralegal (zie ook paragraaf 3.4.4).

Onder de huidige voorwaarden is het niet toegestaan dat een paralegal een verdachte zelfstandig bijstaat tijdens een verhoor (verhoorbijstand). Deze verhoren kunnen soms vele uren in beslag nemen. Verschillende geïnterviewde strafrechtadvocaten zouden het van meerwaarde vinden wanneer een paralegal in bepaalde zaken zelfstandig verhoorbijstand mag verlenen, zeker bij de lichte vergrijpen. Dit bespaart de advocaat immers veel tijd. Verhoorbijstand zou in principe geen ingewikkelde werkzaamheid zijn die niet aan een paralegal kan worden overgelaten. Wel is dit ook afhankelijk van de aard en complexiteit van de zaak en het type cliënt. In elke zaak zal de advocaat een afweging moeten maken of het verantwoord is om de paralegal zelfstandig de verdachte te laten bijstaan tijdens een verhoor. Enkele geïnterviewde strafrechtadvocaten vinden het niet verstandig om een paralegal zelfstandig verhoorbijstand te laten verrichten. Tijdens een verhoor komt veel informatie naar boven over de zaak. Een advocaat zou minder ‘feeling’ krijgen bij de zaak, wanneer de advocaat niet bij het verhoor aanwezig is. Daarnaast speelt de vertrouwensband tussen de advocaat en de cliënt een rol. Deze vertrouwensband kan inzet van de paralegal in de weg staan. Naast verhoorbijstand zien verschillende gesprekspartners mogelijkheden in het laten lezen van tapverslagen. De paralegal kan deze tapverslagen bijvoorbeeld samenvatten of een voorselectie maken voor de advocaat ten aanzien van de tapverslagen die relevant zijn en die de advocaat eventueel zelfstandig kan lezen.

Bestuursrecht

Uit de interviews komt naar voren dat in algemene zin de meeste mogelijkheden worden gezien binnen het bestuursrecht. Dit geldt met name voor zaken binnen het sociaal domein (denk daarbij aan de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning) en het socialezeker-

heidsrecht. Het bestuurs(proces)recht is in vergelijking met andere rechtsgebieden weinig formalistisch, zo is er geen verplichte procesvertegenwoordiging in bezwaar- en beroepsprocedures en zijn deze procedures relatief vormvrij. Dit zou ruimte bieden om een paralegal een grote(re) rol te geven binnen bestuursrechtzaken.

Het vreemdelingenrecht maakt tevens onderdeel uit van het bestuursrecht. Ten opzichte van het sociaal zekerheidsrecht worden binnen het vreemdelingenrecht – in het bijzonder asielzaken en vreemdelingenbewaringszaken – minder mogelijkheden gezien voor de inzet van paralegals. De enkele geïnterviewde advocaten die actief zijn in het asiel- en vreemdelingenrecht zien in ieder geval geen rol weggelegd voor paralegals bij piketdiensten bij het aanmeldcentrum (AC). Het gaat om kortlopende procedures, met relatief veel contact met de cliënt en waar zonder goede ervaring bij deze zaken al snel fouten kunnen worden gemaakt (ook door advocaten). Ook vreemdelingenbewaringszaken zijn uitgesloten. Ten aanzien van vreemdelingenrecht in het algemeen, bijvoorbeeld bij beroepsprocedures, worden wat meer mogelijkheden gezien voor het uitbesteden van werkzaamheden. Meest genoemde voorbeeld is (juridisch) uitzoekwerk zoals het verzamelen van landeninformatie en jurisprudentieonderzoek. Over het laten controleren van verhoorverslagen wordt wisselend gedacht. De ene geïnterviewde advocaat meent dat deze taak zonder problemen aan een paralegal kan worden overgelaten. Door een andere geïnterviewde advocaat wordt aangegeven dat het controleren van verhoorverslagen een belangrijk stadium vormt in een rechtszaak waar een scherp oog voor details van belang is, waardoor het risicovol zou zijn om dit uit te besteden aan een paralegal.

3.3 Financiële mogelijkheden inzet van paralegals

3.3.1 Algemeen

In vrijwel elk interview wordt door sociaal advocaten benadrukt dat de vergoedingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand te laag zijn en niet in verhouding staan tot het aantal daadwerkelijk ingezette uren in een zaak. Het is, volgens de geïnterviewden, eerder uitzondering dan regel dat de daadwerkelijke tijdsbesteding in een zaak overeenkomt met het aantal punten dat voor de betreffende zaak wordt toegekend. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, heeft de commissie-Van der Meer eerder al geconstateerd dat de daadwerkelijke tijdsbesteding van advocaten niet overeenstemt met toegekende puntental.

In de gesprekken wordt genoemd dat de grootste financiële beperking voor de inzet van paralegals in de sociale advocatuur is dat onder de huidige voorwaarden de werkzaamheden die door de paralegal worden verricht niet aanvullend worden vergoed door de Raad voor Rechtsbijstand. In een toevoeging ontvangt de advocaat een vaste forfaitaire vergoeding ongeacht het aantal uren dat een paralegal besteedt in de zaak. Dit betekent dat de vergoeding in een toevoeging waar een paralegal is ingezet even hoog is als in een toevoeging waar geen paralegal bij betrokken was. De inzet van een paralegal levert in principe geen extra inkomsten op (bij gelijkblijvend aantal zaken), maar het advocatenkantoor moet tegelijkertijd wel de salaris-kosten dragen van de paralegal.

Alleen wanneer een kantoor/advocaat dankzij de inzet van een paralegal meer toevoegingszaken kan behandelen, zal het kantoor ook meer omzet genereren. De aanname is dan dat een advocaat tijd bespaart met de inzet van een paralegal, waardoor de advocaat meer zaken in behandeling kan nemen. Door geïnterviewde advocaten wordt wisselend gedacht over de mate waarin de advocaat meer zaken kan behandelen door werk uit te besteden. Een deel van

de advocaten denkt dat dit effect beperkt zal zijn, omdat de advocaat het overzicht moet blijven behouden om voldoende kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand te waarborgen. Dit betekent dat de advocaat niet te veel zaken tegelijkertijd kan behandelen. Andere advocaten menen weer dat met de inzet van paralegals een grote schaa sprong in te behandelen zaken te realiseren is, doordat een behoorlijke massa aan extra werkzaamheden kan worden uitbesteed. Het beeld is dat het aantal extra te behandelen zaken in belangrijke mate afhankelijk is van het rechtsgebied en de aard van de zaken die normaliter worden behandeld (eenvoudig/complex) en de mate waarin werkzaamheden in een zaak worden uitbesteed. Ook persoonlijke werkwijze/voorkeur van de advocaat speelt een rol. Het aannemen van meer zaken heeft namelijk ook consequenties voor de werkdruk van de advocaat. De ene advocaat vindt dit minder bezwaarlijk dan de andere advocaat.

Gelet op de relatief lage vergoedingen in de sociale advocatuur en het gegeven dat de inzet van een paralegal in een toevoegingszaak niet tot extra inkomsten leidt wanneer het aantal zaken per advocaat gelijk blijft, menen de meeste gesprekspartners dat het financieel lastig is voor sociale advocatenkantoren om een paralegal in dienst te nemen. Een onderliggende reden voor deze terughoudendheid van veel van de geïnterviewde advocaten is dat zij huiverig zijn dat door het toestaan van het inzetten van paralegals in toevoegingen, de vergoedingen voor toevoegingen zullen worden verlaagd, vanwege veronderstelde efficiëntie- en kostenvoordelen.

Het feit dat advocaten dankzij de inzet van paralegals minder uren kwijt zijn in toevoegingszaken en een paralegal tegen een goedkoper tarief hierbij werkzaamheden kan verrichten, levert efficiëntiewinst en kostenvoordelen op. Verschillende gesprekspartners denken echter dat deze efficiëntiewinst beperkt is, met name de gesprekspartners die relatief weinig werkzaamheden zouden uitbesteden. Verder wordt aangegeven dat advocaten nog relatief veel tijd kwijt (zullen) zijn aan het instrueren van de paralegal en het controleren van het geleverde werk. Door verschillende gesprekspartners wordt afgevraagd of deze efficiëntiewinst opweegt tegen de meerkosten van een paralegal. Verschillende gesprekspartners hebben twijfels of een paralegal zichzelf kan terugverdienen. Met name kantoren die voor een (groot) deel zaken op betalende basis verrichten en al voor 2021 een paralegal in dienst hadden profiteren van de mogelijkheid dat paralegals ook in toevoegingszaken mogen worden ingezet, zo is de gedachte. Verschillende gesprekspartners verwachten niet dat er veel advocatenkantoren zullen zijn die tot 1 januari 2021 geen paralegal in dienst hadden en grotendeels op toevoegingsbasis werken, en nu – onder de huidige voorwaarden – wel een paralegal in dienst gaan nemen nu paralegals in toevoegingen werkzaamheden mogen verrichten.

Aan de andere kant volgt uit verschillende interviews dat het niet onmogelijk is voor kantoren die grotendeels op toevoegingsbasis werken, om met paralegals te werken. Zo hebben we enkele advocaten gesproken die bij een kantoor werkzaam zijn waar voor ongeveer 80%-90% op toevoegingsbasis wordt gewerkt en waar een of meer paralegals in dienst zijn. De mate waarin deze mogelijkheden bestaan zijn van verschillende factoren afhankelijk. Deze factoren komen in de volgende subparagraaf aan bod. In hoofdstuk 4 worden verschillende financiële doorrekeningen gepresenteerd waar nader wordt ingegaan op de financiële effecten van de inzet van paralegals in de sociale advocatuur.

3.3.2 Randvoorwaarden financiële mogelijkheden inzet paralegals

Uit de interviews komen verschillende factoren/omstandigheden naar voren die bepalen of het financieel mogelijk is om een paralegal in dienst te nemen. Hieronder worden deze factoren nader toegelicht.

Verhouding commerciële zaken en toevoegingszaken

Zoals eerder aangegeven zijn de financiële vergoedingen in toevoegingszaken relatief laag en staan deze (bij bepaalde type zaken) niet in verhouding tot de daadwerkelijke tijdsbesteding in dergelijke zaken. In tegenstelling tot de commerciële advocatuur zorgt de inzet van paralegals in toevoegingen (bij een gelijkblijvend aantal zaken) niet voor extra omzet. Naarmate een kantoor verhoudingsgewijs meer zaken op toevoegingsbasis verricht, wordt het financieel gezien lastiger om een paralegal in dienst te nemen. Uit de gesprekken volgt dat de verhouding tussen zaken die een kantoor op betalende basis dan op wel toevoegingsbasis behandelt in belangrijke mate bepalend is of het financieel voor het kantoor uit kan om een paralegal in dienst te nemen.

Bij alle advocatenkantoren waar we in het kader van het onderzoek interviews hebben afgenomen, en die een of meer paralegals in dienst hebben, wordt in ieder geval een deel van de zaken op betalende basis verricht en dus niet uitsluitend op toevoegingsbasis. De verhouding tussen het aantal zaken op betalende basis en toevoegingszaken varieert per kantoor, maar bij al deze kantoren wordt ten minste 10% van de zaken op commerciële basis behandeld. Omgekeerd volgt hieruit dat het voor een kantoor dat voor 90% op toevoegingsbasis werkt (onder bepaalde omstandigheden), het in principe mogelijk is en kan renderen met een paralegal te werken.

Mate waarin werkzaamheden (kunnen) worden uitbesteed

In paragraaf 3.2 is in algemene zin besproken welke werkzaamheden al dan niet geschikt worden geacht om uit te besteden aan paralegals. Daarbij is aangegeven dat de mate waarin advocaten werkzaamheden uithanden willen geven verschilt van advocaat tot advocaat. Dit is afhankelijk van de persoonlijke voorkeur en werkwijze van de advocaat en de mate waarin advocaten kunnen/durven te vertrouwen op het werk van de paralegal. Naarmate een advocaat meer werkzaamheden overlaat aan een paralegal, neemt de gemiddelde tijdsbesteding van de advocaat in een zaak af en neemt het aandeel (goedkopere) uren van de paralegal in de totale tijdsbesteding in een zaak juist toe. Daarmee wordt de potentiële efficiëntiewinst van de inzet van paralegals ook groter en neemt het effect op het verdienvermogen van het kantoor toe.

Bij kantoren waar advocaten bijvoorbeeld alleen jurisprudentieonderzoek (in bepaalde zaken) zouden overlaten aan een paralegal, zijn de kostenvoordelen van de inzet van de paralegal relatief beperkt en is het financieel dus minder aantrekkelijk om een paralegal aan te nemen. Bij kantoren waar paralegals juist een grote rol krijgen toebedeeld, bijvoorbeeld door hen ook een deel van het cliëntcontact te laten verzorgen, een rol te geven bij het opstellen van (proces)stukken en andere werkzaamheden te laten verrichten (kantoormanagement, administratieve en logistieke werkzaamheden, etc.), wordt het financieel aantrekkelijker om een paralegal aan te nemen.

Voldoende werkvoorraad/zaken

Een advocatenkantoor zal een paralegal pas aannemen wanneer er naar verwachting voldoende werkzaamheden zijn om uit te besteden aan de paralegal. Ook geldt dat naarmate meer toevoegingen/zaken worden behandeld, de omzet van het kantoor toeneemt. Er moet dus een zekere 'massa' aan werkvoorraad zijn voordat het aantrekkelijk wordt een paralegal in dienst te nemen. Deze 'massa' is deels afhankelijk van de mate waarin werkzaamheden in een toevoeging worden overgelaten aan een paralegal, zoals hierboven beschreven. De werk-

voorraad is daarnaast afhankelijk van het aantal en de aard van de zaken dat het kantoor behandelt. Hoe meer zaken worden behandeld, hoe groter de werkvoorraad en omzet. Een deel van de geïnterviewde advocaten vindt daarom dat de maximumgrens van 250 toevoegings-eenheden per jaar een beperkende factor vormt om genoeg zaken te kunnen behandelen om voldoende omzet/werkvoorraad te genereren. In paragraaf 3.4.4 wordt hierop nader ingegaan.

De aard en complexiteit van de zaken die een kantoor behandelt bepaalt ook mede de omvang van de werkvoorraad. De werkvoorraad van een advocaat die bijvoorbeeld ‘slechts’ 100 relatief bewerkelijke zaken op jaarbasis behandelt, kan groter zijn dan de werkvoorraad van een advocaat die jaarlijks 250 relatief eenvoudige zaken behandelt.

Voor het bereiken van voldoende ‘massa’ is de omvang van het kantoor (oftewel het aantal werkzame advocaten) eveneens een belangrijke factor. Over het algemeen denken de meeste gesprekspartners dat naarmate bij een kantoor meer advocaten werkzaam zijn, het gemakkelijker wordt om een paralegal in dienst te nemen. Hoe meer advocaten werkzaam zijn bij een kantoor, hoe meer zaken het kantoor normaliter behandelt en hoe meer werkzaamheden er daardoor zijn om uit te besteden aan een paralegal. Omgekeerd geredeneerd betekent dit dat voor eenpitters (en kleine kantoren) een grotere drempel bestaat om een paralegal aan te nemen.

Mogelijkheden voor eenpitters

Uit de interviews met enkele zelfstandige advocaten die een eenmanspraktijk hebben (eenpitters) volgt dat zij onder de huidige voorwaarden geen mogelijkheden zien om een paralegal in dienst te nemen. Vereist is dat de paralegal op basis van een arbeidsovereenkomst bij de advocaat – bij hetzelfde kantoor en hetzelfde kantooradres – werkzaam is. Voor een eenpitter die voornamelijk op toevoegingsbasis werkt kan het volgens gesprekspartners financieel niet uit om een paralegal in dienst te nemen, omdat er geen inkomsten staan tegenover het inzetten van een paralegal in toevoegingszaken. De zelfstandige advocaat kan (en mag) te weinig zaken op jaarbasis draaien, waardoor er onvoldoende werkzaamheden zijn om uit te besteden en de eenpitter te weinig inkomsten heeft om de kosten van de paralegal te dekken. Daarin vormt de grens van 250 toevoegingseenheden per jaar een beperkende factor (zie ook paragraaf 3.4.4). Verder zien gesprekspartners weinig in het ‘delen’ van een paralegal met andere advocaten die ook zelfstandig werken. In de praktijk zouden de advocaten dan onderling afspraken moeten maken over wanneer, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de verschillende advocaten gebruik kunnen maken van de inzet van de paralegal. Dit zou in de praktijk moeilijk werkbaar zijn en voor complicaties kunnen zorgen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de advocaten ieder een eigen werkwijze hebben die van elkaar verschilt, wat ten koste gaat van de efficiëntie van de inzet van de paralegal omdat hij/zij niet op eenzelfde wijze te werk kan gaan.

Mate van specialisatie binnen kantoor

Binnen de advocatuur verschilt de mate van specialisatie per kantoor. Zo zijn er sociale advocatenkantoren die alleen actief zijn binnen één rechtsgebied, kantoren waar elke advocaat een eigen specialisatie heeft en kantoren die een meer algemene praktijk hebben. Bij kantoren waar relatief veel of alle advocaten zich bezighouden met hetzelfde rechtsgebied, is een paralegal breder inzetbaar binnen het kantoor en kan hij/zij onder verantwoordelijkheid van verschillende advocaten werkzaamheden verrichten. Wanneer binnen een kantoor iedere advocaat zich bezighoudt met een verschillend rechtsgebied en een eigen specialisatie heeft, kan er een drempel bestaan om een paralegal voor meerdere advocaten werkzaamheden te laten verrichten. Door gesprekspartners wordt het namelijk wenselijk geacht dat een paralegal over enige basiskennis en ervaring beschikt ten aanzien van het betreffende (sub)rechtsgebied

waarin de paralegal werkzaamheden doet. Voor een paralegal die bijvoorbeeld met name ervaring heeft met zaken op het gebied van personen- en familierecht kan het minder voor de hand liggen om deze paralegal ook in te zetten in strafrechtzaken. Wanneer binnen een kantoor dus sprake is van een relatief grote mate van differentiatie qua specialisaties tussen de advocaten onderling, kan het minder (financieel) aantrekkelijk zijn voor een kantoor om met een paralegal te werken.

3.3.3 Resumé

Uit het voorgaande volgt dat verschillende factoren van belang zijn voor sociaal advocatenkantoren die overwegen om een paralegal in dienst te nemen met het oog op bedrijfseconomische voordelen:

- aantal toevoegingen dat jaarlijks wordt behandeld en werkvoorraad;
- verdeling van werkzaamheden tussen de advocaat en paralegal;
- omvang van het kantoor (mate van schaalvoordelen);
- aantal specialisaties binnen kantoor en per advocaat;
- verhouding tussen inkomsten uit toevoegingen en zaken op commerciële basis.

Om als sociaal advocatenkantoor een paralegal in dienst te kunnen nemen zal dat dus één of meer van de volgende consequenties (kunnen) hebben:

- het kantoor moet meer zaken op commerciële basis gaan behandelen om voldoende inkomsten te genereren voor het aannemen van een paralegal;
- de advocaat moet inleveren op de eigen inkomsten, om de salariskosten van de paralegal te kunnen dragen;
- het kantoor is genoodzaakt om de paralegal een relatief laag (niet marktconform) salaris aan te bieden, wat kan betekenen dat het alleen mogelijk is om een paralegal te werven met een relatief laag opleidingsniveau en/of met weinig werkervaring, of het kantoor kan enkel een paralegal met een parttime betrekking aannemen;
- het kantoor moet meer toevoegingszaken op jaarbasis gaan behandelen, zodat meer omzet wordt gegenereerd en/of de ‘massa’ aan werkvoorraad toeneemt om voldoende werkzaamheden uit te kunnen besteden aan de paralegal;
- het kantoor moet selectiever zijn in het aannemen van zaken op toevoegingsbasis. Dit betekent dat het kantoor naar verhouding meer eenvoudige zaken probeert aan te nemen, waarvan op voorhand wordt ingeschat dat de gemiddelde tijdsbesteding in de zaak beperkt is, en de meer complexe en/of tijdrovende zaken juist niet of minder probeert aan te nemen. Ook kan meer geselecteerd worden op zaken waar sprake is van een repeterend element, die meer in bulk kan worden uitbesteed aan een paralegal.
- de werkwijze van het kantoor is minder gedifferentieerd, bijvoorbeeld door minder verschillende specialisaties tussen advocaten onderling, meer uniformiteit in type zaken en meer uniforme werkprocessen, waardoor een paralegal breder inzetbaar is.

3.4 Kwaliteit van de rechtsbijstand

3.4.1 Gewenste opleidingsniveau paralegal

Onder de huidige voorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand mag zowel een hbo-rechten afgestudeerde als en wo-rechten afgestudeerde als paralegal werkzaamheden verrichten in een toevoeging. De meeste geïnterviewde advocaten geven aan dat het opleidingsniveau (hbo of wo) niet per definitie bepalend is voor de vraag of iemand als paralegal inzetbaar is in toe-

voegingen. Voor de mate waarin paralegals werkzaamheden kunnen verrichten in een toevoegingszaak is de werkervaring van een paralegal van groter belang dan het opleidingsniveau. Enkele gesprekspartners hebben een lichte voorkeur voor hbo'ers als paralegal. Bij hbo-rechten worden studenten opgeleid tot toegepast jurist. Dit betekent dat in de opleiding – in vergelijking met wo-rechten – relatief veel aandacht wordt besteed aan praktische vaardigheden, zoals het schrijven van 'juridische producten' (bijvoorbeeld een bezwaarschrift of verweerschrift) en gespreksvaardigheden (bijvoorbeeld gesprekken met cliënten, conflicthantering, mediation). Hierdoor zouden de hbo-afgestudeerden snel inzetbaar zijn in de beroepspraktijk en is de inwerktijd relatief beperkt. In enkele interviews is door de advocaat aangegeven dat de hbo-jurist (met name met Sociaal Juridische Dienstverlening als studieachtergrond) soms betere communicatieve vaardigheden heeft dan de advocaat, waardoor de hbo'er als paralegal ook beter kan omgaan met moeilijke/kwetsbare groepen cliënten. Wo-rechten wordt als een meer theoretische opleiding bestempeld, waardoor wo'ers vooral na de afronding van de opleiding praktijkervaring opdoen en sprake is van een langere inwerkperiode. Ook wordt door deze gesprekspartners aangevoerd dat de competenties van hbo-juristen ten onrechte worden ondergewaardeerd en onderschat. Verder zijn wo'ers doorgaans duurder om aan te nemen dan een hbo'er.

Andere gesprekspartners zouden juist liever een wo'er als paralegal in dienst nemen. Enkele geïnterviewde advocaten hadden bijvoorbeeld slechte ervaringen met een hbo-jurist die als paralegal werkzaamheden verrichtte, waarbij de advocaat het grootste deel van de werkzaamheden opnieuw moest doen. Door hen wordt opgemerkt dat het denkniveau van wo'ers over het algemeen wat hoger is, waardoor zij een grotere rol in een zaak kunnen hebben, sneller werken en meer werkzaamheden kunnen oppakken dan een hbo'er. Daarbij wordt opgemerkt dat het niveau en de werkhouding – ongeacht opleidingsniveau – van persoon tot persoon fors kan verschillen.

Bij de kantoren waar interviews zijn afgenomen en waar een of meer paralegals werkzaam zijn, valt op dat de achtergrond van paralegals verschilt van kantoor tot kantoor. Bij verschillende kantoren is de daar werkzame paralegal ooit begonnen als secretaresse en uiteindelijk doorgegroeid naar paralegal, soms na een hbo- of wo-opleiding te hebben gevolgd. Deze paralegals werken vaak al vele jaren bij hetzelfde kantoor. Verder is het beeld gedifferentieerd: bij kantoren zijn zowel paralegals werkzaam met een hbo-achtergrond als een wo-achtergrond. Ook volgt uit de gesprekken met kantoren waar een vacature voor een paralegal openstaat (of waar op korte termijn een paralegal wordt geworven), dat niet specifiek wordt geworven op iemand met een hbo- dan wel wo-achtergrond. Beide opleidingsniveaus worden blijkbaar voldoende geacht.

