ERASMUS SCHOOL OF LAW
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

pro facto

Moderne praktijkstructuren voor advocaten

In het belang van een goede rechtsbedeling

Rotterdam/Groningen, 7 april 2026

COLOFON

Erasmus Universiteit Rotterdam
European Civil Justice Centre
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam
stokkermans@law.eur.nl
06-22207994

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

Auteurs: Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR):
Prof. dr. Chr.M. (Christiaan) Stokkermans (projectleider)
Prof. dr. X.E. (Xandra) Kramer
Pro Facto:
Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter
Mr. E.A. (Ernst) van Bergen
Mr. E. (Erwin) Krol

Opdrachtgever: WODC

Datum: 7 april 2026
Status: definitief

Samenstelling begeleidingscommissie:

- Em. prof. dr. mr. E. (Bert) Niemeijer (Vrije Universiteit Amsterdam) voorzitter
- Mr. D.J.B. (Diana) de Wolff (voorheen Universiteit van Amsterdam) lid
- Mr. dr. Q. (Quirine) Eijkman (Hogeschool Utrecht) lid
- Mr. A.M. (Alwin) Farahani (Ministerie van Justitie en Veiligheid/DRB) lid
- Dr. S. (Saskia) Baas (WODC) lid

Inhoudsopgave

Samenvatting **6**

Gebruikte afkortingen **14**

1 Inleiding **16**

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 16

1.2 Toegang tot het recht 16

1.3 Regulering van praktijkstructuren 17

1.4 Onderzoeksvragen en -verantwoording 19

1.5 Leeswijzer 23

2 Huidig juridisch kader voor praktijkstructuren **25**

2.1 Inleiding 25

2.2 Regelgeving en reguleringsbevoegdheid 25

2.3 Praktijkuitoefening als zelfstandige of in vennootschap 33

2.4 IDS-verbanden 37

2.5 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren 39

2.6 Ideële organisaties 43

2.7 Andere in-huis (bedrijfs-)advocaten 44

2.8 Enkele bijkomende aspecten 44

2.9 Tussenconclusie 46

3 Maatschappelijke vraag naar vernieuwing **49**

3.1 Inleiding 49

3.2 De markt voor juridische dienstverlening: algemeen 49

3.3 De rol van de advocatuur 52

3.4 Juridische dienstverlening door andere partijen 56

3.5 Ontwikkelingen op de markt voor juridische dienstverlening 60

3.6 Signalen over behoefte aan verruiming van de regels 64

3.7 Tussenconclusie 68

4 Beoordelingskader voor praktijkstructuren **70**

4.1 Inleiding 70

4.2 Relevante doelstellingen van algemeen belang 71
4.3 Evenredigheidstoets voor praktijkstructuren 77
4.4 Het palet van inzetbare waarborgen 79
4.5 