3.4.2 **Kwaliteit rechtsbijstand en mogelijke (gepercipieerde) risico's**

Uit de interviews volgt dat wisselend wordt gedacht over de effecten van de inzet van paralegals op de kwaliteit van de rechtsbijstand. De gesprekspartners die mogelijkheden zien in de inzet van paralegals en relatief veel werkzaamheden zouden uitbesteden, denken over het algemeen ook dat de inzet van paralegals tot een kwaliteitsimpuls kan leiden. Met name geïnterviewde advocaten die ervaring hebben met het werken met paralegals zijn positief. Zij geven aan dat dankzij de inzet van paralegals de advocaat minder tijd kwijt is aan werkzaamheden die gemakkelijk aan een juridisch medewerker kunnen worden overgelaten (werkzaamheden waar de advocaat 'te duur' voor is), waardoor de advocaat weer meer tijd kan besteden aan andere aspecten van de zaak die meer behoren tot het echte 'advocatenwerk' (zoals het grondiger bestuderen van een dossier, meer tijd voor het schrijven van een goed processtuk, meer voorbereidingstijd voor een zitting, etc.). Dit zou de 'ideale situatie' zijn, maar afgevraagd

kan worden of advocaten de vrijgekomen tijd daadwerkelijk zullen 'investeren' in de zaak. Dit gaat immers weer ten koste van de tijdswinst en kostenvoordelen dankzij de inzet van de paralegal. Verder wordt opgemerkt dat een ervaren paralegal kan fungeren als sparringpartner voor de advocaat, waardoor de advocaat en paralegal elkaar scherp houden en eventuele fouten kunnen worden voorkomen. Daardoor kan uiteindelijk betere rechtsbijstand worden geleverd, zo is de gedachte. Ook kan de inzet van een paralegal zorgen voor een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening richting de cliënt, namelijk door de paralegal een rol te geven bij het (kortdurende) cliëntcontact (zoals het te woord staan van de cliënt, het schriftelijk of mondeling afhandelen van bepaalde vragen, etc.). In paragraaf 3.2 is aangegeven dat advocaten niet altijd in de gelegenheid zijn om een cliënt te woord te staan of bijvoorbeeld snel op een e-mail van een cliënt te reageren. In die gevallen heeft het meerwaarde dat een paralegal het contact met de cliënt kan verzorgen. De inzet van paralegals kan volgens gesprekspartners alleen leiden tot een kwaliteitsimpuls indien de advocaat op verantwoorde wijze omgaat met zijn verantwoordelijkheid.

Met name de gesprekspartners die maar beperkte mogelijkheden zien om bepaalde werkzaamheden uit te besteden (bijvoorbeeld alleen jurisprudentieonderzoek of uitzoekwerk op basis van een concrete zoekopdracht), denken (daardoor) dat de kwaliteitswinst vanwege de inzet van een paralegal zeer beperkt tot nihil is. Deze gesprekspartners benoemen eerder de mogelijke risico's van het werken met paralegals.

Risico's

De meeste gesprekspartners geven aan dat zodra de advocaat niet goed omgaat met zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het uitbesteden van werkzaamheden, de inzet van paralegals ten koste kan gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. In de interviews is het meest genoemde risico dat de advocaat op onbehoorlijke wijze (te veel) werkzaamheden uitbesteedt aan een paralegal. Oftewel dat de advocaat werkzaamheden uitbesteedt waarvan hij/zij weet of vermoedt dat de paralegal dergelijke werkzaamheden niet naar behoren kan uitvoeren. Een daarmee samenhangend risico is dat de paralegal onvoldoende wordt begeleid door de advocaat en de advocaat te weinig toeziet op de uitbestede werkzaamheden. Er worden in gesprekken verschillende situaties benoemd waar de inzet van paralegals bewust of onbewust resulteert in risico's voor de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand.

Advocaten met een (te) commerciële blik kunnen een businessmodel zien in het in bulk behandelen van eenvoudige zaken en/of zaken met een repeterend element, waarbij een paralegal de werkzaamheden hiervan grotendeels op zich neemt. Bij deze werkwijze bestaat het risico dat de paralegal fouten maakt, bijvoorbeeld doordat bepaalde details over het hoofd worden gezien (die een advocaat mogelijk wel had opgemerkt) en de advocaat te weinig een vinger aan de pols houdt. Eerder is aangegeven dat verschillende gesprekspartners denken dat de inzet van paralegals tot een kwaliteitsimpuls kan leiden, indien de advocaat de vrijgekomen tijd (in verband met het uit handen geven van bepaalde werkzaamheden) besteedt aan de zaak zodat kwalitatief betere rechtsbijstand wordt geleverd. Wanneer een advocaat echter alleen werkzaamheden uitbesteedt met het oog op het verlagen van de kosten voor het behandelen van een zaak (en daarmee het vergroten van de eigen inkomsten), kan dat juist ten koste gaan van de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand indien een paralegal onvoldoende wordt begeleid.

Daarnaast kunnen advocaten meer willens en wetens misbruik maken van het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand. In enkele interviews wordt gewezen op een praktijk waar advocaten bewust minder kansrijke (of kansloze) zaken aannemen en alsnog gaan procederen,

waarbij ze een toevoeging aanvragen en daarmee omzet generen. Een risico is dat hierbij ‘misbruik’ wordt gemaakt van de mogelijkheid om een paralegal in te zetten. Hierbij merken we op dat zonder de inzet van paralegals ook op vergelijkbare wijze misbruik van het systeem kan worden gemaakt.

Er zijn ook situaties denkbaar waar de advocaat meer onbewust risico’s neemt. Advocaten hebben bijvoorbeeld vaak een hoge werkdruk. Daardoor kan het verleidelijk zijn voor advocaten om – met name tijdens drukke periodes – werkzaamheden over te laten aan een paralegal die de advocaat eigenlijk zelf op zich zou moeten nemen. Hoewel een paralegal uiteraard ook kan zorgen voor het verlagen van de werkdruk, omdat de advocaat immers werkzaamheden kan uitbesteden en dus niet al het werk zelf hoeft te doen, bestaat volgens enkele gesprekspartners desondanks het risico dat bij piekdruk de advocaat ‘doorslaat’ in het uitbesteden van werkzaamheden.

3.4.3 Kwaliteitsborging

Uit gesprekken volgt dat een advocaat die ‘verantwoord’ omgaat met zijn verantwoordelijkheid omtrent het uitbesteden van werkzaamheden aan een paralegal uiteindelijk de belangrijke waarborg vormt voor de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand. De advocaat neemt de opdracht van een cliënt aan en is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Deze verantwoordelijkheid houdt volgens gesprekspartners in dat de advocaat – wanneer een paralegal werkzaamheden verricht in een zaak – in ieder geval op de hoogte blijft/is van het verloop van de zaak. Daarnaast dient de advocaat de (proces)stukken die (eventueel) door een paralegal worden opgesteld (of daartoe een eerste aanzet doet) altijd te controleren. Verder wordt aangegeven dat begeleiding van de paralegal van groot belang is. Zonder goede begeleiding zal de kans toenemen dat er fouten worden gemaakt. Onder de huidige voorwaarden mag een paralegal niet zelfstandig een zaak behandelen en is het niet de bedoeling dat de advocaat het werk van de paralegal blind overneemt. De meeste gesprekspartners denken dat de advocaat vanuit zijn eigen professionaliteit en ervaring goed in staat is om in te schatten welke werkzaamheden al dan niet aan een paralegal kunnen worden overgelaten. De mate waarin deze werkzaamheden worden uitbesteed kan uiteraard verschillen per zaak en per paralegal en is bijvoorbeeld afhankelijk van de werkervaring en denkniveau (en/of opleidingsniveau) van de paralegal.

Verder benadrukken de meeste gesprekspartners dat zodra een zaak wordt aangenomen en een paralegal hierin werkzaamheden gaat verrichten, het belangrijk is om dit ook kenbaar te maken aan de cliënt en dat duidelijk wordt gecommuniceerd over de rolverdeling tussen de advocaat en paralegal. De manier waarop de rol van de paralegal naar cliënten wordt gepresenteerd is dus van belang. Enkele gesprekspartners zien er meerwaarde in wanneer kantoren (waar paralegals werkzaam zijn) op papier duidelijk vastleggen wat de rol van de paralegal is binnen het kantoor en in inhoudelijke zaken, met aandacht voor bijvoorbeeld de werkzaamheden/activiteiten die de paralegal wel en niet mag verrichten en de (gezags)verhouding tussen de advocaat en paralegal. Deze aspecten kunnen bijvoorbeeld in een protocol, handboek of werkprocesbeschrijving schriftelijk worden vastgelegd.

Het feit dat advocaten zich moeten conformeren aan Gedragsregel 13 van de NOvA en verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden die een paralegal in een toevoeging verricht, vormt volgens de meeste gesprekspartners een voldoende waarborg voor de kwaliteit van de door de paralegal geleverde werkzaamheden. Als de paralegal bepaalde fouten maakt, kan de advocaat daarop (eventueel tuchtrechtelijk) worden aangesproken omdat hij eindverantwoordelijk is. Hier gaat een prikkel vanuit om als advocaat niet op onverantwoorde wijze te veel

werkzaamheden over te laten aan een paralegal, waarvan de advocaat weet of kan vermoeden dat de paralegal deze werkzaamheden niet naar behoren kan of mag uitvoeren.

Tegelijkertijd menen gesprekspartners dat een dergelijke gedragsregel niet zal voorkomen dat zich in de praktijk toch onwenselijke situaties voordoen. Bepaalde advocaten (de ‘rotte appels’) kunnen immers willens en wetens misbruik maken van de mogelijkheid om paralegals in te zetten. Volgens gesprekspartners is actief toezicht op de naleving van de gedragsregels en inschrijvingsvoorwaarden in dat geval de belangrijkste remedie tegen wanpraktijken.

3.4.4 Voorwaarden inzet paralegal

In de huidige inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand worden verschillende voorwaarden gesteld aan de inzet van paralegals in toevoegingen. Deze voorwaarden dienen mede om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen. In deze paragraaf wordt besproken hoe gesprekspartners denken over verschillende van deze voorwaarden.

Opleidingsvereisten

De inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand vereisen dat een paralegal minimaal een hbo-rechten opleiding moet hebben afgerond. Verder worden geen nadere vereisten gesteld aan paralegals. Verschillende geïnterviewde advocaten vinden het opmerkelijk dat aan een advocaat allerlei vereisten worden gesteld en aan verschillende voorwaarden moet voldoen om het beroep te mogen uitoefenen (beroepsopleiding, opleidingspunten die jaarlijks moeten worden behaald), terwijl voor paralegals geen nadere verplichtingen (anders dan het algemene kader van artikel 13 van de Gedragsregels) gelden om werkzaamheden te mogen verrichten in een toevoeging. Dit geldt zowel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand als voor de commerciële advocatuur. De functie van paralegal/juridisch medewerker heeft ook geen formele status bij de NOvA. Het voorgaande betekent dat in de praktijk grote verschillen kunnen en mogen bestaan tussen paralegals, zowel qua werkervaring als opleidingsniveau. Volgens enkele gesprekspartners zou het goed zijn om strengere vereisten te stellen aan opleidingsniveau (minimaal wo-niveau of een (jaarlijkse) cursusverplichting) en werkervaring. Daarmee zou een bepaalde minimumkwaliteit van de geleverde werkzaamheden beter worden geborgd. Wat een redelijke ondergrens is voor het minimaal aantal jaar werkervaring en wat voor andere vereisten zouden moeten gelden, vinden gesprekspartners echter moeilijk te zeggen.

De meeste gesprekspartners vinden het echter niet noodzakelijk om onder de huidige voorwaarden meer eisen te stellen aan een paralegal. De advocaat zou het beste in staat zijn om in te schatten wat wel en niet verantwoord is om over te laten aan een paralegal. Verder is de keerzijde van het stellen van nadere vereisten dat de paralegal over het algemeen duurder wordt, bijvoorbeeld omdat de paralegal een hoger opleidingsniveau en/of meer werkervaring moet hebben. Daardoor wordt de drempel groter voor kantoren om een paralegal aan te nemen en minder aantrekkelijk om met paralegal te werken. Indien de huidige voorwaarden zouden worden gewijzigd en een paralegal bijvoorbeeld ook geheel zelfstandig bepaalde type toevoegingen zou mogen afhandelen, vinden de meeste gesprekspartners het wel wenselijk om nadere eisen te stellen.

Bewerkelijke zaken

Volgens de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand mogen paralegals geen werkzaamheden verrichten in extra uren-zaken. Vrijwel alle geïnterviewde advocaten geven aan dat zij niet inzien waarom het niet is toegestaan om een paralegal in te zetten in extra-urenzaken. Juist in extra-uren zaken zou het volgens de meeste advocaten zinvol en wenselijk

zijn om paralegals in te kunnen zetten. Aangegeven wordt dat bewerkelijke zaken doorgaans omvangrijk zijn en relatief veel uitzoekwerk vergen, waardoor dergelijke zaken zich goed lenen voor het uitbesteden van werkzaamheden. Verder wordt door meerdere gesprekspartners opgemerkt dat het niet logisch is dat een paralegal wel in het forfaitaire gedeelte van de zaak kan worden ingezet, maar niet in het extra-urengedeelte.

Meerdere advocaten geven aan dat extra uren-zaken relatief vaak in het strafrecht worden toegekend. De meeste geïnterviewde advocaten die actief zijn in het strafrecht geven aan dat juist in grote en complexe zaken het prettig is als een paralegal voor uitzoekklussen kan worden ingezet. Een advocaat geeft als voorbeeld dat een paralegal kan worden ingezet als er een grote hoeveelheid aan videobeelden in het dossier zit die moet worden nagegaan. De paralegal zou daar bijvoorbeeld een selectie van kunnen maken, waarbij de advocaat vervolgens het meest relevante materiaal kan bestuderen. Een andere advocaat geeft aan dat een paralegal in een extra uren-zaak op gerichte en afgebakende juridische- en of feitelijke uitzoekklussen kan worden ingezet. Of een paralegal in een extra-urenzaak alvast een selectie van relevante informatie uit de ordners van een zaak kan maken, wordt wisselend gedacht. Met betrekking tot het personen- en familierecht geeft een advocaat aan dat wanneer een zaak een extra-urenzaak wordt, de zaak vaak dermate ingewikkeld is dat er geen inhoudelijke werkzaamheden meer zijn voor de paralegal. Bovendien zijn volgens deze advocaat processtukken dan al grotendeels geschreven.

Verschillende geïnterviewde advocaten begrijpen weliswaar de achterliggende gedachte van de voorwaarde om geen paralegals in te zetten in extra uren-zaken, namelijk dat het gaat om juridisch en feitelijk complexere zaken, maar geven aan dat er in die zaken vaak ook uitzoekwerk en jurisprudentieonderzoek is waar een paralegal op kan worden ingezet. Ook wordt genoemd dat een paralegal met veel kennis op een specifiek rechtsgebied, juist goed zou kunnen ondersteunen in een extra uren-zaak. Een andere advocaat geeft aan dat werkzaamheden in extra-urenzaken – gelet op de complexiteit van desbetreffende zaken – beter kunnen worden uitbesteed aan advocaat-stagiaires in plaats van paralegals. Onder de huidige voorwaarden mag een advocaat-stagiair wel werkzaamheden verrichten in bewerkelijke zaken.

Uitgesloten rechtsgebieden

De Raad voor Rechtsbijstand heeft enkele rechtsgebieden aangewezen waar een paralegal geen werkzaamheden mag verrichten. Het uitsluiten van de specialisaties psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht en piket- en AC-diensten (of een aantal van deze specialisaties) voor paralegals is volgens de meeste geïnterviewde advocaten begrijpelijk. Bij deze specialisaties gaat het om kwetsbare doelgroepen, zoals jeugdigen, psychiatrisch patiënten en vluchtelingen. Zaken binnen deze rechtsgebieden kunnen alleen door gespecialiseerde advocaten worden behandeld. Advocaten geven aan dat er hoge eisen gesteld worden om toegelaten te worden tot deze specialisaties en het daarom vreemd zou zijn als een paralegal daar kan worden ingezet. Paralegals zouden in ieder geval geen cliëntcontact mogen hebben met kwetsbare cliënten, zo wordt opgemerkt. Een aantal advocaten geeft aan eventueel wel mogelijkheden te zien om een paralegal ‘achter de schermen’ werkzaamheden te laten verrichten, dus los van het contact met cliënten. Daarbij wordt tegelijkertijd de kanttekening gemaakt dat dan relatief weinig werkzaamheden overblijven.

De meeste gesprekspartners menen dat een paralegal niet of zeer terughoudend zou moeten worden ingezet in jeugdstrafzaken. Zo loopt het contact met jeugdigen anders dan met volwassenen en vergt een jeugdstrafzaak bepaalde specifieke vaardigheden, bijvoorbeeld als het gaat om de omgang met de jeugdige. Daarnaast kunnen verschillende instanties betrokken

zijn, zoals de Raad voor de Kinderbescherming. Op deze algemene gedachtenlijn had één geïnterviewde strafrechtadvocaat – die ook gespecialiseerd is in het jeugdstrafrecht – een afwijkende opvatting. Volgens die advocaat zou het van toegevoegde waarde zijn om een paralegal te mogen inzetten in jeugdstrafzaken. Deze zaken zijn juridisch gezien niet anders dan ‘reguliere’ strafrechtzaken. De advocaat stelt dat het prettig is voor de jeugdige cliënt om een vertrouwd gezicht te hebben, ook (of juist met name) wanneer de advocaat even niet beschikbaar is. In dit opzicht kan een paralegal – afhankelijk van de zwaarte van de zaak – van meerwaarde zijn.

Bijna alle advocaten kunnen zich vinden in de voorwaarde dat psychiatrisch patiëntenrecht is uitgesloten voor paralegals. Het gaat ook hierbij om een kwetsbare en atypische doelgroep. Daarbij wordt door meerdere advocaten aangegeven dat in het psychiatrisch patiëntenrecht weinig geschikte werkzaamheden zijn die uitbesteed kunnen worden. Er zijn weinig voorbereidende werkzaamheden en doorgaans zit de meeste tijd in dergelijke zaken in het cliëntcontact en aanwezigheid bij de zitting, wat volgens gesprekspartners niet aan een paralegal kan worden overgelaten. Daardoor zijn weinig efficiëntievoordelen te behalen met de inzet van een paralegal.

De geïnterviewde advocaten die actief zijn in het asiel- en vreemdelingenrecht, geven aan dat het verstandig is dat piket- en AC diensten zijn uitgesloten voor paralegals. Volgens de advocaten worden hoge eisen gesteld aan advocaten om dergelijke zaken te mogen behandelen, waardoor het logisch is dat paralegals hierin geen werkzaamheden mogen vervullen. Ook voor de overige piketdiensten is het algemene beeld dat het niet voor de hand ligt dat paralegals hierin werkzaamheden verrichten.

250 toevoegingseenheden per jaar

Door de geïnterviewde advocaten wordt wisselend gedacht over de maximumgrens van 250 toevoegingseenheden per jaar en de wenselijkheid om deze grens eventueel te verruimen. Uit de interviews volgt dat het aantal toevoegingen (en zaken op betalende basis) dat een sociaal advocaat op jaarbasis behandelt behoorlijk kan verschillen per kantoor en per advocaat. Er zijn advocaten die dicht op of net boven de grens van 250 toevoegingseenheden per jaar zitten, er zijn advocaten die er bewust voor kiezen om niet ‘te veel’ zaken per jaar te behandelen zodat de werkdruk niet te hoog wordt, en er zijn advocaten die de grens van 250 niet kunnen halen (ook al zouden ze ernaar streven), omdat binnen het betreffende specialisme/rechtsgebied het aanbod aan zaken beperkt is. Bij deze laatste groep advocaten wordt door verschillende gesprekspartners als knelpunt gesignaleerd dat de Raad voor Rechtsbijstand recent de inschrijvingsvoorwaarden heeft aangescherpt als het gaat om de deskundigheidseisen en specialisaties waarin een sociaal advocaat actief mag zijn. Zo mag een advocaat per 2020 voor maximaal vier specialisaties staan ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand. Daardoor wordt het lastiger om voldoende zaken op jaarbasis te kunnen behandelen.

Het verruimen van de maximumgrens van 250 toevoegingseenheden wordt door sommige advocaten gezien als een voorwaarde voordat het financieel haalbaar wordt voor sociale advocatenkantoren om een paralegal in dienst te kunnen nemen. Hoewel veel sociaal advocaten niet snel de maximumgrens halen, zal dat met de inzet van een paralegal makkelijker zijn. In paragraaf 3.3 is beschreven dat naarmate een kantoor meer zaken behandelt, de omzet en de werkvoorraad van een kantoor toeneemt, en het daarmee financieel gemakkelijker wordt om een paralegal aan te nemen en er eerder voldoende werkzaamheden zijn om uit te besteden. Volgens verschillende geïnterviewde advocaten fungeert de grens van 250 toevoegingseenheden daardoor nu als belemmering om paralegals in te zetten. Het verruimen van deze grens

zou de inzet van paralegals dus aantrekkelijker maken. De advocaten die voorstander zijn van het verruimen van de grens zien in principe ook geen extra risico's voor de kwaliteit. De kwantiteit van het werk zou geen invloed hebben op de kwaliteit van het werk. Zij denken dat de voorwaarde dat de advocaat verantwoordelijkheid blijft voor het geleverde werk, voldoende waarborg vormt voor de kwaliteit van de rechtsbijstand.

Enkele advocaten vinden het opmerkelijk dat het aantal toevoegingseenheden niet 'meegroeit' wanneer een paralegal wordt ingezet. Op het moment dat werkzaamheden aan een paralegal worden uitbesteed, kan een advocaat/kantoor immers meer zaken in behandeling nemen en zal de maximumgrens eerder worden bereikt. Daarbij wordt opgemerkt dat het onder de huidige voorwaarden wel is toegestaan om bij de inzet van een advocaat-stagiair (op verzoek) het aantal toevoegingseenheden te verhogen tot 300. De vraag wat een redelijke maximumgrens zou zijn, indien deze wordt verruimd bij de inzet van paralegals, is lastig te beantwoorden volgens gesprekspartners. Een nuancering is dat de maximumgrens geen (of in minder mate) belemmering hoeft te vormen wanneer een paralegal wordt ingezet in een kantoor met meerdere advocaten, aangezien de paralegal dan voor meerdere advocaten kan werken.

Er zijn ook verschillende advocaten die vinden dat de huidige maximumgrens moet worden gehandhaafd. Het verruimen van deze grens zou het risico met zich meebrengen dat de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand afneemt. Aangegeven wordt dat de grens van 250 toevoegingseenheden op jaarbasis al relatief hoog ligt. Wanneer individuele advocaten meer dan 250 zaken per jaar gaan behandelen, is de verwachting dat zij onvoldoende tijd hebben om elke zaak voldoende aandacht te geven. De consequentie hiervan kan zijn dat paralegals minder goed worden begeleid en dat de advocaat niet al het geleverde werk goed kan controleren. De kans op fouten neemt daardoor toe, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Bovendien kunnen met het verruimen van de maximumgrens zich eerder onwenselijke praktijken en excessen voordoen. Advocaten die alleen oog hebben op het maximaliseren van de inkomsten kunnen 'misbruik' maken van het feit dat zij meer zaken op jaarbasis mogen behandelen.

Verruimen voorwaarden

Een deel van de geïnterviewde advocaten geeft aan dat – indien de vergoedingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand niet worden verhoogd – de inzet van een paralegal alleen financieel aantrekkelijk wordt, wanneer het is toegestaan dat paralegals zelfstandig bepaalde toevoegingen mogen behandelen. Het zou dan alleen mogen gaan om de relatief eenvoudige zaken. Wat als 'eenvoudige zaak' moet worden bestempeld verschilt per (sub)rechtsgebied en van geval tot geval. Binnen het strafrecht kan het bijvoorbeeld gaan om de minder zware zaken met een zitting voor een politierechter of een OM-zitting. Ook binnen het bestuursrecht, in het bijzonder het sociaal zekerheidsrecht, komen eenvoudige zaken voor die een paralegal volgens enkele advocaten zelfstandig zou kunnen doen. Indien paralegals zelfstandig toevoegingen zouden mogen behandelen zou dat volgens patroonsconstructie kunnen, dus op een vergelijkbare wijze als bij advocaat-stagiaires die in toevoegingen werkzaamheden verrichten. De paralegal behandelt dan onder begeleiding van een patroon een toevoeging. In een interview wordt wel afgevraagd op welke manier de Raad voor Rechtsbijstand – bij verruimen van de voorwaarden – alsnog op werkbare wijze kan 'inkaderen' binnen welke rechtsgebieden en welke type zaken een paralegal al dan niet zelfstandig zaken mag gaan behandelen. Het gedetailleerd voorschrijven in de inschrijvingsvoorwaarden in welke type zaken en type rechtsgebieden een paralegal zelfstandig een toevoeging mag behandelen lijkt niet werkbaar.

Wanneer paralegals zelfstandig bepaalde toevoegingen zouden mogen behandelen, geven verschillende gesprekspartners aan dat het dan wenselijk is dat tegelijkertijd strengere eisen worden gesteld aan paralegals. Advocaten dienen namelijk ook aan verschillende vereisten en verplichtingen te voldoen om rechtsbijstand te mogen leveren (zie hoofdstuk 2). Het vereiste dat een paralegal minimaal een hbo-opleiding heeft afgerond is onvoldoende om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen. Zoals eerder aangegeven vinden gesprekspartners het tegelijkertijd lastig om concreet aan te geven aan welke specifieke strengere vereisten een paralegal al dan niet zou moeten voldoen. Overigens vindt een deel van de respondenten het in zijn geheel niet verstandig om paralegals zelfstandig zaken te laten behandelen.

3.5 Overige hulpmiddelen

3.5.1 Andere vormen van functiedifferentiatie

De inzet van paralegals is slechts één vorm van functiedifferentiatie. Verschillende van de geïnterviewde advocaten(kantoren) maken (ook) op andere wijze gebruik van functiedifferentiatie. Vrijwel alle kantoren maken gebruik van een secretariaat, die met name de ondersteunende, logistieke en administratieve werkzaamheden op zich neemt. Enkele gesprekspartners merken op dat een goede juridische secretaresse met veel werkervaring ook een (beperkte) inhoudelijke rol kan spelen in zaken, eventueel als alternatief voor een paralegal. Verder zijn bij veel kantoren advocaat-stagiaires werkzaam. De advocaat-stagiair is volwaardig advocaat en beëdigd, maar verricht onder begeleiding van een patroon werkzaamheden. Over het algemeen kan en wordt de advocaat-stagiair breed ingezet in inhoudelijke zaken. In vergelijking met een paralegal kan en mag de advocaat-stagiair in grotere mate zelfstandig werkzaamheden verrichten. Een belangrijk verschil met een paralegal is dat de advocaat-stagiaire nadrukkelijk een doorgroefunctie betreft. Het advocatenkantoor maakt aanvankelijk relatief hoge kosten (in verband met de beroepsopleiding) door het aannemen van een advocatuur-stagiair en doorgaans is het de bedoeling dat de advocaat-stagiair na drie jaar als advocaat-medewerker bij het kantoor aan de slag kan. De advocaat-stagiaire wordt daardoor in principe gestimuleerd om in korte tijd zoveel mogelijk ervaring op te doen. Hoewel bij verschillende kantoren een paralegal ook een doorgroefunctie vormt (van paralegal naar advocaat-stagiaire en uiteindelijk zelfstandig advocaat), is dat lang niet altijd het geval.

Verder hebben veel kantoren stageplekken voor hbo- of wo-studenten. Deze studenten worden vooral voor administratieve, logistieke en ondersteunende werkzaamheden ingezet. We hebben twee advocaten gesproken die een kleine praktijk hebben en in plaats van een secretariaat gebruik maken van mbo-studenten voor het afhandelen van telefoontjes en dergelijke. Een andere zelfstandige advocaat maakte in plaats van een secretariaat gebruik van een telefooncentrale.

3.5.2 Technische hulpmiddelen

Uit gesprekken volgt dat door meer te digitaliseren aanzienlijk efficiënter kan worden gewerkt. Een strakke digitale kantoororganisatie kan advocaten veel 'administratieve rompslomp' besparen en veel tijdswinst opleveren. Veel kantoren werken nog relatief 'analoog' en kunnen met verdergaande digitalisering veel efficiëntiewinst behalen, aldus verschillende gesprekspartners. Bij digitalisering kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gebruik van goede software voor digitaal dossierbeheer en urenregistratie, een goed CRM-systeem, het automatiseren van proceshandelingen, en het gebruik van standaard formats en sjablonen voor verschillende (proces)stukken en brieven. Hiermee kunnen kantoren werkprocessen verder stroom-

lijnen. Met name wanneer ‘bulkzaken’ worden behandeld kan verdergaand worden geautomatiseerd. Een kanttekening is dat ICT-voorzieningen en automatisering kostbaar zijn, waardoor met name voor kleinere kantoren een drempel bestaat voor het (vergaand) automatiseren van kantoorprocessen.

Ook kunnen digitale voorzieningen worden gebruikt waarmee advocaten sneller en gemakkelijker relevante informatie voor een zaak kunnen raadplegen. Dit kan ‘intern’ door bijvoorbeeld een database in te richten waarin relevante jurisprudentie, parlementaire stukken en artikelen worden verzameld. Ook kunnen afgehandelde zaken hierin worden opgenomen. Advocaten die binnen een kantoor geheel zelfstandig werken kunnen daardoor gemakkelijk vergelijkbare zaken opzoeken. Ook ‘externe’ voorzieningen kunnen worden benut. Een voorbeeld binnen het asielrecht is Vluchtweb. Dit is een digitale kennisbank van VluchtelingenWerk waar advocaten informatie kunnen vergaren over relevantie jurisprudentie, wetsgeschiedenis, informatie over herkomstlanden, terugkeerbeleid, etc. Dankzij dergelijke voorzieningen hoeven advocaten (en/of paralegals) minder tijd te besteden aan het verzamelen van informatie voor een bepaalde zaak.

Ten aanzien van (technologische) hulpmiddelen die behulpzaam kunnen zijn voor ondersteuning van de werkzaamheden van een paralegal, wordt door gesprekspartners met name het hanteren van standaard formats voor processtukken, brieven, overeenkomsten en andere stukken genoemd. Met dergelijke formats kan een paralegal eerder worden ingezet bij het opstellen van stukken. Advocaten die liever niet hebben dat de paralegal een ‘inhoudelijke’ rol heeft bij het opstellen van stukken, zouden een paralegal bijvoorbeeld wel met behulp van een standaardformat bepaalde gegevens alvast kunnen laten invullen, waarna de advocaat zelf het stuk ‘inhoudelijk’ aanvult.

4 Paralegals in de commerciële advocatuur en andere beroepsgroepen

4.1 Inleiding

Om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals heeft een vergelijking plaatsgevonden met verschillende andere doelgroepen die al ervaring hebben opgedaan met paralegals. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de commerciële advocatuur (paragraaf 4.2), overige gesubsidieerde rechtsbijstandverleners (paragraaf 4.3), rechtsbijstandverzekeraars (paragraaf 4.4) en het notariaat (paragraaf 4.5.). In paragraaf 4.6 sluiten we af met een korte conclusie.

4.2 Commerciële advocatuur

4.2.1 Geschikte werkzaamheden

Uit de gesprekken met advocaten en paralegals die werkzaam zijn in de commerciële advocatuur, blijkt dat de werkzaamheden van de paralegal op veel punten vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden van een paralegal die in toevoegingszaken wordt ingezet. Op bepaalde vlakken bestaan hieromtrent echter ook verschillen.

Paralegals die bij commerciële advocatenkantoren werkzaamheden verrichten in inhoudelijke zaken hebben hierin nadrukkelijk een ondersteunende rol. Met name in zaken waar veel voorbereidende werkzaamheden zijn of 'bulkwerk', worden paralegals ingezet. Meest genoemde werkzaamheden zijn jurisprudentie-onderzoek, (juridisch) uitzoekwerk, controleren van processtukken op formaliteiten en controleren van dossiers op volledigheid. Afhankelijk van het type zaak kan een paralegal ook een rol hebben bij het (helpen) opstellen van voorbereidende documenten en/of processtukken. Cliëntbesprekingen of besprekingen/onderhandelingen met andere partijen zouden uitsluitend door de advocaat moeten worden gevoerd, zo geven gesprekspartners aan. Ook het pleiten tijdens een zitting is alleen weggelegd voor de advocaat. Door enkele gesprekspartners is aangegeven dat een paralegal (afhankelijk van het type commerciële zaak) het 'eenvoudige' cliëntcontact kan verzorgen en eventueel het contact met derden.

Eerder is aangegeven dat binnen de commerciële advocatuur het type cliënt verschilt van het type cliënt dat door advocaten met een toevoeging wordt bijgestaan. Binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand gaat het doorgaans om particulieren met een laag inkomen, waar het ook geregeld gaat om kwetsbare personen met bepaalde problematiek. In de commerciële

advocatuur worden naast particulieren ook vaak rechtspersonen bijgestaan. De aard en omvang van de zaken die worden behandeld hebben daardoor een verschillend karakter. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat in algemene zin in de commerciële advocatuur – met name binnen het civielrecht – vaker sprake is van een adviespraktijk, terwijl in toevoegingen eerder sprake is van een procespraktijk (en daarmee relatief veel zittingen bij de rechterlijke instanties). Vanwege de verschillen in type cliënt en type zaken worden paralegals binnen de commerciële advocatuur ook in andere type zaken/rechtsgebieden ingezet. In de gevoerde gesprekken zijn verschillende rechtsgebieden als voorbeeld benoemd waar vaak paralegals worden ingezet. In het insolventierecht ondersteunen paralegals bijvoorbeeld als faillissementsmedewerkers in de afwikkeling van faillissementen. Ook wordt ondersteuning in de transactiepraktijk als voorbeeld genoemd. Dan gaat het bijvoorbeeld om fusie- en overname-recht.

De rol die een paralegal heeft in een zaak is uiteindelijk in belangrijke mate afhankelijk van de wensen en verwachtingen van de cliënt. De wijze en intensiteit waarop een paralegal in inhoudelijke zaken wordt ingezet hangt ook af van de omvang van het kantoor. Er bestaat bijvoorbeeld een groot verschil in werkwijze tussen een 'Zuidaskantoor' met meer dan honderd advocaten en een commercieel kantoor met vijf advocaten. Over het algemeen is het beeld dat bij kleinere kantoren een paralegal een wat prominentere rol kan krijgen bij de ondersteuning in inhoudelijke zaken. Bij de grote commerciële kantoren – die vaak in opdracht van grote bedrijven omvangrijke en langdurige zaken behandelen – heeft de paralegal een 'ondergeschikte' rol. In dergelijk zaken is sprake van taakdifferentiatie tussen paralegals, advocaat-stagiairs, en de advocaat-medewerker/advocaat-partner, waarbij de paralegal voornamelijk ondersteunt en 'achter de schermen' werkzaamheden verricht. Ook ten aanzien van de functie van juridisch medewerker/paralegal kan nog worden gedifferentieerd. We spraken bijvoorbeeld een groot kantoor waar drie functieprofielen bestaan voor een juridisch medewerker: paralegal 1, paralegal 2 en paralegal 3. De paralegal 1 heeft hbo-werk- en denkniveau en verricht met name administratieve en logistieke werkzaamheden; de paralegal 2 heeft een afgeronde hbo-opleiding en heeft met name een rol in de voorbereiding van een zaak; de paralegal 3 – oftewel de *professional support lawyer* – heeft een wo-opleiding afgerond en kan een actievere rol hebben in een zaak en houdt zich bezig met de ontwikkeling van *know-how*.

Uit enkele gesprekken volgt dat een belangrijk verschil is dat paralegals in de commerciële advocatuur – met name bij grote commerciële kantoren, waar paralegals ook wel *professional support lawyers* worden genoemd – niet alleen in inhoudelijke zaken ondersteunende werkzaamheden verrichten, maar ook een bijdrage leveren aan het ontwikkelen en bijhouden van het *know-how* systeem van het kantoor (kennismanagement). Zoals eerder beschreven gaat het onder meer om het vergaren van informatie over actuele en relevante wet- en regelgeving, jurisprudentie en commentaren daarbij, het verzamelen van voorbeeldmateriaal en informatie over ontwikkelingen in de markt, etc. Daarnaast kunnen paralegals worden ingezet voor meer acquisitiegerichte activiteiten. Daarbij kan worden gedacht aan het schrijven van blogs of andere online te publiceren artikelen.

4.2.2 Financiële mogelijkheden inzet paralegal

Een van de belangrijkste verschillen tussen de advocatuur met en zonder toevoegingen wat betreft de inzet van paralegals, is dat de paralegal bij zaken op betalende/commerciële basis declarabele uren kan maken tegen een commercieel/gepast tarief. Dit betekent dat de paralegal meer omzet genereert voor het kantoor, waardoor paralegals zichzelf veel gemakkelijker kunnen terugverdienen. Een paralegal in een toevoegingszaak genereert immers (bij een ge-

lijkblijvend aantal zaken) geen ‘eigen’ omzet maar neemt de advocaat werk uit handen waardoor impliciet omzet gegenereerd wordt. Daardoor worden de mogelijkheden van de inzet van paralegals in de commerciële advocatuur fors hoger ingeschat dan in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De mate waarin gemaakte uren van de paralegal (mogen) worden gedeclareerd is afhankelijk van het type cliënt/zaak en eventuele afspraken met en wensen van de cliënt.

4.2.3 **Kwaliteit rechtsbijstand**

Wat betreft de kwaliteit van de rechtsbijstand en mogelijke risico's bij de inzet van paralegals, worden door gesprekspartners over het algemeen dezelfde punten aangedragen als bij de inzet van paralegals in toevoegingen (zie paragraaf 3.4). Aangegeven wordt dat mits de advocaat op verantwoorde wijze werkzaamheden uitbesteedt, de advocaat het werk van de paralegal altijd controleert en de paralegal goed wordt begeleid, de inzet van een paralegal niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. De gedragsregel die de advocaat als eindverantwoordelijk aanmerkt voor het geleverde werk van de paralegal vormt in principe een goede en voldoende waarborg voor de kwaliteit van de rechtsbijstand. Indien paralegals structureel werkzaamheden verrichten die zij niet naar behoren kunnen vervullen, zal dat ten koste gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Opgemerkt wordt dat binnen de commerciële advocatuur hierdoor mogelijk een extra prikkel bestaat voor advocaten om paralegals op verantwoorde wijze in te zetten, omdat (het in stand houden van) een goed imago van een kantoor van belang is voor de mate waarin cliënten kunnen worden geworven dan wel cliënten diensten willen blijven afnemen van het kantoor.

Door enkele geïnterviewden wordt aangegeven dat het voor cliënten ook voordelen heeft wanneer een paralegal wordt ingezet. Aangezien de paralegal tegen een goedkoper/passender tarief bepaalde werkzaamheden op zich kan nemen, die de advocaat anders tegen een relatief hoog tarief had verricht, zijn de kosten voor de geleverde rechtsbijstand lager voor de cliënt.

4.3 **Overige gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners**

4.3.1 **Wsnp-bewindvoerders**

Wsnp-zaken op toevoegingsbasis

Naast advocaten zijn er ook enkele andere beroepsgroepen die gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen verlenen, waaronder Wsnp-bewindvoerders. Een Wsnp-bewindvoerder wordt door de rechter aangewezen in het geval een minnelijke schuldregeling niet tot een (gewenst) resultaat leidt en een verzoek van de schuldenaar om te worden toegelaten tot een schuldsaneringsregeling op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) wordt toegevoegd door de rechter. De Wsnp-bewindvoerder is verantwoordelijk voor de boedel en uitgaven binnen het schuldsaneringstraject. De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de *Regeling toevoeging bewindvoerder Wsnp II*⁴⁹ bepaald dat de rechtsbijstand waarvoor een toevoeging kan worden verleend aan de Wsnp-bewindvoerder, strikt beperkt is tot het voeren van drie specifieke verzoekschriftprocedures (voor dwangvoorzieningen) die in de Faillissementswet zijn genoemd:⁵⁰

⁴⁹ De regeling is gebaseerd op artikel 13 lid 1 sub c van de Wrb en artikel 39 van het Bvr 2000.

⁵⁰ In afwijking van het Bvr 2000 is in artikel 6 van de Regeling toevoeging bewindvoerder Wsnp II bepaald dat de bewindvoerder voor een dwangakkoord een vergoeding van € 890 ontvangt en voor een moratorium en voorlopige voorziening € 700.

- het uitspreken van een moratorium op bedreigende situaties tijdens pogingen van een schuldhulpverlener om een buitengerechtelijk akkoord te realiseren (artikel 287b Faillissementswet);
- het opleggen van een dwangakkoord als tijdens die pogingen een of meer schuldeisers op onredelijke gronden weigeren in te stemmen met een aangeboden akkoord (artikel 287a Faillissementswet);
- een voorlopige voorziening met als doel te voorkomen dat, in afwachting van de behandeling van een ingediend verzoek tot toepassing Wsnp, schuldeisers alsnog machtsmiddelen inzetten (artikel 287 lid 4 Faillissementswet).

Advocaten kunnen ook bovengenoemde verzoekschriftprocedures op toevoegingsbasis voeren. Daarvoor kan de advocaat een reguliere toevoeging aanvragen.⁵¹

Een Wsnp-bewindvoerder moet een overeenkomst met de Raad voor Rechtsbijstand sluiten om in aanmerking te komen voor een toevoeging.⁵² Voordat een Wsnp-bewindvoerder als zodanig door de rechtbank kan worden benoemd⁵³, moet de bewindvoerder ingeschreven staan in het Wsnp-register. Dit register wordt beheerd door het Bureau Wsnp.⁵⁴ Zowel advocaten als niet-advocaten kunnen worden ingeschreven in het register. De Raad voor Rechtsbijstand heeft in de *Beleidsregels voor inschrijving bewindvoerders Wsnp en bewindvoerderorganisaties Wsnp in het register* nadere voorwaarden gesteld voor inschrijving in het Wsnp-register. De Wsnp-bewindvoerder die geen advocaat is kan in het register worden ingeschreven als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:⁵⁵

- de bewindvoerder is werkzaam bij een advocatenkantoor met lopende insolventiepraktijk of bij een bewindvoerdersorganisatie⁵⁶;
- de bewindvoerder is in de tien jaar voorafgaand aan het verzoek tot inschrijving niet als persoon insolvent geweest, heeft geen (problematische) schulden gehad en is van (financieel) onbesproken gedrag;
- de bewindvoerder heeft het diploma behaald voor de hbo-basisopleiding ‘Bewindvoering Wsnp voor niet-advocaten’, ook wel bekend als de ‘Leergang Wsnp’, aangeboden door OSR juridische opleidingen;⁵⁷
- de bewindvoerder overlegt een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) van ten hoogste drie maanden oud.

Om als Wsnp-bewindvoerder (niet zijnde een advocaat) in het register ingeschreven te blijven staan, moet de bewindvoerder elke drie jaar een geactualiseerde VOG aanleveren en is de bewindvoerder verplicht tot permanente opleiding. Elke drie jaar moet een bewindvoerder in

⁵¹ Het aantal punten dat staat voor een zaak ‘Schuldsanering/betalingsregeling’ is 11 punten. Zie de zaakcodelijst van de Raad voor Rechtsbijstand (O033).

⁵² De bewindvoerder moet aan verschillende voorwaarden voldoen om een dergelijke overeenkomst te kunnen sluiten. De bewindvoerder moet: a) ingeschreven zijn in het Wsnp-register; b) in de periode dat hij/zij werkzaam is als Wsnp-bewindvoerder in ieder geval 50 schuldsaneringszaken hebben afgewikkeld; c) een certificaat, niet ouder dan één jaar, van tenminste 4 studiepunten kunnen overleggen van een door de Raad voor Rechtsbijstand goedgekeurde permanente educatie over onderwerpen die samenhangen met het voeren van een verzoekschriftenprocedure; d) bekend zijn met de ‘Werkinstructie verzoekprocedures moratorium, voorlopige voorziening, dwangakkoord’. Zie artikel 2 lid 1 van de Regeling toevoeging bewindvoerder Wsnp II.

⁵³ Een door de rechtbank op grond van artikel 287 lid 3 van de Faillissementswet benoemde natuurlijke persoon of rechtspersoon.

⁵⁴ Bureau Wsnp is onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand en voert werkzaamheden uit voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen, in opdracht van de minister van Justitie en Veiligheid.

⁵⁵ Artikel 2.1 van de beleidsregels.

⁵⁶ Een organisatie die bij de Raad voor Rechtsbijstand in het Wsnp-register staat ingeschreven als bewindvoerdersorganisatie Wsnp.

⁵⁷ Voor het volgen van de ‘Leergang Wsnp’ moet iemand beschikken over hbo-werk- en denkniveau (een hbo-diploma is echter niet vereist). De leergang vormt een 11-daagse cursus waar alle onderwerpen en deelgebieden van het werkveld van de bewindvoerder Wsnp aan bod komen.

dat kader minimaal 36 PE-punten behalen.⁵⁸ Een (insolventie)advocaat die is ingeschreven bij de NOvA, wordt automatisch geregistreerd in het Wsnp-register zodra hij/zij benoemd is in een Wsnp-zaak als Wsnp-bewindvoerder.⁵⁹

Werkzaamheden

In de praktijk kunnen Wsnp-bewindvoerders (advocaten en niet-advocaten) op grofweg drie manieren zijn georganiseerd:

- Bewindvoerderskantoren: Wsnp-bewindvoerders, niet zijnde een advocaat, zijn georganiseerd in kantoorverband. Dit kan variëren van eenpitters tot grote kantoren. De grotere kantoren voeren zelden alleen Wsnp-taken uit, maar richten zich bijvoorbeeld ook op beschermingsbewind en schuldhulpverlening.
- Advocatenkantoren met een afzonderlijke Wsnp-afdeling: bij deze advocatenkantoren zijn advocaten en/of niet-advocaten die als Wsnp-bewindvoerder staan ingeschreven werkzaam bij een afzonderlijke afdeling
- Advocatenkantoren waar een of meer advocaten als Wsnp-bewindvoerder zijn benoemd.

Uit de Monitor Wsnp blijkt dat ongeveer 75% van de bewindvoerders die zaken op toevoegingsbasis behandelen geen advocaat is.⁶⁰ De Wsnp-bewindvoerders die geen advocaat zijn maar de hbo-opleiding ‘*Leergang Wsnp*’ hebben afgerond werken binnen bewindvoerderskantoren (met name grotere kantoren) vaak met assistent-bewindvoerders (of uitvoerend bewindvoerders). Een assistent-bewindvoerder heeft meestal eveneens een hbo-opleidingsniveau en dat kan ook dezelfde hbo-basisopleiding (‘*Leergang Wsnp*’) zijn. De assistent-bewindvoerder staat dan ook als Wsnp-bewindvoerder ingeschreven bij de Raad, maar is dan niet door de rechter benoemd. Ook komt het voor dat assistent-bewindvoerders ‘alleen’ de hbo-rechten opleiding of Sociaal Juridische Dienstverlening hebben gestudeerd. De assistent-bewindvoerder werkt onder het gezag van de Wsnp-bewindvoerder. Deze onderlinge verhouding is niet vergelijkbaar met de verhouding tussen de advocaat en paralegal in de advocatuur, omdat de Wsnp-bewindvoerder en assistent-bewindvoerder – in tegenstelling tot de advocaat/paralegal – (vaak) gelijk geschoold zijn. Bij bewindvoerderskantoren worden ook medewerkers met mbo-opleidingsniveau ingezet en/of wordt gebruik gemaakt van een secretariaat, die voornamelijk administratieve werkzaamheden verrichten. Doorgaans houden Wsnp-bewindvoerders en assistent-bewindvoerders zich niet alleen bezig met Wsnp-taken, maar bijvoorbeeld ook met beschermingsbewind en schuldhulpverlening.

Uit enkele interviews met Wsnp-bewindvoerders volgt dat assistent-bewindvoerders – ten opzichte van de paralegals in de advocatuur – relatief veel werkzaamheden verrichten per zaak en in grote mate zelfstandig werken. De werkzaamheden van de assistent-bewindvoerders zijn divers: zij voeren het cliëntcontact, vragen stukken op en stellen conceptstukken op (bijvoorbeeld van verzoekschriften), maken de stukken gereed voor verzending (voorzien van handtekeningen) en bereiden verslagen voor de rechter-commissaris voor.

De assistent-bewindvoerder verschijnt niet ter zitting, omdat de Wsnp-bewindvoerder door de rechter is aangewezen als beslissingsbevoegd. De Wsnp-bewindvoerder is daardoor ook eindverantwoordelijk voor de geleverde werkzaamheden. In interviews wordt aangegeven dat de mate waarin de Wsnp-bewindvoerder zelf werkzaamheden verricht in een zaak en het werk van de assistent-bewindvoerder controleert afhankelijk is van de complexiteit van de zaak. Het

⁵⁸ Artikel 2.3 en 2.4.1 van de beleidsregels.

⁵⁹ Artikel 2.2 van de beleidsregels.

⁶⁰ Monitor Wsnp 2020, p. 9.

beeld is dat met name de eenvoudige zaken in grote mate zelfstandig door assistent-bewindvoerders worden behandeld. Het gaat bijvoorbeeld om zaken met relatief lage vorderingen. Een gesprekspartner geeft aan dat bij de meest eenvoudige zaken de assistent-bewindvoerder in feite geheel zelfstandig werkt en de Wsnp-bewindvoerder ‘alleen de vereiste handtekeningen zet’. Naarmate een zaak complexer wordt (bijvoorbeeld bij relatief hoge vorderingen of ontruiming), vervult de Wsnp-bewindvoerder een grotere rol. In dat geval verzorgt de Wsnp-bewindvoerder bijvoorbeeld de intake, de verslaglegging aan de rechter-commissaris en het opstellen van stukken. In deze complexere zaken verrichten assistent-bewindvoerders ondersteunende werkzaamheden.

In interviews wordt opgemerkt dat paralegals die (sociaal) advocaten ondersteunen ook prima in grote mate werkzaamheden kunnen verrichten in Wsnp-zaken. Zowel advocaten als Wsnp-bewindvoerders (niet-advocaten) kunnen op toevoegingsbasis een verzoekschriftprocedure voeren voor een moratorium, dwangakkoord of voorlopige voorziening. Wsnp-bewindvoerders die geen advocaat zijn hebben doorgaans hetzelfde opleidingsniveau als paralegals. Sterker nog: paralegals die wo-rechten hebben gedaan zijn over het algemeen hoger opgeleid dan Wsnp-bewindvoerders. Een geïnterviewde advocaat-bewindvoerder – die werkt met paralegals – beaamt dat Wsnp-zaken zich goed lenen voor het uitbesteden van werkzaamheden. Wsnp-zaken bestaan – ook in vergelijking met andere rechtsgebieden – uit relatief veel standaardwerkzaamheden.

Efficiëntiewinst

Een geïnterviewde Wsnp-bewindvoerder schat in dat hij ongeveer 80% tijd bespaart dankzij de inzet van assistent-bewindvoerders, waardoor in de bewindvoerderspraktijk fors meer zaken kunnen worden afgehandeld. Ter illustratie wordt aangegeven dat door werkzaamheden uit te besteden de bewindvoerder ongeveer de helft meer beschermingsbewind-dossiers kan behandelen. De gesprekspartner meent dat het ‘bittere noodzaak’ is om gebruik te maken van assistent-bewindvoerders. Door meer zaken te kunnen behandelen, wordt meer omzet gegenereerd en kan het kantoor eerder winst maken.

Kwaliteit

Bureau Wsnp is verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van Wsnp-bewindvoerders en Wsnp-organisaties. Elke drie jaar voert Bureau Wsnp een kwaliteitsaudit uit waarbij een kantoorbezoek plaatsvindt om te controleren of het kantoor en de bewindvoerders voldoen aan de in de beleidsregels gestelde voorwaarden.⁶¹ Voor Wsnp-bewindvoerders die staan ingeschreven in het Wsnp-register is de *Gedragscode bewindvoerders Wsnp II* van toepassing, die door de Raad is vastgesteld. In de Gedragscode – die alleen geldt voor niet-advocaten – staan normen voor de beroepsuitoefening. Wanneer een bewindvoerder een handeling verricht of heeft nagelaten in strijd met de Gedragscode, kan een klacht worden ingediend bij de klachtencommissie van het Bureau Wsnp. Een gegronde klacht kan resulteren in uitschrijving van het Wsnp-register.

Aangezien Wsnp-bewindvoerders (niet zijnde een advocaat) en assistent-bewindvoerders vaak hetzelfde (hbo-)opleidingsniveau hebben, denken gesprekspartners niet dat de inzet van assistent-bewindvoerders tot een vermindering van de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand leidt. De assistent-bewindvoerder is even vakbekwaam als de Wsnp-bewindvoerder. Wel hebben Wsnp-bewindvoerders doorgaans meer werkervaring. De functie van assistent-

⁶¹ Ook wordt jaarlijks een administratieve check uitgevoerd om na te gaan of de bewindvoerder voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden voor het Wsnp-register.

bewindvoerder vormt vaak een doorgroefunctie: bewindvoerders beginnen als assistent-bewindvoerder en groeien door tot Wsnp-bewindvoerder. Enkele gesprekspartners merken op dat het werken met een assistent-bewindvoerder waardevol is en ook tot kwaliteitsverbetering kan leiden, met name in zaken waar de Wsnp-bewindvoerder en de assistent-bewindvoerder samenwerken. In dat geval is sprake van een *'vier ogen principe'*, waardoor minder snel fouten worden gemaakt en de Wsnp-bewindvoerder en assistent-bewindvoerder elkaar scherp kunnen houden.

Assistent-bewindvoerders die niet de *'Leergang Wsnp'* hebben gevolgd of medewerkers die een lager opleidingsniveau hebben, dienen volgens gesprekspartners wat intensiever te worden begeleid door de Wsnp-bewindvoerder.

Een geïnterviewde bewindvoerder geeft aan dat in het kader van kwaliteitsbewaking het bewindvoerderskantoor beschikt over een handboek, protocollen en functieprofielen, waarin nader is vastgelegd welke werkzaamheden de assistent-bewindvoerder mag en kan verrichten. Verder wordt aangegeven dat steekproefsgewijs in dossiers de kwaliteit van het geleverde werk wordt gecontroleerd. Dit geldt met name voor dossiers die de assistent-bewindvoerder relatief zelfstandig behandelt. In dossiers waar de Wsnp-bewindvoerder zelf ook een (grotere) rol vervult, is er per definitie meer zicht op de werkzaamheden van de assistent-bewindvoerder in het betreffende dossier.

4.3.2 Mediators

Mediators die zijn ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand kunnen op basis van een toevoeging mediation verlenen. In de *Inschrijvingsvoorwaarden mediation 2021* heeft de Raad voor Rechtsbijstand voorwaarden vastgelegd waaraan mediators moeten voldoen als zij op toevoegingsbasis mediation verlenen. Deze voorwaarden hebben onder meer betrekking op de organisatie van het kantoor/de praktijk van de mediator, verslaglegging, deskundigheid van de mediator op bepaalde rechtsgebieden en het maximaal aantal toevoegingen. De inschrijvingsvoorwaarden bepalen dat de mediator een MfN-registermediator moet zijn die staat ingeschreven in het MfN-register.⁶² Het MfN-register is het kwaliteitsregister voor mediators in Nederland, wordt gehouden door de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) en wordt beheerd en onderhouden door de onafhankelijke Stichting Kwaliteit Mediators. De MfN-registermediators dienen te werken volgens het kwaliteitsstelsel van het MfN-register.⁶³

De meeste mediators zijn als zelfstandige werkzaam. Daarnaast zijn er mediators die een gezamenlijke praktijk hebben en in kantoorverband werken. Vaak zijn mediators gespecialiseerd binnen een bepaald (rechts)gebied, zoals fiscale mediation, personen- en familierecht, arbeidsrecht en bestuursrecht. Ongeveer de helft van de mediators staat ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand en kan dus mede op toevoegingsbasis werken. Het grootste deel van de omzet behalen mediators uit betaalde mediations (op commerciële basis) en andere werkzaamheden.⁶⁴ Voor een meerderheid van de mediators (55%) geldt dat de mediationpraktijk niet hun belangrijkste inkomstenbron vormt. De meeste mediators combineren de mediationpraktijk met andere werkzaamheden en/of een andere praktijk, bijvoorbeeld in combinatie met een advocatenpraktijk of een praktijk als adviseur of coach.⁶⁵ Het gemiddelde aantal mediationzaken per mediator is ongeveer zeventien per jaar. Bijna de helft van de mediators

⁶² Artikel 1 sub a van de inschrijvingsvoorwaarden.

⁶³ Het kwaliteitsstelsel bestaat onder meer uit erkenning en accreditatie van opleidingsinstituten en opleidingen, regelgeving voor MfN-registermediators, permanente educatie (PE-stelsel), een klachtenregeling, tuchtrechtspraak (via de Stichting Tuchtrechtspraak Mediators) en peer review (intercollegiale toetsing).

⁶⁴ Panteia (2019), p. 15-16.

⁶⁵ Idem, p. 10-11.

(46%) doet minder dan tien mediations per jaar. Daarnaast verricht een kwart van de mediators meer dan 21 mediations per jaar.⁶⁶ Deze mediators werken voornamelijk bij grotere kantoren waar mediationzaken in bulk worden behandeld. Met name op het vlak van personen- en familierecht en arbeidsrecht kunnen mediations relatief gestandaardiseerd worden behandeld. Bij overheidsmediation is het bijvoorbeeld minder goed mogelijk om mediationzaken in bulk te behandelen, omdat dergelijke zaken vaak een relatief lange doorlooptijd hebben en complexer zijn. De mate waarin mediationzaken in bulk kunnen worden behandeld verschilt dus per specialisatie.

Binnen de beroepsgroep komt samenwerking tussen mediators voor. Zelfstandige mediators werken in een mediationzaak bijvoorbeeld geregeld samen met een andere mediator (co-mediation). Meestal is bij co-mediation sprake van nevenschiktheid (gelijkwaardigheid), waar twee MfN-mediators samenwerken. Bij de (grotere) kantoren waar relatief veel mediators in een gezamenlijke praktijk werken komt functiedifferentiatie voor en worden naast mediators andere medewerkers ingezet, die bijvoorbeeld administratieve en logistieke werkzaamheden verrichten. Het beeld is echter dat bij zelfstandige mediators (het grootste deel van de beroepsgroep) weinig samenwerking plaatsvindt met niet-mediators en/of andere type medewerkers die onder verantwoordelijkheid van de mediator bepaalde werkzaamheden verrichten.

In een interview wordt aangegeven dat de beroepsgroep nog relatief jong is en dat meer functiedifferentiatie en samenwerking met andere medewerkers de beroepsgroep zou helpen om zich verder te professionaliseren. In algemene zin zouden onder andere logistieke en administratieve werkzaamheden, het organiseren van bijeenkomsten en verslaglegging kunnen worden uitbesteed aan andere medewerkers. Met name verslaglegging kan voor een mediator tijdrovend zijn, waardoor het tijdswinst kan opleveren om dit uit te besteden. Met behulp van ondersteuning kan de mediator efficiënter werken, meer zaken behandelen en zich meer richten op de meer 'essentiële' werkzaamheden behorend bij mediation. Om gebruik te maken van ondersteuning is het volgens de gesprekspartner noodzakelijk dat de mediator een bepaald minimumvolume aan zaken op jaarbasis behandelt en voldoende omzet genereert om ondersteuning te kunnen betalen.

Er wordt in een interview op gewezen dat mediation – het voorkomen dan wel beslechten/oplossen van een conflict – vaak een psychologische, communicatieve en juridische component heeft. In de ene mediationzaak ligt het zwaartepunt op de psychologische en communicatieve component, in de andere zaak op de juridische component. In het laatste geval spelen vaak ook juridische (complexe) vraagstukken, waar uitzoekwerk nodig is. Bij dergelijke zaken zou een paralegal (juridisch medewerker) ondersteuning kunnen leveren. Bij andere zaken is een medewerker met een psychologische achtergrond juist van toegevoegde waarde. Een juridische paralegal is daardoor niet in alle mediationzaken van meerwaarde. Voor mediators die gebruik (willen) maken van ondersteuning is het dus geen vanzelfsprekendheid om gebruik te maken van de inzet van een paralegal: het kan ook gaan om een ander type medewerker. Het feit dat mediation niet uitsluitend bestaat uit juridische werkzaamheden (en in bepaalde gevallen helemaal niet) en het psychologische en communicatieve aspect ook een belangrijke rol speelt, betekent dat de werkzaamheden van de mediator niet (goed) vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden van een advocaat.

⁶⁶ Idem, p. 11-12.

4.4 Rechtsbijstandsverzekeraars

Voor juridische bijstand bij een geschil, in de vorm van advies of bijstand kan een rechtsbijstandsverzekering afgesloten worden. De dekking is daarbij afhankelijk van de gekozen modules en voorwaarden. Verzekeraars mogen zelf geen rechtsbijstand verlenen als ze ook andere verzekeringen aanbieden en besteden de werkzaamheden dan uit aan zgn. rechtshulpverleners. Waar in dit rapport gesproken wordt over rechtsbijstandsverzekeraars worden dan ook de uitvoerders, dus de rechtshulpverleners, bedoeld.

4.4.1 Werkzaamheden

In de wijze waarop de rechtsbijstandverzekeraars hun dienstverlening aanbieden hebben in de afgelopen vijftien jaar veranderingen plaatsgevonden. Vroeger werd aan de telefoon alleen gecontroleerd of de klant was verzekerd en of hij beschikte over de juiste verzekering voor het type hulpvraag, vervolgens werd de zaak doorgestuurd naar de backoffice en daar verder behandeld. Tegenwoordig werken de rechtsbijstandverzekeraars met een frontoffice waar zoveel als mogelijk de zaak wordt opgelost. Alleen als meer tijd of handelingen nodig zijn wordt de zaak behandeld in de backoffice.

Rechtsbijstandverzekeraars werken vooral met wo-juristen. Daarnaast werken zij voor een deel ook met hbo-juristen, voornamelijk bij de intake, en met advocaten. Advocaten worden alleen bij bepaalde type zaken of in zaken waar het procesmonopolie voor geldt ingezet. Het eerste gesprek/de intake vindt meestal plaats in de frontoffice waar zowel hbo-juristen als wo-juristen werken. Het verschilt per rechtsbijstandverzekeraar of het meer om hbo-juristen of wo-juristen gaat. Eén van de geïnterviewden laat weten dat bij deze rechtsbijstandverzekeraar de intake door een advocaat wordt uitgevoerd; reden is dat uit onderzoek⁶⁷ is gebleken dat consumenten een voorkeur hebben voor het laten behandelen van hun zaak door een advocaat, daarom zetten zij een advocaat in tijdens het eerste gesprek.

De intake/het eerste gesprek vindt dus bij de meeste rechtsbijstandsverzekeraars plaats door zowel hbo- als wo-juristen. Zij voeren in elk geval de volgende taken uit: het controleren van de identiteit, polisvoorwaarden erbij zoeken, het controleren van de dekking, het uitvragen van de casus bij de klant, het opvangen van de emotie, het onderscheiden van de hoofd- en bijzaken van de zaak, etc. Bij bepaalde rechtsbijstandverzekeraars volgt dan direct een advies of andere oplossing, als het geschil en de hulpvraag zich daarvoor lenen.

De hbo- en wo-juristen worden door geïnterviewden niet als paralegal aangeduid maar als jurist en deze juristen worden niet uitsluitend ingezet voor ondersteunende werkzaamheden, maar als volwaardige zaakbehandelaars. Uitgangspunt is dat, behoudens de overdracht vanuit de frontoffice naar de backoffice, zoveel mogelijk één persoon de zaak van begin tot eind behandelt. Het opknippen van een zaak in verschillende stukjes wordt door de geïnterviewden niet als efficiënt en niet klantvriendelijk gezien; dan moet steeds worden overgedragen. Dat is een interessante bevinding, want bij de advocatuur worden juist delen van een zaak als taken voor een paralegal gezien en niet het behandelen van de volledige zaak.

Rechtsbijstandverzekeraars hebben protocollen waarin de verschillende zaaksoorten zijn ingedeeld op thema, veelvoorkomendheid en complexiteit. Gedacht kan worden aan de grootte van het belang van de klant, het klanttype (particulier of ondernemer), het zaaksoortniveau en de benodigde handelingen (zoals: moet er contact worden gezocht met de tegenpartij?).

⁶⁷ Behrens e.a. 2020, p. 30.

Doordat de rechtsbijstandsverzekeraars op basis van historische klantdata werken, kan vooraf worden gestuurd op een efficiënte verdeling en afwikkeling van zaken door een jurist met de bij de hulpvraag passende kennis en ervaring. Het is bijvoorbeeld bekend hoeveel telefoontjes over ontslagen elke week binnenkomen en ook is informatie beschikbaar door welk type medewerker deze zaken het best kunnen worden behandeld.

Er is een aantal type zaken dat in de frontoffice al kan worden opgelost door (hbo-)juristen. Het gaat bijvoorbeeld om eenvoudiger problemen met vaker lage bedragen in het consumentenrecht, een vaststellingsovereenkomst in het arbeidsrecht, een materiële verkeersrechtzaak en simpele incasso's. Daarbij gaat het niet altijd (of vaak niet) om het vinden van een juridische oplossing, maar om het vinden van een passende oplossing voor de klant. Bij een probleem met de gemeente of UWV wordt bijvoorbeeld niet gelijk een bezwaarschrift geschreven, maar eerst gebeld. Bij andere zaken is bijvoorbeeld onderhandeling nodig.

Vervolgens blijft een klein deel van de zaken over; daar wordt geprocedeerd. Wanneer sprake is van procesmonopolie of een bijzonder specialisme is het nodig om door te verwijzen naar een advocaat. Als het niet om een zaak gaat die binnen het procesmonopolie valt, kan ook worden gekozen voor een wo-jurist die specialist op het onderwerp is (wat bijvoorbeeld voor het gehele bestuursrecht geldt). Bij complexe zaken gaat het bijvoorbeeld om zaken waar veel verschillende belangen spelen, zoals complexe IT contracten. Andere voorbeelden zijn geschillen binnen het arbeidsrecht met aandelen, complexe reorganisaties waarbij zowel interne als externe belangen spelen, complexe bouwzaken, ontslag op staande voet, aanvragen tot arbeidsongeschiktheidsverzekering of specifieke vragen over het ondernemingsrecht uit boek 2 van het BW. Deze zaken gaan naar iemand met veel ervaring, dat kan een advocaat zijn, maar ook een zeer ervaren (wo-)jurist. Het gaat daarbij volgens geïnterviewden niet om de functie, maar om de kennis en ervaring met het onderwerp.

Bij zaken met een procesmonopolie is uiteraard wel altijd een advocaat nodig. Eén van de gesprekspartners geeft aan dat een junior kan worden gekoppeld om informatie uit te zoeken, zodat de advocaat meer kan focussen op de grote lijn van de zaak.

Ten slotte is het type zaken bij rechtsbijstandverzekeraars voor een deel hetzelfde, maar voor een deel ook anders dan bij de advocatuur. Bij rechtsbijstandverzekeraars wordt een groot deel van de zaken behandeld en opgelost in de eerste lijn. Deze zaken komen over het algemeen niet bij een advocaat terecht. Aan de andere kant worden zaken met meer complexiteit, bijvoorbeeld wanneer meer belangen spelen of wanneer het gaat om een hoger bedrag, ook bij rechtsbijstandverzekeraars eerder door een gespecialiseerd jurist behandeld dan door een advocaat. In die gevallen wordt dus juist een paralegal ingezet als hoofdbehandelaar en als expert en niet om achtergrondinformatie uit te zoeken.

4.4.2 Kwaliteit

Competenties/kwalificaties

Bij rechtsbijstandverzekeraars worden de werkzaamheden door hbo-juristen, wo-juristen en advocaten uitgevoerd. In de frontoffice wordt geen onderscheid gemaakt tussen hbo- en wo-juristen; ze doen hetzelfde werk. Wel worden er verschillen gezien tussen beide type juristen. Hbo-juristen zijn pragmatischer, kijken ook naar niet-juridische achtergrond van het probleem en zijn over het algemeen beter in klantcontact, wo-juristen zijn eerder geneigd om inhoudelijk de juridische case in te duiken. Voor goede dienstverlening worden beide competenties als

wenselijk gezien en daarom wordt een combinatie tussen beide type juristen door de geïnterviewden als kwaliteitsbevorderend gezien.

In de backoffice werken wo-juristen met langdurige ervaring (specialisten) en advocaten. Soms werkt daar ook een hbo-jurist, als deze beschikt over academisch denk- en werkniveau en wil doorleren. In de backoffice vindt de meer klassieke dossierbehandeling plaats waaronder het schrijven van brieven en procederen. De kwaliteitseisen voor juristen en advocaten in de backoffice zijn hetzelfde. De zaken die worden behandeld zijn niet afhankelijk van het beroep, maar van de kennis, vaardigheden en senioriteit. Er is sprake van interne doorgroei naar complexere zaken en naar ander type zaken.

Opleiding

Bij de rechtsbijstandverzekeraars is veel aandacht voor het intern opleiden. Elke medewerker volgt na afstuderen aan een hbo-opleiding of de universiteit een basisopleiding waarin zowel aandacht is voor het vergroten van de juridische kennis als het ontwikkelen van vaardigheden, zoals communicatie met de klant en onderhandelen. De inhoud en duur van de opleiding verschilt per rechtsbijstandverzekeraar.

Naast de interne opleiding wordt de junior medewerkers begeleiding en ondersteuning geboden door specialisten per vakgebied. Deze werken samen of naast de junior medewerkers in de frontoffice en/of in de backoffice. Specialisten hebben academisch denk- en werkniveau en jarenlange rechtshulpervaring in de advocatuur of bij de rechtsbijstandverzekeraar. De specialisten luisteren ook mee met gesprekken die de junioren met de klant voeren. Door feedback ontwikkelen de medewerkers gevoel voor wanneer ze klanten zelf kunnen adviseren en wanneer een zaak complexer is en naar de backoffice moet worden doorgestuurd.

Door één van de geïnterviewden wordt het onderwijsprogramma verder toegelicht. Elke junior volgt een opleiding van drie jaar. Voor de hbo- en wo-juristen is dit dezelfde opleiding. Elke medewerker kiest een eigen specialisatie in de opleiding, deze wordt aangevuld met vaardigheidstrainingen die voor iedereen hetzelfde zijn. Na de interne opleiding moet nascholing worden gevolgd waarvoor jaarlijks twintig punten gehaald moeten worden. Dit puntenaantal is gelijkgesteld met het aantal punten dat een advocaat jaarlijks moet halen bij de NOvA. De opleiding is vanaf volgend jaar geaccrediteerd door de NOvA.

Ook een tweede rechtsbijstandverzekeraar geeft aan dat medewerkers jaarlijks nascholing moeten volgen. Ook hier worden twintig punten per jaar vereist. Daarnaast moeten medewerkers zich conformeren aan dezelfde kernwaarden als voor de advocatuur geldt. De rechtsbijstandverzekeraar geeft aan dat deze kernwaarden algemene beginselen voor juridische dienstverlening bevatten en dat het goed zou zijn als deze ook breder voor juridische dienstverlening zouden gelden.

Kwaliteitsmanagement

Voor alle rechtsbijstandverzekeraars geldt de *Kwaliteitscode rechtsbijstand 2019*. Het is een door het Verbond van Verzekeraars opgestelde kwaliteitscode waarin staat welke verplichtingen de rechtsbijstandverzekeraar heeft richting de klant. De code gaat onder meer in op wat van de rechtsbijstandverzekeraar mag worden verwacht, op welke wijze deze communiceert en welke eisen aan kwaliteit worden gesteld. Onderdeel van de kwaliteit zijn in elk geval een opleidingsplan, een kwaliteitssysteem bestaande uit een klanttevredenheidsonderzoek en een vorm van interne audit, en een klachtenregeling per rechtsbijstandverzekeraar.

Tijdens de interviews is een voorbeeld genoemd van de onderdelen waaruit kwaliteit bestaat. Voor deze rechtsbijstandverzekeraar gaat het om de pijlers 1) proces, 2) juridische kwaliteit en 3) communicatie. Een voorbeeld van een kwaliteitsnorm onder proces is hoe lang de klant moet wachten op een antwoord. Een ander voorbeeld is dat de frontofficemedewerker een klant moet voorbereiden op de processtappen die zullen volgen. Bij pijler 2 juridische kwaliteit gaat het om het uitvoeren van audits en leren van klachten. En bij pijler 3 communicatie gaat het vooral om gebruik van voor de klant begrijpelijk taalgebruik en wordt bijvoorbeeld meegeluisterd met de telefoongesprekken die worden gevoerd, zodat gekeken kan worden welke verbetermogelijkheden er voor het gesprek zijn.

Eén van de gesprekspartners noemt het vormgeven van teams met een evenwichtige opbouw (junior, medior, senior) als één van de belangrijkste aspecten die kwaliteit bevordert. Het gaat erom dat ervaren mensen werkzaam zijn, zowel voor de begeleiding als bij het overnemen van zaken die als complex worden gezien. De gesprekspartners benoemen dat het vooral van belang is dat een klant weet waar hij aan toe is. Voor de klant is het van belang dat niet steeds wordt gewisseld van medewerker die de klant helpt, en als dat wel het geval is, dat de medewerker deze klant daarop voorbereidt. Wat hieraan bijdraagt is ook een ICT-systeem waarin alle medewerkers uit het team inzicht in de zaak hebben. Het is niet de bedoeling dat de klant steeds opnieuw hetzelfde verhaal moet vertellen. Overigens worden de meeste zaken door slechts één of twee personen behandeld.

4.4.3 **Omvang en financiën**

Rechtsbijstandverzekeraars werken met grotere organisaties waar junior-juristen, specialisten en advocaten met elkaar samenwerken. Door het grote aantal zaken is het werk te verdelen in zaken die door hbo-juristen kunnen worden uitgevoerd, zaken die om een specialist vragen en zaken waar vanwege het procesmonopolie een advocaat moet worden ingezet. Binnen zo'n type organisatie is ruimte voor paralegals. Volgens gesprekspartners is dat een groot verschil met de advocatuur in de gesubsidieerde rechtsbijstand; daar gaat het om veel kleinere organisaties of zelfs eenpitters. De gesprekspartners zeggen dat de markt groot genoeg is om volume te creëren en vervolgens paralegals in te zetten, maar als de advocatuur zich niet verenigt dan is deze mogelijkheid er niet.

Een ander punt dat gesprekspartners noemen is dat het systeem waarbinnen rechtsbijstandverlening plaatsvindt teveel centraal staat en dat juist de klant en zijn probleem centraal zouden moeten staan. De bedoeling zou volgens gesprekspartners moeten zijn dat gekeken wordt hoe de rechtshulp het beste tegemoet kan komen aan het probleem van de klant, en niet of het door een advocaat, jurist of paralegal wordt uitgevoerd. Het idee dat een advocaat de beste oplossing of 'het hoogste adres' is om rechtshulp te bieden, is volgens hen achterhaald. Zeker als het gaat om zaken waarin een groot aantal benadeelden hetzelfde probleem heeft, zou volgens hen de oplossing zijn om met één team al deze zaken op te lossen. Binnen zo'n team kan ook ruimte zijn voor hbo- en wo-juristen (of paralegals genoemd).

Hoewel gesprekspartners aangeven dat het goedkoper worden van rechtsbijstand geen argument mag zijn omdat kwaliteit belangrijker is, geven zij aan dat het niet zozeer goedkoper wordt door paralegals in te zetten, maar door de inzet van rechtshulp efficiënter te maken, bijvoorbeeld door schaalgrootte. Het inzetten van lichtere juristen op lichter werk is daarbij een manier van bedrijfseconomisch werken. Maar ook dejuridiseren waar mogelijk. Een gesprekspartner vraagt zich af of het bij sociale advocatuur wel altijd om een juridisch probleem gaat. Rechtsbijstandverzekeraars kijken breder dan alleen het juridische probleem, en dat is ook één van de redenen dat bijvoorbeeld hbo-juristen goed kunnen worden ingezet. De vraag

is soms zelfs of je überhaupt een jurist nodig hebt om de beste oplossing te vinden, als het probleem toch niet juridisch blijkt.

4.5 Notariaat

De (kandidaat-)notaris is juridisch adviseur. Als onafhankelijk functionaris weegt hij de belangen van alle betrokkenen af. Al zoekend naar een evenwicht geeft hij advies en brengt hij mensen bij elkaar. Hij zorgt dat cliënten hun zaken goed regelen en weten waar zij aan toe zijn. De (kandidaat-)notaris legt de gemaakte afspraken en verklaringen rechtsgeldig vast in een notariële akte. Deze akte geeft later houvast bij conflicten of als bepaalde zaken veranderen. Cliënten krijgen een afschrift van de akte. De akte zelf wordt bewaard in het archief van het notariskantoor. De (kandidaat-)notaris neemt ook de werkzaamheden die rechtstreeks of zijdelings uit een akte voortkomen voor zijn rekening. Denk aan het (laten) bijwerken van registers van onroerend goed, huwelijksvoorwaarden, naamloze en besloten vennootschappen, stichtingen en coöperaties.⁶⁸

4.5.1 Werkzaamheden

Binnen het notariaat werken verschillende medewerkers die zelfstandig zaakbehandelaar kunnen zijn. Van oudsher werkt de klerk in het notariaat als zaakbehandelaar. De opleiding tot klerk wordt gevolgd door medewerkers uit de notarispraktijk, zoals administratief medewerkers of notarieel medewerkers, waardoor een verdieping in kennis en vaardigheden plaatsvindt. De komst van verschillende juridische opleidingen heeft geleid tot meer aanbod. Het gevolg is dat je in de notarispraktijk steeds meer zaakbehandelaren met verschillende titels vindt, zoals wo-juristen, hbo-juristen en notarieel medewerkers. Dit is ook te zien in het aantal medewerkers dat binnen het notariaat werkt. In 2021 werken er 1259 notarissen en 2115 kandidaat- of toegevoegd notarissen. Daarnaast werken er 7959 andere medewerkers. Dat is dus een groot aantal andere medewerkers.⁶⁹

Gesprekspartners geven aan dat de 'paralegals' de zaak zelfstandig voorbereiden, waarna de notaris (of tijdens afwezigheid de kandidaat-notaris) het werk controleert en de akte passeert. De Wet op het Notarisambt geeft daarbij de grens aan; ambtshandelingen en het daarbij behorende gesprek en advies worden volgens de Wet op het Notarisambt alleen door een notaris uitgevoerd.

In het notariaat werken meerdere mensen aan één dossier, van receptioniste tot klerk, wo- of hbo-jurist en (kandidaat-)notaris. Er is één persoon die de regie over het dossier houdt: de dossierbehandelaar. Deze persoon is eerste aanspreekpunt voor de klant. Dat dit mogelijk is bij in het notariaat, heeft volgens één van de gesprekspartners er waarschijnlijk mee te maken dat sprake is van een duidelijk eindproduct, dat de notaris kan controleren en afhandelen. Een ander aspect wat bijdraagt aan het kunnen overdragen aan paralegals, is dat correspondentie vaak niet-juridisch van aard is. Dit is een verschil ten opzichte van de advocatuur, waarin correspondentie eerder een juridisch karakter heeft.

Welke werkzaamheden aan een paralegal worden overgelaten, verschilt per organisatie. Elke organisatie heeft eigen kwaliteitshandboeken en formulieren. Daar kan ook van afgeweken worden. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat de zaken verdeeld worden door de hoofden

⁶⁸ 'Taken van de notaris', Knb.nl.

⁶⁹ Factsheet KNB.

van de desbetreffende afdeling en dat daarbij opleidingsniveau (zoals hbo of wo) een rol speelt, maar ook de kennis en vaardigheden van de persoon spelen een rol. Zo kan een hbo-jurist die veel cursussen heeft gevolgd en langere tijd werkervaring heeft, best ingewikkelder zaken behandelen.

De klerk voert van de paralegals de minst moeilijke zaken uit. De klerk behandelt bijvoorbeeld de aankoop van een woonhuis, op de standaard oprichting van een BV. Een hbo-jurist stelt bijvoorbeeld zelfstandig huwelijksvoorwaarden op, of handelt simpele erfrechtzaken af. De moeilijkste zaken worden afgehandeld door de notaris of kandidaat-notaris, maar ook kan een wo-jurist deze rol vervullen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een bouwproject met veel woningen.

In alle zaken voert de notaris uiteindelijk het slotgesprek en is bij de ondertekeningen aanwezig. De paralegal doet het voorwerk.

De nationale notaris

Een bijzondere, door de tuchtrechter goedgekeurde constructie⁷⁰ is de nationale notaris. Het is een voorbeeld van een volledig door paralegals gerunde backoffice. Het gaat om een landelijke keten van notariskantoren; in de backoffice is geen notaris aanwezig. De paralegal werkt volledig zelfstandig; als hij de zaak afgerond heeft wordt deze naar een notaris gestuurd die zich heeft aangesloten bij dit initiatief, deze notaris zet de handtekeningen met partijen erbij. Hoewel het werk door paralegals wordt gedaan in een kantoor buiten het notariskantoor, is het de notaris die eindverantwoordelijk is. De gezagsverhouding ontbreekt bij de nationale notaris. Toch is deze notaris tuchtrechtelijk wel verantwoordelijk.

De tuchtrechter heeft wel bepaald dat de nationale notaris geen aandeelhouder mag zijn van een notariskantoor. In deze zaak ging het om een aandeel van 49%. Volgens de tuchtrechter conflicteert dit aandeel met de bijzondere positie die de notaris binnen zijn kantoor volgens de Wet op het Notarisambt zou moeten hebben. De onafhankelijkheid en zeggenschap van de notaris wordt hiermee teveel onder druk gezet.⁷¹

Andere ontwikkelingen in het notariaat betreffen niet zozeer de inzet van paralegals, maar de inzet van digitalisering. Denk bijvoorbeeld aan de HEMA-notaris, doehetzelfnotaris.nl en nutestament.nl

4.5.2 **Kwaliteit**

Vanuit de beroepsorganisatie KNB en de Wet op het Notarisambt zijn geen kwaliteitseisen gesteld waaraan een paralegal moet voldoen. Het kan gaan om wo-, hbo-, maar ook mbo-juristen. Het is de verantwoordelijkheid van de notaris als werkgever hoe hij het inricht. De KNB heeft geen aanwijzingen gegeven over de grenzen van het uitoefenen van het beroep, wel worden grenzen aangegeven door de tuchtrechter.

De tuchtrechter hanteert 'als uitgangspunt dat klachten tegen medewerkers van de notaris worden geacht te zijn gericht richting de notaris, die voor de medewerker verantwoordelijk is'.⁷² Dat geldt overigens alleen voor zover het gaat om werkzaamheden die voortvloeien uit

⁷⁰ Kamer voor het notariaat Amsterdam, 10 januari 2017, ECLI:NL:TNORAMS:2016:2.

⁷¹ Kamer voor het notariaat Amsterdam, 3 december 2015, ECLI:NL:TNORAMS:2016:2.

⁷² Onder meer: Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden, 27 november 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:68 en Kamer voor het notariaat 's Hertogenbosch, 24 maart 2016, ECLI:NL:TNORSHE:2016:3.

het notarieel werk.⁷³ Daarnaast blijft het te allen tijde de plicht voor de notaris om te bewerkstelligen dat partijen volledig zijn geïnformeerd over de inhoud en gevolgen van de akte. Deze plicht wordt niet weggenomen wanneer het volledige dossier door bijvoorbeeld een klerk wordt behandeld.⁷⁴ Bij de tuchtrechter worden ook zaken behandeld waarbij fouten zijn gemaakt door medewerkers van notarissen: de notaris blijft verantwoordelijk.

De verantwoordelijkheid voor hoe de notaris zijn kantoor inricht en met welk type medewerkers, ligt dus bij de notaris. De notaris garandeert de kwaliteit van het werk, door dit bijvoorbeeld te controleren voordat het met cliënten wordt besproken. Dat blijkt ook uit de interviews. De controle van het werk vindt in laatste instantie plaats door de notaris, dat kan uitgebreider zijn of op hoofdlijnen. Eén van de kantoren waar we een interview hebben gevoerd is verdeeld in vier afdelingen, waarbij een afdelingshoofd de eerste controle van de zaken doet voordat het doorgestuurd wordt naar de notaris. Hoe recenter de medewerker in dienst is getreden, hoe uitgebreider de controle is. Het afdelingshoofd is ook degene die de zaken verdeelt; op basis van opleidingsniveau, kennis en ervaring.

Voor hbo- en wo-juristen is er geen kwaliteitsregister, maar voor de notarisklerk wel. Zij schrijven zich na een opleiding in bij de Stichting Opleiding Medewerkers in het Notariaat. Na inschrijving in dit register mag de klerk zich Register Notarisklerk noemen. Om deze titel te behouden moeten jaarlijks twaalf scholingspunten worden behaald. De opleidingen en het register worden ondersteund door de KNB.

⁷³ Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden, 14 oktober 2015, ECLI:NL:TNORARL:2015:62. In deze zaak ging het om het raadplegen van het BRP door een klerk voor eigen doeleinden. Omdat dit geen onderdeel van het werk betrof, werd het de notaris niet aangerekend.

⁷⁴ Kamer van toezicht Almelo, 7 augustus 2012, ECLI:NL:TNOKALM:2012:YC0825.

5 Financiële verkenning over de inzet van paralegals

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de financiële effecten van de inzet van paralegals in de advocatuur op basis van toevoegingen – aan de hand van verschillende scenario's – verkend. Deze verkenning bestaat uit twee onderdelen. In paragraaf 5.2 is het model beschreven op basis waarvan verschillende scenario's zijn doorgerekend. In verschillende stappen wordt toegelicht welke aannames zijn gedaan voor het bepalen van de maximale jaaromzet van advocatenkantoren en wat de kostprijs is van advocaten en paralegals. Op basis hiervan zijn de financiële effecten van de inzet van een paralegal verkend.

In de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1) is toegelicht dat het aanvankelijk de bedoeling was om op basis van gegevens uit de financiële administratie en gegevens over de ureninzet in toevoegingen van verschillende kantoren de financiële effecten van de inzet van paralegals door te rekenen. Deze gegevens hadden onder meer een beeld moeten geven van de verhouding tussen het aantal uren dat een paralegal en een advocaat gemiddeld besteed in een toevoeging (in verschillende rechtsgebieden), wat weer inzicht zou verschaffen in de tijdsbesparing die de inzet van een paralegal oplevert voor de advocaat. Daarmee was het ook mogelijk geweest om onderbouwde aannames te doen over het aantal extra punten/toevoegingen (en daarmee extra omzet) die de inzet van een paralegal genereert. Omdat we uiteindelijk van te weinig kantoren gegevens hebben ontvangen, wordt in de financiële verkenning in dit hoofdstuk niet gekwantificeerd c.q. doorgerekend wat de 'efficiëntiewinst' is van het werken met een paralegal. De financiële verkenning laat wel zien – op basis van enkele onderbouwde aannames – in hoeverre het financieel 'uit kan' voor verschillende kantoorcategorieën in verschillende situaties om een paralegal in dienst te nemen.

In paragraaf 5.3 zijn de verschillende scenario's doorgerekend waar steeds een of meer variabelen zijn gewijzigd (en dus steeds andere aanname is gedaan) om de financiële effecten van verschillende situaties/praktijken zichtbaar te maken.

5.2 Maximale jaaromzet en kosten van advocaten en paralegals

5.2.1 Maximale jaaromzet sociaal advocaat/advocatenkantoor

Stap 1

Om te bepalen wat de maximale omzet is van een sociaal advocaat gaan we uit van het maximale aantal punten dat een advocaat aan toevoegingen kan aanvragen. We baseren het maximum aantal punten op artikel 5 lid e van de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2021. Hieruit blijkt dat erop gestuurd wordt dat een advocaat niet structureel meer dan 2.000 toevoegingspunten zou moeten declareren. Dit getal houden we dan ook aan als voorlopig (theoretisch) maximaal aantal toevoegingspunten per ingeschreven advocaat. We berekenen ook andere scenario's: 1.500 is het maximum aantal punten waarvoor tijdelijk een extra vergoeding wordt gegeven, 1.200 punten is het theoretisch vastgestelde aantal declarabele uren van een advocaat/partner volgens de eerdere onderzoekscommissies. Daarnaast rekenen we met scenario's uitgaande van 900 en 600 punten op jaarbasis. Deze laatste twee scenario's zullen naar verwachting eerder de werkelijkheid benaderen, mede gelet op de daadwerkelijke tijdsbesteding in toevoegingen die in de praktijk in veel zaken doorgaans hoger is dan het aantal punten dat voor de betreffende zaak is vastgesteld.

Stap 2

De omzet per advocaat op jaarbasis is het maximaal aantal punten vermenigvuldigt met het forfaitaire uurtarief. Per 1 januari 2021 bedraagt het forfaitaire uurtarief € 113,85.⁷⁵ Daarbij is het uitgangspunt dat de omzet voor 100% is gebaseerd op toevoegingen. Indien een kantoor (een deel van de) zaken op betalende/commerciële basis behandelt, zal de omzet van het kantoor verhoudingsgewijs toenemen omdat een commercieel uurtarief regelmatig hoger is dan het forfaitaire uurtarief.

De maximale jaaromzet van een sociaal advocaat per scenario (maximaal aantal punten) is weergegeven in onderstaande tabel. Ter illustratie gaan we daarbij uit van de volgende categorieën kantoren: eenpitter, kantoor met 2 advocaten, kantoor met 5 advocaten, kantoor met 7 advocaten en een kantoor met 10 advocaten. Voor het bepalen van de jaaromzet per categorie kantoor vermenigvuldigen we de maximale jaaromzet per advocaat met het aantal bij het kantoor werkzame advocaten. Daarbij wordt opgemerkt dat de eigen bijdrage ook is verdisconteerd in de jaaromzet. In de praktijk lukt het advocaten echter niet altijd om de eigen bijdrage te innen.

TABEL 5.1: MAXIMALE JAAROMZET O.B.V. TOEVOEGINGEN PER KANTOORCATEGORIE

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
2.000 punten	€ 227.700	€ 455.400	€ 1.138.500	€ 1.593.900	€ 2.277.000
1.500 punten	€ 170.775	€ 341.550	€ 853.875	€ 1.195.425	€ 1.707.750
1.200 punten	€ 136.620	€ 273.240	€ 683.100	€ 956.340	€ 1.366.200
900 punten	€ 102.465	€ 204.930	€ 512.325	€ 717.255	€ 1.024.650
600 punten	€ 68.310	€ 136.620	€ 341.550	€ 478.170	€ 683.100

⁷⁵ Artikel 3 lid 1 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. In 2020 en 2021 is er een tijdelijke toelage van € 10,88 (excl. BTW) per punt voor de eerste 1.500 punten van het jaar. Extra uren zijn van deze verhoging uitgezonderd.

5.2.2 Kosten sociaal advocaat

Stap 3

De commissies-Wolfsen⁷⁶ en -Van der Meer⁷⁷ hebben onderzoek gedaan naar tarieven in de sociale advocatuur en zijn voor het bepalen van het salaris van de sociaal advocaat uitgegaan van een redelijk salaris gelijk aan schaal 12 periodiek 10 voor rijksambtenaren (BBRA). Per 1 januari 2021 is dit € 5.710,80 bruto per maand voor een 36-urige werkbetrekking. Het bruto jaarsalaris bedraagt dan in totaal € 79.747,90.⁷⁸ Voor het bepalen van de gemiddelde salariskosten van een sociaal advocaat nemen we dit bedrag als uitgangspunt. Bij dit bedrag hebben we niet de kosten verdisconteerd ten aanzien van eventuele werkgeverslasten (premies), opleidingskosten, werkkostenregeling en kosten in verband met ziekteverzuim en verlof. Deze kosten betrekken we bij het bepalen van de totale kostprijs van de advocaat, zie de volgende stap.

Stap 4

De totale kostprijs van een advocaat bestaat naast de eigen salariskosten⁷⁹ uit arbeidskosten van ondersteunend personeel (zoals het secretariaat) en bedrijfskosten, zoals huisvestingskosten, kantoorkosten en ICT-kosten en overige kosten. In 2013 is in opdracht van de NOvA door Deloitte onderzoek gedaan naar de kostprijs van advocaten in de gesubsidieerde rechtsbijstand.⁸⁰ Uit dit onderzoek volgt dat de overheadkosten gemiddeld 42% bedragen van de totale kostprijs van een advocaat. De totale kostprijs van de advocaat is volgens het onderzoek als volgt opgebouwd:

TABEL 5.2: OPBOUW KOSTPRIJS ADVOCAAAT⁸¹

Inkomen advocaat	58%
Arbeidskosten ondersteunend personeel	19%
Bedrijfskosten, waaronder:	19%
- huisvestingskosten;	
- informatievoorziening/ICT;	
- kantoorkosten;	
- kosten 'vaktechniek'.	
Afschrijvingskosten	2%
Algemene kosten (zoals kosten voor een accountant)	3%
Totale kosten advocaat	100%

De kosten onder het kopje 'vaktechniek' zijn de kosten gerelateerd aan verplichte lidmaatschappen van beroepsverenigingen (arrondissementen, NOvA) en specialisatiegroepen, abonnementen op jurisprudentie en verplichte cursussen/scholing om voldoende opleidingspunten te vergaren.

⁷⁶ *Herijking rechtsbijstand, Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (Commissie Wolfsen), 30 november 2015.

⁷⁷ *Andere tijden. Evaluatie puntentoeakening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie evaluatie puntentoeakening gesubsidieerde rechtsbijstand (commissie-Van der Meer), oktober 2017.

⁷⁸ Bruto jaarsalaris bedraagt € 68.529,60 inclusief een opslag van 16,37%. Per 1 januari 2020 ontvangt een rijksambtenaar naast het salaris een Individueel Keuzebudget (IKB). Het IKB-budget bedraagt 16,37% over het salaris en is opgebouwd uit een vakantieuitkering van 8%, een eindejaarsuitkering (13^e maand) van 8,3% en de gekapitaliseerde waarde van de vervallen mobiliteitstoeslag en telewerkvergoeding van samen 0,07%.

⁷⁹ De eigen inkomsten van de advocaat ('salaris') kan in plaats van salaris uit loondienst ook worden uitgekeerd in de vorm van bijvoorbeeld winstuitkering, resultaten van de maatschap of waardevermeerdering van een BV.

⁸⁰ Deloitte (2013).

⁸¹ Deloitte (2013), p. 15.

De commissies-Wolfson en -Van der Meer hebben de hierboven beschreven opbouw van de kostprijs overgenomen voor het doorrekenen van scenario's.⁸² We doen de aanname dat de verdeelsleutel nog steeds redelijk is. Dit betekent dat we ervanuit gaan dat de totale kosten van de advocaat voor 58% bestaan uit salariskosten en voor 42% uit 'overheadkosten'. Onder de 42% scharen we de arbeidskosten voor ondersteunend personeel, bedrijfskosten, afschrijvingskosten, algemene kosten en ook eventuele werkgeverslasten (premies voor bijvoorbeeld pensioen en verzekeringen)⁸³ en kosten in verband met ziekteverzuim en verlof. Een opslag van 72%⁸⁴ op het bruto jaarsalaris van de advocaat resulteert in een totale kostprijs van €137.496 op jaarbasis.⁸⁵

De totale kosten van een kantoor wordt bepaald door het aantal advocaten dat werkzaam is bij het kantoor. Deze kosten – waarin de kosten van de paralegal niet zijn inbegrepen – zien er voor de volgende categorieën kantoren als volgt uit:

TABEL 5.3: KOSTEN PER KANTOORCATEGORIE

Eenpitter	€ 137.496
Kantoor met twee advocaten	€ 274.992
Kantoor met vijf advocaten	€ 687.480
Kantoor met zeven advocaten	€ 962.475
Kantoor met tien advocaten	€1.374.960

5.2.3 Kosten paralegal

Stap 5

Voor de geschatte kostprijs van een paralegal kunnen we niet voortborduren op eerder onderzoek en daarin gedane aannames. Hiervoor kiezen we een pragmatische route, door verschillende online salarisvergelijkingbronnen te raadplegen. Hieruit komt het volgende beeld:

TABEL 5.4: INVENTARISATIE GEMIDDELDE SALARIS PARALEGAL

Bron	Salaris	Opmerkingen
Indeed.nl	€ 3.164	38 observaties
Glassdoor.nl	€ 2.887	zestien observaties
Werkzoeken.nl	€ 3.055	hbo, maar richting senior (medior 2700)
Salariskompas.nl	€ 2.806	Gemiddelde bij aanname 50% m/v, hbo juridisch, uitvoerend niveau

De bovenstaande salarisindicaties zijn op basis van een 38-urige werkbetrekking. Het gemiddelde van de vier indicaties komt uit op een bruto maandsalaris van €2.978, oftewel €35.736 per jaar. Dat ligt overigens aan de onderkant van een brutosalaris van een juridisch medewerker bij de rechtspraak volgens de commissie-Van der Meer. Wel komt een bruto maandsalaris van € 2.978 ongeveer overeen met de salariëring en inschaling van een (senior) juridisch medewerker bij het Juridisch Loket.⁸⁶

⁸² Commissie-Wolfson, p. 155 en Commissie-Van der Meer, p. 30.

⁸³ De juridische vorm van een kantoor is van invloed op de arbeidskosten. Een BV waarbij alle advocaten in loondienst zijn draagt sociale premies af, draagt verplicht arbeidsongeschiktheidspremie af en in veel gevallen ook pensioenpremie. Een eenmanszaak of zelfstandig advocaat die deelneemt in een (kosten)maatschap draagt deze zaken alleen af voor ondersteunend personeel en niet voor zichzelf. Zie ook het rapport van Deloitte (p. 10-11).

⁸⁴ De overheadkosten als percentage van de loonkosten zijn 42/58=72%.

⁸⁵ €79.747,90/0,58.

⁸⁶ Zie functiegroep H en I van de CAO Rechtsbijstand (1-1-2020 – 1-1-2021), p. 30-31.

Voor de kostprijs van een advocaat is uitgegaan van 42% kantoorkosten ten opzichte van de totale kosten. Deze verdeelsleutel hanteren we ook voor het bepalen van de totale kosten van een paralegal. Op basis van een opslagpercentage van 72%⁸⁷ is de geschatte kostprijs van een paralegal op jaarbasis €61.614.

5.2.4 Financiële effecten inzet paralegal

Stap 6

Het kan financieel pas uit om een paralegal in dienst te nemen, wanneer de jaaromzet van het kantoor/de eenpitter hoger of ten minste gelijk is aan de kosten van de advocaat/advocaten en de kosten van de paralegal tezamen. In formulevorm kan dit als volgt worden weergegeven:

Jaaromzet (A) is hoger of gelijk aan totale kosten advocaat (B) en kosten paralegal (C)

$$A \geq B + C$$

A: (aantal punten x 113,85) x aantal advocaten

B: (brutosalaris advocaat + overheadkosten) x aantal advocaten

C: brutosalaris paralegal + overheadkosten

Wanneer de jaaromzet van het kantoor gelijk is aan de totale kosten van het kantoor, kan het financieel uit om een paralegal in dienst te nemen. Dit betekent echter nog niet per definitie dat de inzet van de paralegal rendabel/winstgevend is. Daarvoor is het nodig dat extra omzet wordt gegenereerd (dus wanneer de omzet hoger is dan de totale kosten). In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat de 'efficiëntiewinst' (oftewel de precieze extra financiële opbrengsten) van de inzet van een paralegal niet wordt doorgerekend in deze financiële verkenning. Wel kan het effect hiervan indirect worden afgeleid uit de financiële verkenning. Dankzij de inzet van een paralegal hoeft een advocaat minder uren te besteden in een toevoeging, waardoor de advocaat in staat zal zijn om meer zaken (toevoegingen) te behandelen. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat een advocaat die normaliter ongeveer 900 punten per jaar behaalt, dankzij de inzet van een paralegal 1.200 punten op jaarbasis zou kunnen behalen. Door het hogere puntenaantal zal de advocaat ook meer omzet genereren en ontstaat een groter positief resultaat.

Op basis van de denkstappen en aannames die zijn beschreven onder punt 1 tot en met punt 5, geven we ter illustratie in de onderstaande tabellen de financiële effecten weer van de inzet van een paralegal voor een eenpitter, een kantoor met 2 advocaten en een kantoor met 5 advocaten.

TABEL 5.5: FINANCIËLE RESULTATEN EENPITTER MET EEN PARALEGAL

Maximaal aantal punten	Maximale jaaromzet	Kosten advocaat	Kosten paralegal	Totale kosten	Resultaat
2.000	€ 227.700	€ 137.496	€ 61.614	€ 199.110	€ 28.590
1.500	€ 170.775	€ 137.496	€ 61.614	€ 199.110	€ -28.335
1.200	€ 136.620	€ 137.496	€ 61.614	€ 199.110	€ -62.490
900	€ 102.465	€ 137.496	€ 61.614	€ 199.110	€ -96.645
600	€ 68.310	€ 137.496	€ 61.614	€ 199.110	€ -130.800

⁸⁷ De overheadkosten als percentage van de loonkosten zijn 42/58=72%.

TABEL 5.6: FINANCIËLE RESULTATEN KANTOOR MET 2 ADVOCATEN EN EEN PARALEGAL

Maximaal aantal punten	Maximale jaaronzet	Kosten advocaten	Kosten paralegal	Totale kosten	Resultaat
2.000	€ 455.400	€ 274.992	€ 61.614	€ 336.606	€ 118.794
1.500	€ 341.550	€ 274.992	€ 61.614	€ 336.606	€ 4.944
1.200	€ 273.240	€ 274.992	€ 61.614	€ 336.606	€ -63.366
900	€ 204.930	€ 274.992	€ 61.614	€ 336.606	€ -131.676
600	€ 136.620	€ 274.992	€ 61.614	€ 336.606	€ -199.986

TABEL 5.7: FINANCIËLE RESULTATEN KANTOOR MET 5 ADVOCATEN EN EEN PARALEGAL

Maximaal aantal punten	Maximale jaaronzet	Kosten advocaten	Kosten paralegal	Totale kosten	Resultaat
2.000	€ 1.138.500	€ 687.480	€ 61.614	€ 749.094	€ 389.406
1.500	€ 853.875	€ 687.480	€ 61.614	€ 749.094	€ 104.781
1.200	€ 683.100	€ 687.480	€ 61.614	€ 749.094	€ -65.994
900	€ 512.325	€ 687.480	€ 61.614	€ 749.094	€ -236.769
600	€ 341.550	€ 687.480	€ 61.614	€ 749.094	€ -407.544

Uit bovenstaande tabellen volgt dat in ieder geval bij de scenario's met 1.200, 900 en 600 als maximaal aantal punten een negatief resultaat ontstaat met de inzet van een paralegal. Voor een eenpitter zou alleen het maximum van 2.000 punten uit kunnen, voor een kantoor met 2 en 5 advocaten zou daarnaast het scenario met 1.500 punten uit kunnen. Zowel de scenario's van 2.000 en 1.500 punten zijn echter voornamelijk theoretische maxima waarvan sterk kan worden afgevraagd of een advocaat in de praktijk een dergelijk aantal punten zal halen. Met de inzet van een paralegal valt – zoals eerder aangegeven – wel te verwachten dat een advocaat meer punten op jaarbasis kan realiseren en daardoor een hogere omzet (en meer winst) kan realiseren. Het is dus mogelijk dat het scenario van 1.500 punten (en mogelijk zelfs 2.000 punten) dankzij de inzet van een of meer paralegals wel realistisch is. Verder merken we op dat bij de scenario's met 900 en 600 punten voor alle drie kantoorcategorieën de financiële resultaten dermate negatief zijn dat ook (een deel van) de kosten van de advocaat zelf niet volledig zijn gedekt. Ook valt op dat – met name bij de scenario's van 900 en 600 punten – de totale kosten van de advocaten verhoudingsgewijs sterker toenemen dan de extra omzet die met meer advocaten kan worden gegenereerd. Een groter kantoor betekent dus niet per definitie dat het eerder uit kan om een paralegal in dienst te nemen.

Voor de doorrekening in tabel 5.5 tot en met 5.7 hebben we verschillende aannames gedaan en nog geen rekening gehouden met eventuele (positieve) effecten van bijvoorbeeld een efficiënte bedrijfsvoering, lagere salariskosten voor de advocaat en paralegal, het (ten dele) behandelen van zaken op commerciële basis en het verhogen van de puntenvergoeding. De effecten hiervan zullen we in verschillende scenario's verkennen.

5.3 Doorrekening scenario's

5.3.1 Algemeen

Er zijn verschillende variabelen die van invloed zijn op de financiële haalbaarheid van de inzet van een paralegal:

- Maximaal aantal te realiseren punten per jaar: het aantal punten dat een advocaat jaarlijks kan behalen is afhankelijk van de gemiddelde tijdsbesteding per zaak en de efficiëntie van de advocaat. Naarmate de gemiddelde tijdsbesteding per zaak afneemt c.q. de advocaat efficiënter werkt, zal de advocaat meer zaken en daarmee meer punten kunnen behalen. De aanname is dat een advocaat die werkzaamheden kan uitbesteden aan een paralegal zelf meer tijd over houdt en daardoor meer zaken kan behandelen en dus meer omzet kan genereren. Ter illustratie: een advocaat die normaliter 900 punten per jaar haalt, zou dankzij de inzet van een paralegal bijvoorbeeld 1.200 punten per jaar kunnen realiseren.
- Grootte van het kantoor: naarmate meer advocaten werkzaam zijn bij een kantoor zal het kantoor meer omzet genereren, maar nemen tegelijkertijd de absolute kosten van het kantoor toe. Wel kan de paralegal bij een groter kantoor meer advocaten ondersteunen, waardoor de paralegal efficiënter wordt benut.
- Hoogte bruto salaris advocaat: bij een hoger bruto jaarsalaris van de advocaat nemen de totale kosten van het kantoor toe, en kan het financieel lastiger worden een paralegal in dienst te nemen. Tegelijkertijd neemt dan de potentiële efficiëntiewinst van de inzet van de paralegal toe: elk uur dat de advocaat bespaart dankzij de inzet van een paralegal levert meer winst op naarmate de advocaat duurder is.
- Hoogte bruto salaris paralegal: bij een hoger bruto jaarsalaris van de paralegal nemen de totale kosten van het kantoor toe, en kan het financieel lastiger worden een paralegal aan te nemen.
- Aandeel 'overhead' in totale kosten advocaat/paralegal: het aandeel 'overhead' in de totale kosten is een indicator voor de efficiëntie van het kantoor. Des te efficiënter het kantoor werkt, des te lager de overheadkosten zijn en daarmee de totale kosten van het kantoor.

Op basis van bovenstaande variabelen inventariseren we in een aantal scenario's de financiële effecten van de inzet van een paralegal in verschillende situaties/praktijken. Daarbij doen we steeds ten aanzien van een of meer variabelen een andere aanname dan de aannames die we in stap 1 tot en met 5 hebben gedaan.

5.3.2 Scenario 1: efficiënte kantoorvoering

Wanneer een kantoor zeer efficiënt werkt gaan de overheadkosten omlaag. In hoofdstuk 3 is bijvoorbeeld beschreven dat een verdere digitalisering en het strakker organiseren van bepaalde werkprocessen binnen het kantoor kan zorgen voor een efficiëntere kantoorvoering. Bij dit scenario gaan we ter illustratie uit van een (theoretische) situatie waar de overheadkosten slechts 10% bedragen van de totale kosten van een advocaat en paralegal (in plaats van 42%).⁸⁸ Daardoor nemen de totale kosten van de advocaat en paralegal fors af.⁸⁹

TABEL 5.8: FINANCIËLE RESULTATEN PER KANTOORCATEGORIE BIJ EEN EFFICIËNTE KANTOORVOERING

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat
2.000	€ 99.385	€ 238.475	€ 655.748	€ 933.930	€ 1.351.203

⁸⁸ In de praktijk zullen er weinig kantoren zijn waar de overheadkosten slechts 10% bedragen, zo volgt ook uit de consultatie van verschillende sociaal advocaten. In het rapport van Deloitte (2013) bedroegen de overheadkosten bij het meest efficiënte kantoor 22% van de totale kosten van het kantoor.

⁸⁹ Overige parameters: bruto salaris advocaat €79.748, bruto salaris paralegal €35.736.

1.500	€ 42.460	€ 124.625	€ 371.123	€ 535.455	€ 781.953
1.200	€ 8.305	€ 56.315	€ 200.348	€ 296.370	€ 440.403
900	€ -25.850	€ -11.995	€ 29.573	€ 57.285	€ 98.853
600	€ -60.005	€ -80.305	€ -141.202	€ -181.800	€ -242.697

Uit de tabel volgt dat een paralegal in ieder geval financieel uit kan bij advocaten die 1.200 punten of meer op jaarbasis halen. Voor kantoren met meer dan 5 advocaten kan ook het scenario uit waar de advocaten 900 punten per jaar realiseren. Bij elke kantoorcategorie kan het scenario van 600 punten niet uit. Bij een kantoor dat minder efficiënt werkt – dus waar de overheadkosten meer dan 42% bedragen van de totale kosten – zullen de totale kosten logischerwijs toenemen en wordt het financieel lastiger om een paralegal aan te nemen.

5.3.3 Scenario 2: paralegal met parttime aanstelling

In dit scenario verkennen we de financiële effecten van een parttime aanstelling voor de paralegal. Dit betekent dat de totale kosten van de paralegal halveren (van € 61.614 naar € 30.807).⁹⁰

TABEL 5.9: FINANCIËLE RESULTATEN PER KANTOORCATEGORIE BIJ EEN PARALEGAL MET PARTTIME AANSTELLING

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat
2.000	€ 59.397	€ 149.600	€ 420.211	€ 600.618	€ 871.229
1.500	€ 2.472	€ 35.750	€ 135.586	€ 202.143	€ 301.979
1.200	€ -31.683	€ -32.560	€ -35.189	€ -36.942	€ -39.571
900	€ -65.838	€ -100.870	€ -205.964	€ -276.027	€ -381.121
600	€ -99.993	€ -169.180	€ -376.739	€ -515.112	€ -722.671

De voorbeeldberekening laat zien dat de financiële effecten van het aannemen van een paralegal voor een parttime aanstelling in plaats van een fulltime werkbetrekking relatief beperkt zijn (bijvoorbeeld ten opzichte van de resultaten uit tabel 5.5 t/m 5.7). Voor elke kantoorcategorie geldt dat het in ieder geval niet uit kan om een paralegal in dienst te nemen wanneer een advocaat 1.200 punten of minder op jaarbasis haalt. In vergelijking met tabel 5 kan een parttime paralegal bij een eenpitter al wel uit vanaf 1.500 punten.

5.3.4 Scenario 3: lager salaris advocaat/paralegal

Onder stap 5 is beschreven dat we uitgaan van een redelijk salaris voor de advocaat dat gelijk is aan schaal 12 periodiek 10 voor rijksambtenaren. Uit het onderzoek van bijvoorbeeld de commissie-Van der Meer blijkt dat het werkelijke inkomen van sociaal advocaten in de praktijk fors lager kan liggen. In dit scenario gaan we ter illustratie uit van een lager bruto jaarsalaris van € 50.000 (in plaats van € 79.748). Ook gaan we uit van een 25% lager bruto jaarsalaris voor de paralegal (€ 26.802 in plaats van € 35.736).

⁹⁰ Uitgaande van totale kosten van € 137.496 per advocaat.

TABEL 5.10: FINANCIËLE RESULTATEN PER KANTOORCATEGORIE BIJ EEN LAGER SALARIS VAN DE ADVOCaat EN PARALEGAL

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat
2.000	€ 95.283	€ 236.776	€ 661.255	€ 944.241	€ 1.368.721
1.500	€ 38.358	€ 122.926	€ 376.630	€ 545.766	€ 799.471
1.200	€ 4.203	€ 54.616	€ 205.855	€ 306.681	€ 457.921
900	€ -29.952	€ -13.694	€ 35.080	€ 67.596	€ 116.371
600	€ -64.107	€ -82.004	€ -135.695	€ -171.489	€ -225.179

Gelet op de financiële resultaten uit bovenstaande tabel heeft een lager salaris voor advocaten en paralegals een groter positief financieel effect dan het aannemen van één paralegal met een parttime werk-betrekking (zie scenario 2). De financiële resultaten in dit scenario laten ongeveer een vergelijkbaar beeld zien als bij het scenario waar wordt uitgegaan van een efficiënte kantoorvoering (scenario 1).

5.3.5 Scenario 4: lager salaris advocaat/paralegal en efficiënte kantoorvoering

In dit scenario gaan we uit van een efficiënte kantoorvoering, waarbij de overheadkosten slechts 10% van de totale kosten bedragen (in plaats van 42%). Daarnaast gaan we uit van een relatief laag brutosalaris voor zowel de advocaat (€ 50.000) als voor de paralegal (€ 26.802), vergelijkbaar met scenario 3.⁹¹

TABEL 5.11: FINANCIËLE RESULTATEN PER KANTOORCATEGORIE BIJ EEN EFFICIËNTE KANTOORVOERING EN EEN LAGER SALARIS VAN DE ADVOCaat EN PARALEGAL

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat
2.000	€ 132.438	€ 304.581	€ 821.013	€ 1.165.301	€ 1.681.733
1.500	€ 75.513	€ 190.731	€ 536.388	€ 766.826	€ 1.112.483
1.200	€ 41.358	€ 122.421	€ 365.613	€ 527.741	€ 770.933
900	€ 7.203	€ 54.111	€ 194.838	€ 288.656	€ 429.383
600	€ -26.952	€ -14.199	€ 24.063	€ 49.571	€ 87.833

Uit bovenstaande financiële resultaten blijkt dat in het geval van een efficiënte kantoorvoering en een relatief laag salaris voor de advocaat en paralegal, bij de meeste kantoorcategorieën het financieel uit kan om een paralegal in dienst te nemen. Alleen bij het scenario van 600 punten per advocaat ontstaat een negatief resultaat bij een eenpitter en een kantoor met twee advocaten. Het negatieve financiële resultaat is wel dermate beperkt dat het nog wel uit kan om een paralegal parttime aan te nemen.

⁹¹ In dit scenario bedragen de totale kosten van een advocaat € 55.556 en de totale kosten van een paralegal € 39.707.

5.3.6 Scenario 5: reële tijdsbesteding per rechtsgebied

Uit het rapport van de commissie-Van der Meer blijkt dat de gemiddelde daadwerkelijke tijdsbesteding bij de meeste type zaken hoger ligt dan het aantal voorgeschreven punten. Er zijn ook enkele rechtsgebieden waar de gemiddelde tijdsbesteding wat lager ligt dan het aantal voorgeschreven punten. In de onderstaande tabel is ter illustratie van vier verschillende type zaken (echtscheidingszaken (met nevenvordering), misdrijven (meervoudige kamer), vreemdelingenrecht en OM-afdoening/strafbeschikkingen) weergegeven in welke mate de daadwerkelijke tijdsbesteding verschilt van het aantal punten per type zaak.

TABEL 5.12: GEMIDDELDE TIJDSBESTEDING VOOR VERSCHILLENDE TYPE TOEVOEGINGSZAKEN⁹²

	Aantal forfaitaire punten per zaak	Gemiddelde tijdsbesteding per zaak	Vershil
Echtscheidingen (met nevenvordering)	10	21,5 uur	115%
Misdrijven (meervoudige kamer)	8	13,7 uur	71%
Vreemdelingenrecht	8	7,7 uur	-4%
OM-afdoening/strafbeschikking	6	5,4 uur	-10%

Wanneer de gemiddelde tijdsbesteding hoger of lager is dan het aantal voorgeschreven punten, heeft dat invloed op het maximaal aantal te realiseren punten. Immers, bij een hogere gemiddelde tijdsbesteding kunnen minder zaken per jaar worden behandeld en bij een lagere gemiddelde tijdsbesteding juist meer zaken. Als voorbeeld brengen we voor twee (onderdelen van) rechtsgebieden in kaart wat de effecten zijn van de gemiddelde daadwerkelijke tijdsbesteding op de omzet van een eenpitter en een kantoor met vijf advocaten (ervan uitgaande dat alle advocaten op het kantoor hetzelfde type zaken behandelen). In onderstaande twee tabellen is voor echtscheidingszaken en OM-afdoeningen/strafbeschikkingen het omzetverschil in beeld gebracht als gevolg van een hogere/lagere daadwerkelijke tijdsbesteding ten opzichte van de jaarlijkse omzet op basis van het voorgeschreven aantal punten (zie tabel 5.1). Ter vergelijking van de hoogte van de omzetverschillen zijn ook de kosten van de paralegal weergegeven.

TABEL 5.13: OMZETVERSCHIL DAADWERKELIJKE TIJDSBESTEDING T.O.V. VOORGESCHREVEN AANTAL PUNTEN BIJ ECHTSCHIEDINGSZAKEN (MET NEVENVORDERING)

Scenario's (theoretisch) maximaal puntenaantal	Maximale puntenaantal conform tijdsbesteding (-115%)	Omzetverschil eenpitter	Omzetverschil kantoor met vijf advocaten	Kosten paralegal
2.000	930	€ -121.793	€ -608.965	€ 61.614
1.500	698	€ -91.345	€ -456.724	
1.200	558	€ -73.076	€ -365.379	
900	419	€ -54.807	€ -274.034	
600	279	€ -36.538	€ -182.690	

⁹² Commissie-Van der Meer (2017), p. 112.

**TABEL 5.14: OMZETVERSCHIL DAADWERKELIJKE TIJDSBESTEDING T.O.V. VOORGESCHREVEN AANTAL PUNTEN BIJ OM-
AFDOENINGEN/STRAFBSCHIKKINGEN**

Scenario's (theoretisch) maximaal pun- tenaantal	Maximale pun- tenaantal con- form tijdsbeste- ding (+10%)	Omzetverschil eenpitter	Omzetverschil kantoor met vijf advocaten	Kosten paralegal
2.000	2.000 ⁹³	€ 0	€ 0	€ 61.614
1.500	1.650	€ 17.078	€ 85.388	
1.200	1.320	€ 13.662	€ 68.310	
900	990	€ 10.247	€ 51.233	
600	660	€ 6.831	€ 34.155	

Bovenstaande voorbeeldberekeningen laten zien dat wanneer rekening wordt gehouden met de reële tijdsbesteding in toevoegingen, dit een behoorlijke impact heeft op de jaaromzet van een kantoor. In echtscheidingszaken (met nevenvorderingen) is de werkelijke tijdsbesteding ongeveer 2 keer hoger, wat betekent dat de maximaal mogelijke omzet ongeveer de helft lager is dan de omzet zoals weergegeven in tabel 5.1. Voor(sub)rechtsgebieden waar de daadwerkelijke tijdsbesteding (fors) hoger is dan het voorgeschreven aantal punten zal het dus financieel lastiger worden om een paralegal aan te kunnen nemen. In de situatie waar het omgekeerde geldt, zoals bij OM-afdoeningen/strafbeschikkingen waar de daadwerkelijke tijdsbesteding lager is dan het daarvoor voorgeschreven aantal punten, zal het weer financieel makkelijker worden om een paralegal in dienst te nemen. Voor kantoren die gespecialiseerd zijn in rechtsgebieden waar de forfaitaire vergoeding beter in verhouding staat met de daadwerkelijke tijdsbesteding bestaan dus kansen om gebruik te maken van de inzet van paralegals.

5.3.7 Scenario 6: zaken gedeeltelijk op commerciële basis

In de voorgaande scenario's is steeds uitgegaan van een maximale jaaromzet die voor 100% afkomstig is uit toevoegingen. Indien een kantoor ook zaken op betaalde/commerciële basis behandelt, zal de omzet verhoudingsgewijs toenemen omdat de vergoeding op uurbasis hoger is. In dit scenario verkennen we hiervan de financiële effecten op de jaaromzet van een kantoor met vijf advocaten, waarbij één paralegal in fulltime in dienst is. Hierbij gaan we ervan uit dat elke advocaat jaarlijks 1.200 'productieve/declarabele' uren maakt. We rekenen met vijf scenario's waarbij de verhouding tussen zaken/uren op toevoegingsbasis en commerciële basis steeds verschuift. We doen de aanname dat elk forfaitair punt overeenkomt met een declarabel uur. We houden in dit geval dus geen rekening met het feit dat de gemiddelde tijdsbesteding in toevoegingen doorgaans hoger is dan het aantal voorgeschreven punten. Verder gaan we uit van een commercieel uurtarief van € 200 voor elk declarabel uur. In onderstaande tabel zijn de financiële effecten weergegeven.

⁹³ Het maximaal toegestane aantal punten op jaarbasis blijft 2.000.

TABEL 5.15: FINANCIËLE EFFECTEN VAN BEHANDELING ZAKEN OP (GEDEELTELIJK) COMMERCIEËLE BASIS BIJ KANTOOR MET 5 ADVOCATEN EN EEN PARALEGAL

Aantal punten/uren op toevoegingsbasis (€113,85 per punt)	Aantal declarabele commerciële uren (€ 200 per uur)	Omzet op toevoegingsbasis	Omzet commerciële uren	Totale omzet	Totale kosten ⁹⁴	Resultaat
1.200	0	€ 683.100	€ 0	€ 683.100	€ 749.094	€ -65.994
900	300	€ 512.325	€ 300.000	€ 812.325	€ 749.094	€ 63.231
600	600	€ 341.550	€ 600.000	€ 941.550	€ 749.094	€ 192.456
300	900	€ 170.775	€ 900.000	€ 1.070.775	€ 749.094	€ 321.681
0	1.200	€ 0	€ 1.200.000	€ 1.200.000	€ 749.094	€ 450.906

Uit dit scenario blijkt dat de verhouding tussen zaken die op toevoegingsbasis dan wel commerciële basis door een kantoor worden behandeld grote invloed heeft op de financiële mogelijkheden van de inzet van een paralegal. Uit de voorbeeldberekening volgt dat het al financieel haalbaar is een paralegal aan te nemen, wanneer elke advocaat 300 declarabele uren maakt tegen een commercieel tarief. Dit betekent bijvoorbeeld dat kantoren die voor het grootste deel op toevoegingsbasis werken en maar een klein deel van de zaken op commerciële basis behandelen al genoeg financiële ruimte hebben om een paralegal aan te nemen. Mogelijk is een commercieel tarief van € 200 aan de hoge kant voor sociaal advocaten. In werkelijkheid zou het positieve financiële effect van het behandelen van zaken op commerciële basis dus wat beperkter kunnen zijn.

5.3.8 Scenario 7: hogere vergoeding per punt

In dit laatste scenario gaan we uit van een verhoging van de forfaitaire vergoeding per punt. Ter illustratie doen we de aanname dat de vergoeding wordt verhoogd van € 113,85 naar € 135 per punt. Daarmee wordt de jaaromzet van het kantoor hoger. Verder gaan we uit van totale kosten van € 137.496 per advocaat en € 61.614 voor een paralegal, conform stap 4 en 5.

TABEL 5.16: FINANCIËLE EFFECTEN VAN VERHOOGING VERGOEDING PER PUNT

Maximaal aantal punten per advocaat	Eenpitter	Kantoor met twee advocaten	Kantoor met vijf advocaten	Kantoor met zeven advocaten	Kantoor met tien advocaten
	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat	Resultaat
2.000	€ 70.890	€ 203.393	€ 600.904	€ 865.912	€ 1.263.422
1.500	€ 3.390	€ 68.393	€ 263.404	€ 393.412	€ 588.422
1.200	€ -37.110	€ -12.607	€ 60.904	€ 109.912	€ 183.422
900	€ -77.610	€ -93.607	€ -141.596	€ -173.588	€ -221.578
600	€ -118.110	€ -174.607	€ -344.096	€ -457.088	€ -626.578

De doorrekening van dit scenario laat – weinig verrassend – zien dat een verhoging van de forfaitaire vergoeding een positief financieel effect heeft. Meer specifiek blijkt uit dit scenario

⁹⁴ Uitgaande van totale kosten van € 137.496 per advocaat en € 61.614 voor een paralegal, conform stap 4 en 5.

dat bij de verschillende kantoorcategorieën ook bij een hogere vergoeding per punt een paralegal nog niet financieel uit kan wanneer 900 punten of minder per advocaat wordt behaald. Maar bij een kantoor met vijf of meer advocaten rendeert een paralegal al bij 1.200 punten. Dit terwijl voor deze kantoorcategorieën onder de huidige vergoeding van € 113,85 een paralegal pas rendeert bij 1.500 punten of meer.

5.4 Algemene observatie

Uit de financiële verkenning volgt dat met name in de situatie dat de advocaat jaarlijks maximaal 600 of 900 punten behaalt (met de inzet van een paralegal) – zonder daarnaast zaken op commerciële basis te behandelen – het financiële resultaat in veel scenario's negatief is, vooral bij eenpitters en kantoren met twee advocaten. De verwachting is echter dat advocaten dankzij de inzet van een of meer paralegals meer zaken kunnen behandelen op jaarbasis, waardoor een scenario van 1.200 punten (of zelfs 1.500 punten) per jaar realistischer wordt. Uit de financiële verkenning blijkt dat in de verschillende scenario's bij 1.200 en 1.500 punten in de meeste gevallen meer financiële ruimte bestaat om een paralegal in dienst te nemen en het netto financiële resultaat fors hoger ligt dan bij 600 en 900 punten. Met name bij kantoren met meer dan twee advocaten vallen de financiële effecten positief uit.

De financiële verkenning en de bevindingen uit de interviews (hoofdstuk 3) laten zien dat voor verschillende type kantoren en in verschillende omstandigheden kansen bestaan om gebruik te maken van de inzet van paralegals en waar deze inzet kan renderen. Hieronder volgen verschillende voorbeelden van type kantoren en situaties waar de inzet van een of meer paralegals aantrekkelijk kan zijn:

- een kantoor met een relatief efficiënte kantoorvoering, bijvoorbeeld doordat het werkproces is gestroomlijnd en (deels) gedigitaliseerd (denk aan goed digitaal dossierbeheer, automatiseren van (proces)handelingen), waardoor de overheadkosten relatief laag zijn;
- een kantoor waar een paralegal een parttime dienstbetrekking heeft. Met name bij kleinere kantoren kan dit een aantrekkelijke variant zijn, omdat de werkvoorraad van eenpitters en kleine kantoren mogelijk te laag is om een paralegal fulltime in te zetten maar wel voldoende voor een parttime werkbetrekking;
- een kantoor dat relatief veel zaken behandelt binnen een rechtsgebied waar de daadwerkelijke tijdsbesteding overeenkomt met (of lager is dan) de daarvoor voorgeschreven forfaitaire vergoeding;
- een kantoor dat veel vergelijkbare zaken behandelt en/of waar in beperkte mate sprake is van verschillende specialisaties tussen advocaten onderling. In dat geval is een paralegal breder inzetbaar en worden eerder schaalvoordelen bereikt, omdat een paralegal een groter volume aan vergelijkbare werkzaamheden kan verrichten;
- een kantoor dat ten dele zaken behandelt op commerciële basis, waardoor het kantoor verhoudingsgewijs meer omzet kan genereren om een paralegal in dienst te nemen.
- een kantoor waar de salariskosten van de paralegal en advocaat (en daarmee de totale kosten) relatief laag zijn.

6 Analyse

6.1 Inleiding

Sinds 1 januari 2021 is het voor advocaten mogelijk in toevoegingszaken paralegals in te schakelen. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daartoe de inschrijvingsvoorwaarden gewijzigd door een uitzondering te maken op de verplichting voor advocaten om toevoegingszaken persoonlijk te behandelen. Doelstelling van de wijziging van de regels is het optimaliseren van de bedrijfsvoering van de sociale advocatuur, door zaken op efficiënte wijze te behandelen. Paralegals moeten wel werken onder verantwoordelijkheid van een advocaat volgens gedragsregel 13 van de NOvA.

In het onderzoek zijn we nagegaan onder welke voorwaarden de inzet van paralegals in toevoegingszaken van de advocatuur bij kan dragen aan de efficiëntie (en dus het verdienvermogen) en de kwaliteit van het werk van de advocatuur en op welke wijze dit verantwoord kan. In deze analyse zetten we de resultaten van het onderzoek op een rij en formuleren we de belangrijkste bevindingen.

6.2 Achtergrond van de wijziging

De wijziging van de toevoegingsregels door de Raad voor Rechtsbijstand die erin heeft geresulteerd dat sinds 1 januari 2021 paralegals in de sociale advocatuur ingezet kunnen worden, kan worden begrepen tegen de achtergrond van de werkzaamheden van de commissie-Barkhuysen die de verplichting dat de advocaat alle werkzaamheden persoonlijk moet verrichten niet meer van deze tijd achtte. De commissie wijst erop dat ook overigens in de advocatuur al veel langer gebruik wordt gemaakt van de inzet van medewerkers die geen advocaat zijn. De commissie-Van der Meer toont aan dat de tijdsbesteding van advocaten die werken op basis van een toevoeging niet overeenkomt met het toegekende puntenaantal. Gevolg daarvan is dat de bedrijfsvoering in de sociale advocatuur die voor een belangrijk deel is gebaseerd op toevoegingen, uit het lood is geslagen. Net als Barkhuysen beveelt Van der Meer aan de verplichting voor advocaten om in toevoegingen de werkzaamheden persoonlijk te verrichten te laten vervallen.

6.3 Situatie vanaf 1 januari 2021

Op basis van de rapportages van onder meer de commissie-Barkhuysen en de commissie-Van der Meer en wijzigingen die in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn aangebracht, wijzigde de Raad voor Rechtsbijstand zijn regels en is het vanaf 1 januari 2021 mogelijk dat binnen de sociale advocatuur paralegals – onder voorwaarden – rechtsbijstand verlenen. Op die manier ontstaan mogelijkheden voor advocaten om de bedrijfsvoering anders in te richten en beter te laten renderen.

Volgens de nieuwe regels kunnen paralegals – hbo-juristen (hbo-rechten en SJD) en afgestudeerden met een academische juridische bachelor – in toevoegingszaken door advocaten worden ingezet. Ze moeten dan aangesteld zijn op een arbeidsovereenkomst bij hetzelfde kantoor en kantooradres als de advocaat en de werkzaamheden verrichten onder verantwoordelijkheid van de advocaat en binnen de kaders zoals omschreven in Gedragsregel 13 van de NOvA. Op deze algemene regels bestaan ook enkele uitzonderingen, die zien op werkzaamheden in het kader van piket- en AC-diensten, op het terrein van het psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht en werkzaamheden in zaken waarin door de Raad voor Rechtsbijstand extra uren zijn toegekend. De centrale vraag in dit onderzoek is onder welke voorwaarden binnen deze regels paralegals kunnen worden ingezet op een manier die goed rendeert.

6.4 Type werkzaamheden en voordelen inzet paralegals

Het onderzoek laat zien dat advocaten die werkzaam zijn in de advocatuur op basis van toevoegingen wel ruimte zien voor de inzet van paralegals, maar daarbij onderscheid maken naar te verrichten type werkzaamheden. Zo acht men inzet op administratieve taken en kantoormanagement goed mogelijk en kunnen paralegals ook cliëntcontacten hebben. Tegelijkertijd zijn advocaten terughoudend om een hele zaak uit handen te geven; zo meent men dat de advocaat duidelijk de regie moet blijven houden over de zaak, het voortouw moet hebben bij belangrijke besprekingen met de cliënt (bijvoorbeeld over het bepalen van de processtrategie), en bij het voeren van gesprekken namens de cliënt (zoals onderhandelingen met de tegenpartij) en altijd aanwezig moet zijn bij de zitting. De meerwaarde van paralegals wordt vooral gezien aan de ‘voorkant’ (bij de selectie van zaken en bij de intake en bij kortdurend cliëntcontact) en in de voorbereidende fase van zaken (uitzoekwerk, jurisprudentieonderzoek en eventueel het (helpen) opstellen van stukken).

De voordelen van de inzet van paralegals worden vooral gezien op het vlak van verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en het ontlasten van de advocaat, waarbij een relatie met de bedrijfsvoering kan worden gelegd. De kwaliteit van dienstverlening kan verbeteren door de beschikbaarheid van iemand die de telefoon opneemt en die kennis heeft van de inhoud van de zaak en die met verstand van zaken eenvoudige correspondentie kan afdoen. Algemeen wordt benadrukt dat het van belang is dat de cliënt zo precies mogelijk weet wie in de zaak welke rol heeft en dat sprake is van het uitvoeren van werkzaamheden door de paralegal onder verantwoordelijkheid van de advocaat.

De meeste respondenten achten de inzet van een paralegal voor jurisprudentieonderzoek en (juridisch) uitzoekwerk (zoals het opzoeken van bepaalde informatie in een dossier, het opzoeken van vergelijkbare zaken, literatuuronderzoek en het raadplegen van wetgeschiedenis) van toegevoegde waarde. Dat is een relatief afgebakende taak en daarom geschikt om uit te

besteden. Het opstellen van processtukken (zoals een bezwaarschrift, verweerschrift, beroepschrift, verzoekschrift, dagvaarding, klaagschrift, conclusie van antwoord/dupliek en een memorie van grieven) wordt door een deel van de advocaten waarmee is gesproken als een mogelijke activiteit van een paralegal gezien, maar een ander deel van de respondentengroep is het daar niet mee eens omdat het hier zou gaan om typisch advocatenwerk. Het opstellen van een pleitnota wordt door vrijwel alle gesprekspartners gezien als werk voor de advocaat, omdat dit degene is die ook naar de zitting gaat.

De geïnterviewde advocaten vinden vrijwel allemaal dat de advocaat het volledige dossier moet kennen. Aangegeven wordt dat de advocaat naar de zitting moet en niet in de situatie terecht wil komen waar de advocaat niet in staat is om bijvoorbeeld vragen te beantwoorden vanwege gebrekkige kennis van het dossier. Het maken van een samenvatting of een tijdslijn van een dossier wordt wel als een nuttige activiteit door een paralegal gezien. In zaken waar geen verplichte procesvertegenwoordiging bestaat zou een paralegal volgens enkele respondenten in relatief eenvoudige (bestuursrecht)zaken zonder bijzonderheden wel naar een hoorzitting in bezwaar kunnen gaan.

Het onderzoek laat zien dat de mate waarin advocaten geneigd zijn werkzaamheden aan paralegals over te laten sterk varieert met de ervaringen die ze ermee hebben. Advocaten werkzaam bij kantoren waar de inzet van paralegals reeds aan de orde is zijn daarover minder terughoudend dan advocaten waarbij dat niet het geval is. Zij zien kwaliteitswinst als gevolg van de inschakeling van paralegals doordat ze tijdswinst boeken en zich (meer) kunnen inzetten voor het typische advocatenwerk, zoals het schrijven van processtukken en het voorbereiden van (het pleiten op) een zitting. Dat ze er op de zaak een sparringpartner bij hebben wordt – afhankelijk van de ervaring van de paralegal – ook gezien als kwaliteitswinst. En het al eerdergenoemde punt van de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening wordt ook benadrukt. In de commerciële advocatuur waar de inzet van paralegals al meer gemeengoed is, worden paralegals grofweg op vergelijkbare werkzaamheden ingezet en worden ook dezelfde voordelen gezien. Vrees voor kwaliteitsvermindering bestaat daar niet; de advocaat blijft verantwoordelijk en wordt op eventuele fouten afgerekend.

Overigens zijn er ook advocaten op kantoren met paralegals die er niettemin toch een voorkeur voor hebben zaken volledig zelfstandig af te doen, zonder inzet van een paralegal. Uiteraard is de mate van inzet van een paralegal ook afhankelijk van de werkervaring van de persoon en het type zaak (eenvoudig of complex) en het rechtsgebied dat het betreft. Daar waar in een gemiddelde personen- en familierechtzaak relatief veel standaardwerkzaamheden aan de orde zijn, zoals in echtscheidingszaken, kan de inzet van een paralegal meerwaarde hebben. Gaat het om arbeidsrecht, dan moeten vaak onderhandelingen worden gevoerd en is er weer minder ruimte. In het strafrecht zijn de mogelijkheden ook gering; hier wordt wel gesproken van een procespraktijk waarbij het belangrijk is dat de advocaat die naar de zitting gaat het dossier goed kent. In het bestuursrecht worden nog de meeste mogelijkheden voor de inzet van een paralegal gezien. Dat is zeker zo in het sociaal domein (Wmo, Participatiewet) en het socialezekerheidsrecht, waar sprake is van relatief eenvoudige zaken en waar ook geen verplichte procesvertegenwoordiging aan de orde is. Een deel van de respondenten ziet ook goede mogelijkheden voor de inzet in vreemdelingenzaken (met uitzondering van asielzaken in het aanmeldcentrum, maar die zijn ook uitgezonderd volgens de regels van de Raad voor Rechtsbijstand).

6.5 Risico's van de inzet van paralegals

Zoals eerder beschreven denken vooral de advocaten die relatief veel mogelijkheden zien in de inzet van paralegals en die ervaring hebben met het werken met paralegals, dat inschakeling van paralegals kan zorgen voor een kwaliteitsimpuls. Paralegals kunnen bijdragen aan het verbeteren van de dienstverlening van een kantoor en een ervaren paralegal kan fungeren als sparringpartner voor de advocaat. Wanneer advocaten de tijd die ze besparen dankzij de inzet van paralegals weer 'herinvesteren' door meer tijd te besteden aan typische advocatenwerkzaamheden in een zaak, zal dat ook de kwaliteit van de rechtsbijstand ten goede komen.

Met name de gesprekspartners die maar beperkte mogelijkheden zien om werkzaamheden uit handen te geven benoemen de potentiële risico's van de inzet van paralegals. Wanneer een paralegal onvoldoende wordt begeleid en te veel werkzaamheden worden uitbesteed waarvan de advocaat weet of vermoedt dat de paralegal dergelijke werkzaamheden niet naar behoren kan uitvoeren, zal de inzet van paralegals ten koste (kunnen) gaan van de kwaliteit van de rechtsbijstand. Dit risico zal met name gelden voor advocaten die uitsluitend een verdienmodel zien in het inschakelen van paralegals en relatief veel werkzaamheden uitbesteden om de kostenvoordelen zo veel mogelijk te vergroten. De meeste respondenten menen dat het feit dat advocaten eindverantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden die een paralegal in een toevoeging verricht, een voldoende waarborg voor de kwaliteit van de door de paralegal geleverde werkzaamheden. Het gros van de advocaten zal doorgaans goed in staat zijn om de inschatting te maken welke werkzaamheden verantwoord aan een paralegal kunnen worden overgelaten.

Inzet van paralegals is mogelijk geworden door een wijziging van de regels van de Raad voor Rechtsbijstand. Tegelijkertijd gelden wel beperkingen, mede om de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen. Door de geïnterviewden wordt erop gewezen dat een deel van deze beperkingen in de weg (kan) staan aan de inzet van paralegals in de sociale advocatuur. Veelgenoemde beperking is de grens van 250 toevoegingseenheden op jaarbasis. De inzet van paralegals zou volgens sommige gesprekspartners beter mogelijk zijn wanneer dat maximum zou worden losgelaten. Wanneer meer zaken op jaarbasis mogen worden behandeld, kan meer omzet worden gegenereerd en zullen er eerder voldoende werkzaamheden zijn om uit te besteden aan de paralegal. Andere respondenten wijzen juist op de mogelijke risico's van het loslaten van de maximumgrens van 250 toevoegingseenheden. Door meer zaken te behandelen, kan het risico toenemen dat ook te veel werkzaamheden op onbehoorlijke wijze worden overgelaten aan paralegals en dat de advocaat het overzicht 'verliest'. Een andere beperking is dat paralegals niet mogen worden ingezet in extra uren zaken. De meeste respondenten zien geen meerwaarde in deze regel. Juist in deze bewerkelijke zaken waar relatief veel zoekwerk aan de orde is wordt – bijvoorbeeld in de strafrechtelijke praktijk – inzet van paralegals goed mogelijk geacht. Verder achten de meeste advocaten het over het algemeen verstandig om enkele specialisaties (psychiatrisch patiëntenrecht, jeugdstrafrecht, civiel jeugdrecht en piket- en AC-diensten) van de inzet van paralegals uit te sluiten. Wel zien enkele respondenten mogelijkheden om paralegals binnen deze specialisaties 'achter de schermen' in te zetten.

6.6 Financiële mogelijkheden inzet van paralegals

Het is belangrijk vast te stellen dat de inzet van paralegals in toevoegingszaken in de advocatuur geen extra inkomsten genereert bij een gelijkblijvend aantal zaken. De paralegal krijgt wel

een salaris, dus moeten de kosten van de paralegal op een andere manier gedekt worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door extra toevoegingen aan te nemen. Vraag is dan in welke mate de verdeling van werkzaamheden door de inzet van een paralegal met inachtneming van de te leveren kwaliteit zodanig veel ruimte schept in de agenda van de advocaat dat deze extra zaken kan aannemen. In het onderzoek zijn we op basis van een aantal kostencomponenten nagegaan hoe de inzet van paralegals de bedrijfsvoering in de advocatuur die drijft op toevoegingen kan versterken.

De gesprekken die we hebben gevoerd in de sociale advocatuur wijzen niet op groot enthousiasme voor de inzet van paralegals gelet op de aanwezige financiële randvoorwaarden. Men meent dat het niet eenvoudig is efficiencywinst te behalen en wijst er daarbij op dat de paralegal ook moet worden ingewerkt en dat coördinatietijd (instructies, controle, begeleiding) nodig is. Zeker wanneer een advocaat terughoudend is werkzaamheden aan de paralegal over te laten zal het effect op de bedrijfsvoering niet positief kunnen zijn. Dit alles neemt niet weg dat er toch kantoren zijn die voor 80 tot 90% op toevoegingsbasis opereren waar paralegals succesvol worden ingezet. De mogelijkheden daarvoor lijken sterk met een aantal factoren samen te hangen: het type zaken (eenvoudig vs. complex), de mate waarin advocaten werkzaamheden overlaten aan paralegals, de verhouding tussen toevoegingszaken en betalende cliënten, de omvang van de werkvoorraad (aantal zaken), het aantal specialismen dat binnen een kantoor wordt beoefend en de schaal van het kantoor. Zeker in de advocatuur op basis van toevoegingen is dat laatste punt van groot belang. Juist hier bestaan veel zelfstandige advocaten met een eenmanspraktijk (eenpitters). Er lijkt weinig verschil van mening te bestaan over het feit dat ongeacht hoe een paralegal wordt ingezet, mede gelet op het maximale aantal toevoegingen dat een advocaat jaarlijks mag behandelen, inzet van een paralegal bij een eenpitter bedrijfseconomisch niet eenvoudig is.

In het onderzoek hebben we op basis van een financiële analyse uitgezocht aan welke ‘knoppen’ advocaten(kantoren) kunnen draaien wanneer ze overwegen paralegals in te zetten met het oog op de verbetering van hun bedrijfsvoering. Die exercitie laat zien dat daarvoor verschillende mogelijkheden bestaan, maar toont ook aan in welke situaties inzet van paralegals niet haalbaar lijkt. Die (on)mogelijkheden zijn uitvoerig besproken in hoofdstuk 5 aan de hand van een aantal scenario's. De financiële verkenning laat zien dat de inzet van paralegals ter verbetering van de bedrijfsvoering van kantoren in de advocatuur afhankelijk is van een aantal variabelen:

- type zaken en specialismen;
- omvang van het kantoor;
- hoogte van vergoeding van de advocaat en de paralegal;
- de omvang van de daadwerkelijke ureninzet van advocaat en paralegal;
- verhouding tussen het aantal toevoegingen en zaken op betalende basis;
- hoogte van de overheadkosten, oftewel de efficiëntie van de kantoorvoering;
- uniformiteit binnen kantoor.

Advocatenkantoren kunnen met de inzet van paralegals de bedrijfsvoering van hun kantoor verbeteren naarmate ze er in slagen bovenstaande variabelen te beïnvloeden. Daarbij is er een aantal factoren dat het lastig maakt met de inzet van een paralegal tot een renderende bedrijfsvoering te komen. Een deel van de kantoren functioneert op basis van toevoegingen die meer ureninzet kosten dan de uren die vergoed worden. Dat is bijvoorbeeld in echtscheidingszaken het geval, waar de daadwerkelijke tijdsbesteding niet in verhouding staat tot de forfaitaire vergoeding. Kantoren die (uitsluitend) in echtscheidingszaken veel toevoegingen behandelen zullen er niet of nauwelijks in kunnen slagen hun praktijk met de inzet van een

paralegal rendabel te maken. Het spreekt wellicht voor zich, maar ook wanneer de kantoor-kosten hoog zijn, maakt de inzet van een paralegal een efficiënte bedrijfsvoering niet per sé eenvoudiger. Zo is uiteraard ook de hoogte van het honorarium van een advocaat en een paralegal van belang.

6.7 Ervaringen in andere beroepsgroepen

Om meer inzicht te krijgen in de (on)mogelijkheden van de inzet van paralegals heeft een vergelijking plaatsgevonden met verschillende andere doelgroepen die al ervaring hebben opgedaan met paralegals. De mate waarin paralegals in de commerciële advocatuur worden ingezet is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de inzet van paralegals in toevoegingszaken. De paralegal heeft nadrukkelijk een ondersteunende (en beperkte) rol in zaken. Wel zijn enkele verschillen waarneembaar, bijvoorbeeld als het gaat om het type zaken en de rechtsgebieden (insolventierecht, fusie- en overnamerecht) waar paralegals worden ingezet. Het grootste verschil met de gesubsidieerde advocatuur is dat binnen de commerciële advocatuur voor de werkzaamheden van de paralegal een commercieel tarief in rekening kan worden gebracht bij de cliënt en dat binnen de commerciële advocatuur eerder grote zaken aan de orde zijn (met veel 'bulkwerk') en meer sprake is van een adviespraktijk (en dus minder procedures worden gevoerd/zittingen plaatsvinden), waardoor de financiële mogelijkheden van de inzet van een paralegal aanmerkelijk groter zijn.

De ervaringen van de andere beroepsgroepen met de inzet van paralegals zijn positief. Het eerste wat opvalt is dat paralegals in deze sectoren beduidend breder kunnen worden ingezet dan dat nu wordt aangenomen voor de gesubsidieerde advocatuur. Paralegals vervullen bij de Wsnp-bewindvoerders, rechtsbijstandverzekeraars en in het notariaat niet alleen ondersteunende of administratieve taken, maar zijn voor bepaalde type zaken zelfstandig zaakbehandelaar. Voor de doelgroep van Wsnp-bewindvoerders is de grote zelfstandige rol van assistent-bewindvoerders mede te verklaren doordat de assistent-bewindvoerders vaak hetzelfde opleidingsniveau hebben als de Wsnp-bewindvoerders en dus gelijk geschoold zijn. De verhouding tussen de Wsnp-bewindvoerder en de assistent-bewindvoerder lijkt daarmee eerder op de verhouding tussen de advocaat en advocaat-stagiair dan op de verhouding tussen de advocaat en de paralegal. Advocaten die tot Wsnp-bewindvoerder zijn benoemd kunnen op toevoegingsbasis dezelfde Wsnp-taken verrichten als bewindvoerders (niet zijnde een advocaat). Uit de casestudie volgt dat paralegals – die in principe minimaal hetzelfde opleidingsniveau hebben als (assistent-)bewindvoerders – ook in grote mate advocaten kunnen ondersteunen in Wsnp-taken. Het tweede dat opvalt bij rechtsbijstandverzekeraars is dat zaken tot een hoger niveau buiten het 'klassieke proces' worden gehouden. Bij rechtsbijstandverzekeraars wordt een groot deel in de eerste lijn afgehandeld door hbo-juristen, maar ook in de tweede lijn wordt niet automatisch een advocaat ingeschakeld maar kan ook een wo-jurist (of soms zelfs een hbo-jurist) worden ingeschakeld; niet het beroep is leidend, maar de vaardigheden van de persoon.

Natuurlijk zijn er ook belangrijke verschillen tussen de voorbeelden in deze casestudies en hulp binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat bijvoorbeeld om ander type zaken en ander type werkzaamheden. De gemiddelde zaak van een rechtsbijstandverzekeraar is anders dan bij een advocaat. In het notariaat geeft de ambtshandeling een duidelijke grens aan welke verantwoordelijkheden een notaris toch echt zelf moet uitvoeren. Bij mediationzaken speelt doorgaans een psychologische, communicatieve en juridische component. In zaken met vooral een juridische component (met juridisch uitzoekwerk), kan de inzet van een paralegal van

meerwaarde zijn. In mediatonzaken waar het zwaartepunt ligt bij de psychologische en communicatieve component, kan ondersteuning van een medewerker met bijvoorbeeld een psychologische achtergrond juist van meerwaarde zijn. Ondersteuning door een paralegal is dus niet vanzelfsprekend. Mediationzaken zijn daarom niet zomaar vergelijkbaar met zaken die advocaten behandelen. Desalniettemin geven de voorbeelden wel inspiratie voor de inzet van paralegals.

Uit de ervaringen van de in dit onderzoek betrokken beroepsgroepen blijkt dat er kansen en mogelijkheden zijn om te komen tot een efficiënte inzet van hbo- en wo-juristen binnen een toevoegingszaak. Zeker als er voldoende aandacht is voor de scholing en begeleiding van de paralegal(s). De mogelijkheden die er zijn worden echter niet door alle gesprekspartners uit de gesubsidieerde advocatuur gezien of als kans beoordeeld. De gedachte dat iets 'advocatenwerk' en dus gespecialiseerd werk is lijkt binnen de advocatuur het denken over samenwerkingen binnen een dossier te belemmeren.

7 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Het goede nieuws van het onderzoek, de uitgevoerde verkenningen bij advocatenkantoren en de financiële analyse, is dat daaruit blijkt dat de inzet van een paralegal met het oog op het vergroten van het verdienvermogen in de sociale advocatuur verbeteringen kan brengen. Tegelijkertijd komen uit het onderzoek een groot aantal randvoorwaarden naar voren waaraan voldaan moet worden wil de inzet van paralegals daadwerkelijk meerwaarde kunnen hebben.

De verkenning onder advocaten laat zien dat er bij de beroepsgroep aarzelingen bestaan rond de inzet van paralegals. Het onderzoek laat zien dat die aarzelingen voor een belangrijk deel kunnen worden toegeschreven aan onbekendheid met de inzet van paralegals, maar ook aan de vrees dat inzet van paralegals kan leiden tot efficiencywinst die vervolgens resulteert in lagere vergoedingen voor toevoegingen. Advocaten die wel ervaring hebben met paralegals zijn over het algemeen duidelijk positiever. Zij merken op dat werken met paralegals vooral aan de voorkant van een zaak zinvol kan zijn en bij de ondersteunende werkzaamheden. Paralegals kunnen advocaten ontlasten bij de selectie van zaken, het voeren van intakegesprekken, het doen van onderzoek naar de stukken van de zaak, het maken van samenvattingen en tijdslijnen. Niet alle advocaten met ervaring met paralegals zijn overigens positief. Iedereen is het er wel over eens dat de advocaat de typische advocatenwerkzaamheden moet blijven uitvoeren, zoals het schrijven van processtukken en het optreden ter zitting.

Opvallend is dat advocaten die ervaring hebben met de inzet van paralegals juist menen dat die inzet kan leiden tot kwaliteitsverbetering. Die doet zich zeker voor op het vlak van de dienstverlening, waar het gaat om het te woord staan van cliënten in korte contacten door iemand die de zaak kent en door het beantwoorden van eenvoudige correspondentie. De communicatieve vaardigheden van hbo-juristen komen hier ook juist goed tot hun recht. Daarnaast is interessant dat sommige gesprekspartners wijzen op het grote voordeel van de aanwezigheid van een sparingpartner die de zaak ook goed kent, waardoor het voor de advocaat gemakkelijker wordt de processtrategie te bepalen en de juiste insteek voor processtukken te kiezen.

Het onderzoek maakt ondertussen ook duidelijk dat er een aantal obstakels bestaat in de voorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand dat de inzet van paralegals in de gesubsidieerde advocatuur lastig maakt. Dan gaat het bijvoorbeeld om het maximale aantal toevoegingspunten per advocaat, dat door de inzet van paralegals niet omhoog kan gaan maar zeker ook om de uitzondering voor extra uren zaken, waarbij geen inzet van paralegals mogelijk is.

Verder laat de financiële analyse zien dat in sommige type zaken de inzet van paralegals niet eenvoudig rendabel te maken is. Het gaat dan om zaken die ook volgens de commissie-Van der Meer veel meer uren kosten dan in de toevoeging worden verdisconteerd. Als voorbeeld wordt gewezen op echtscheidingszaken of op zaken voor de meervoudige strafkamer. Daar staat tegenover dat andere zaken, zoals vreemdelingenzaken of OM-strafbeschikkingen, minder tijd kosten dan door de toevoeging worden gedekt, waardoor de inzet van een paralegal daar eerder lonend te maken is.

De inzet van paralegals is een ontwikkeling die wel passend is binnen de aanstaande stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand. Door de inzet van paralegals in rechtshulppakketten kan meer maatwerk per zaak geleverd worden en ontstaat er, naar voorbeeld van de rechtsbijstandsverzekeraars, wellicht meer ruimte voor een dejuriserende aanpak in bijvoorbeeld het bestuursrecht.

Het onderzoek laat aldus zien dat er verschillende (on)mogelijkheden zijn voor de gesubsidieerde advocatuur als het gaat om de inzet van paralegals. Op basis van de bovenstaande uitkomsten kan elk kantoor voor zichzelf bepalen wat die (on)mogelijkheden zijn en op basis daarvan een afweging maken om – mogelijk in een experimentele opzet – al of niet over te gaan tot de inzet van paralegals in de praktijk.

Tot slot doen wij de Raad voor Rechtsbijstand zes concrete aanbevelingen. De aanbevelingen hebben tot doel zoveel mogelijk belemmeringen voor de inzet van paralegals weg te nemen. Ook vragen de aanbevelingen aandacht voor de kwaliteitsborging en andere randvoorwaarden bij de inzet van paralegals.

1. Tijdelijke stimuleringsregeling

Omdat het werken met paralegals een nog relatief onbekend fenomeen is binnen toevoegingszaken maar ook binnen de advocatuur als geheel zijn er bij advocaten – zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 – aarzelingen bij de inzet van paralegals. Vanwege financiële beperkingen is het voor advocaten(kantoren) niet eenvoudig om ervaringen op te doen en in de praktijk te achterhalen of het werken met paralegals een kwaliteits- en/of financieel voordeel met zich mee kan brengen. Het is daarom te overwegen advocaten aan te sporen om een paralegal in dienst te nemen en de kosten op gebied van de begeleiding en opleiding tijdelijk te subsidiëren. Dit naar voorbeeld van de *Subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten* (Raad voor Rechtsbijstand).

2. Paralegals en extra uren

Door geïnterviewde advocaten worden wel kansen voor de inzet van paralegals gezien in zaken waarin extra uren toegekend worden, maar juist in die uren is de inzet op dit moment niet toegestaan (zie ook paragraaf 3.4.4). Aangegeven wordt dat bewerkelijke zaken doorgaans omvangrijk zijn en relatief veel uitzoekwerk vergen, waardoor deze zaken zich goed lenen voor het uitbesteden van werkzaamheden. Verder wordt door meerdere gesprekspartners opgemerkt dat het niet logisch is dat een paralegal wel in het forfaitaire gedeelte van de zaak kan worden ingezet, maar niet in het extra-urengedeelte. Advocaten kunnen per zaak een goede inschatting maken of er werkzaamheden voor een paralegal tussen zitten. Zo ja, dan kan dit aangegeven worden op de aanvraag om extra uren. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand daarom om de inzet van een paralegal ook in extra uren toe te staan. De mogelijkheid tot extra inzet van de paralegal

verlaagt de drempel voor de financiële haalbaarheid hetgeen bijdraagt aan de beslissing om wel of niet met een paralegal te gaan werken.

3. **Paralegals en extra eenheden**

Een patroon die als gevolg van de door een advocaat-stagiair verrichte werkzaamheden in toevoegingen van de patroon binnen een kalenderjaar het maximum van 250 toevoegingseenheden bereikt, kan de Raad voor Rechtsbijstand verzoeken om het maximum aantal toevoegingseenheden te verhogen tot maximaal 300 toevoegingseenheden. Dit omdat hij in de samenwerking meer zaken zal kunnen aannemen. Ditzelfde geldt voor samenwerking met een paralegal. Wij adviseren de Raad voor Rechtsbijstand deze uitbreiding van het maximale aantal toevoegingseenheden ook in te voeren wanneer een paralegal wordt ingezet. Daarmee zal de inzet van een paralegal ook eerder renderen (zie ook paragraaf 3.3 en hoofdstuk 5).

4. **Kwaliteitseisen**

Op dit moment geldt, naast artikel 13 van de Gedragsregels, de basisopleiding (hbo of wo) als enige kwaliteitseis voor een paralegal. Binnen het juridische werkveld volgen de inhoudelijke wijzigingen elkaar in rap tempo op. Voor advocaten is om kwaliteitsdoel-einden daarom voorzien in een stelstel van opleidingspunten. We zien bij de rechtsbijstandsverzekeraars en de klerken in het notariaat dat ook daar opleidingssystemen zijn ingezet om de juridische kwaliteit te waarborgen. We adviseren de Raad voor Rechtsbijstand om als het stelsel meer volgroeid is, samen met de NOvA, te bekijken welke opleidingseisen gesteld zouden kunnen worden aan een paralegal en of er een gedragsregel opgesteld zou moeten worden. Op dit moment kan volstaan worden met het dragen van de verantwoordelijkheid door de advocaat zoals ook bij bijvoorbeeld juridisch secretaresses aan de orde is.

5. **Evaluatieonderzoek**

Ten tijde van dit onderzoek waren er nog maar beperkt ervaringen opgedaan met de inzet van paralegals binnen toevoegingszaken. De introductie van de mogelijkheid hier toe viel immers vrijwel gelijk met de start van het onderzoek. We raden de Raad voor Rechtsbijstand dan ook aan om over drie jaren een evaluatieonderzoek uit te (laten) voeren om praktijkervaringen op te halen en de hiervoor genoemde aanbeveling bij dit onderzoek te betrekken.

6. **Communicatie best practices**

De inzet van paralegals is een nieuw fenomeen in de advocatuur. In hoofdstuk 3 is beschreven dat advocaten die geen ervaring hebben met het werken met paralegals over het algemeen negatiever zijn over de mogelijkheden van de inzet van paralegals. Het actief communiceren over best practices en daarmee laten zien wat de mogelijkheden en het rendement (kunnen) zijn van de inzet van paralegals kan van meerwaarde zijn bij de introductie van een nieuwe vorm van werken. Onbekend maakt immers onbemind. We adviseren de Raad voor Rechtsbijstand daarom om, samen met de dekens, actief te gaan communiceren over de inzet van paralegals.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Akerlof 1970

George A. Akerlof, 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3 (August 1970), pp. 488-500.

Ashmann 2016

M.J.A.M. Ashmann, De juridische opleiding en de T-shaped lawyer: hoe leiden universiteiten goede juristen op? In: *Ars Notariatus; De kwaliteit binnen het notariaat*, 2016, p. 7-25.

Behrens e.a. 2020

C. Behrens e.a., *De impact van nieuwe toetreders tot de markt voor particuliere rechtsbijstand*, SEO economisch onderzoek, Amsterdam: 2020.

CAO Rechtsbijstand

Collectieve Arbeidsovereenkomst Rechtsbijstand 1-1-2020 – 1-1-2021

Commissie-Barkhuysen (2015)

Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', *Eindrapport*, Den Haag: Ape & Nederlandse Orde van Advocaten 2015.

Commissie-Maan (1997)

Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand, *Fair forfaitair*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1997.

Commissie- Van der Meer (2017)

Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*, oktober 2017.

Commissie-Wolfsen (2015)

Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, 30 november 2015.

Deloitte (2013)

Deloitte, *De zaak gewonnen, verlies op punten. Onderzoek naar kostprijs en salaris van de advocaten gefinancierde rechtsbijstand*, 2013.

Factsheet KNB

KNB, *Factsheet Leden en medewerkers*, peildatum 1 januari 2021.

Mak 2017

Elaine Mak, *The T-shaped Lawyer and Beyond. Rethinking legal professionalism and legal education for contemporary societies*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2017.

Monitor Wsnp 2020

Monitor Wsnp. 17^e meting over het jaar 2020, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand & Bureau Wsnp 2021.

Panteia (2019)

De Nederlandse Mediationmarkt, Zoetermeer: Panteia november 2019.

Schönteich 2016

Martin Schönteich, 'A powerful tool of justice. Paralegals and the provision of affordable and accessible legal services', in: *South African Crime Quarterly*, maart 2016.

Timmer 2016

Ivar Timmer, *HBO-Rechten aan het werk. Een onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van alumni HBO-Rechten*, Amsterdam: 2016.

Online bronnen

'Cijfers en trends', Rvr.org.

'Cijfers en trends', Rvr.org. Te raadplegen via: <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/cijfers-trends/> (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

'Information for Lawyers: How Paralegals Can Improve Your Practice', Americanbar.org.

'Information for Lawyers: How Paralegals Can Improve Your Practice', Americanbar.org. Te raadplegen via: <https://www.americanbar.org/groups/paralegals/profession-information/information-for-lawyers-how-paralegals-can-improve-your-practice/> (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

'Taken van de notaris', Knb.nl.

'Taken van de notaris', Knb.nl. Te raadplegen via: [Taken van de notaris | Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie \(knb.nl\)](https://www.knb.nl/taken-van-de-notaris) (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

'Verrichten van werkzaamheden door advocaat-stagiairs in de toevoegingen van hun patroon', Rvr.nl.

'Verrichten van werkzaamheden door advocaat-stagiairs in de toevoegingen van hun patroon', Rvr.nl. Te raadplegen via: <https://www.rvr.org/@3917/verrichten/> (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

Richtlijnen

ABA Model Guidelines

ABA Model. Guidelines for the utilization of paralegals, American Bar Association. Standing Committee on paralegals, Chicago/Washington DC: 2018. Raadpleegbaar via: https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/paralegals/ls_prigs_model_guidelines.pdf (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

VN 2012

United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, Economic and Social Council United Nations - Economic and Social Council Distr.: Limited, New York: 2012. Raadpleegbaar via: <https://undocs.org/E/CN.15/2012/L.14/Rev.1> (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

Kamerstukken

Kamerstukken II 2018-2019, 31 753, nr. 155.

Jurisprudentie

Kamer van toezicht Almelo, 7 augustus 2012, ECLI:NL:TNOKALM:2012:YC0825.

Kamer voor het notariaat Amsterdam, 3 december 2015, ECLI:NL:TNORAMS:2016:2.

Kamer voor het notariaat Amsterdam, 10 januari 2017, ECLI:NL:TNORAMS:2016:2.

Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden, 14 oktober 2015, ECLI:NL:TNORARL:2015:62.

Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden, 27 november 2019,
ECLI:NL:TNORARL:2019:68

Kamer voor het notariaat 's Hertogenbosch, 24 maart 2016, ECLI:NL:TNORSHE:2016:3.

Overige bronnen

Zaakcodelijst van de Raad voor de Rechtsbijstand

Raad voor de Rechtsbijstand, *zaakcodelijst*, te raadplegen via: <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zaakcodelijst/> (laatst geraadpleegd op 27 september 2021).

Bijlage 2: Selectiecriteria

Voldoende geografische spreiding over de arrondissementen

- Amsterdam: twee kantoren
- Den Haag: twee kantoren
- Gelderland: één kantoor
- Limburg: één kantoor
- Midden-Nederland: twee kantoren
- Noord-Holland: één kantoor
- Noord-Nederland: één kantoor
- Oost-Brabant: één kantoor
- Overijssel: één kantoor
- Rotterdam: twee kantoren
- Zeeland-West-Brabant: één kantoor

Voldoende spreiding over (sub)rechtsgebieden

- Per rechtsgebied (bestuursrecht, civielrecht, strafrecht) ten minste vijf advocaten(kantoren) die hierin actief zijn
- Ten aanzien van de volgende (sub)rechtsgebieden ten minste één advocaat/kantoor dat hierin actief is:
 - Personen- en familierecht (inclusief echtscheidingen): ten minste drie kantoren
 - Sociaal domein (Participatiewet, Wmo, Jeugdwet): ten minste twee kantoren
 - Arbeidsrecht: ten minste twee kantoren
 - Asielrecht: ten minste één kantoor
 - Psychiatrisch patiëntenrecht (Wet verplichte ggz en Wet zorg en dwang)⁹⁵: ten minste één kantoor
 - Slachtofferrecht: ten minste één kantoor
 - Vreemdelingenrecht: ten minste één kantoor
 - Huurrecht: ten minste één kantoor

⁹⁵ Per 1 januari 2020 is de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) vervangen door de Wet verplichte ggz (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd).

Voldoende spreiding gelet op de omvang van het kantoor

- Eenpitter: drie advocaten
- Klein (twee-zeven advocaten): zes kantoren
- Middelgroot (acht-negentien advocaten): vijf kantoren
- Groot (>negentien advocaten): één kantoor

Mate waarin het kantoor werkt met paralegals

- Kantoor/advocaat werkt niet met paralegals
- Kantoor/advocaat werkt wel met paralegals

Bijlage 3: Kantoren sociale advocatuur casestudies

GEOGRAFISCHE SPREIDING OVER ARRONDISSEMENTEN

Arrondissement	Gesproken kantoren
Amsterdam	2
Midden-Nederland	3
Limburg	1
Rotterdam	1
Noord-Holland	1
Den Haag	1
Oost- Brabant	1
Gelderland	2
Noord-Nederland	1
Overijssel	1
Zeeland-West-Brabant	1

SPREIDING OVER RECHTSGEBIEDEN ALGEMEEN

Rechtsgebied	Gesproken kantoren
Bestuursrecht	13
Civiel recht	14
Strafrecht	13

SPREIDING OVER SUBRECHTSGEBIEDEN

Subrechtsgebied	Gesproken advocaten
Personen- en familierecht (inclusief echtscheidingen)	5
Sociaal domein en sociaal zekerheidsrecht (Participatiewet, Wmo, Jeugdwet)	4
Arbeidsrecht	1
Asielrecht en vreemdelingenrecht	4
Psychiatrisch patiëntenrecht	2
Slachtofferrecht	2
Huurrecht	1

SPREIDING NAAR OMVANG VAN HET KANTOOR

Kantoorcategorie	Omvang kantoor	Gesproken kantoren
Groot	> 19 advocaten	1
Middelgroot	8 – 19 advocaten	7
Klein	2 – 7 advocaten	5
Eenpitter	1 advocaat	2

KANTOREN WAAR WEL EN NIET PARALEGALS WERKZAAM ZIJN

	Gesproken kantoren
Geen paralegal	9
Wel paralegal	6

pro facto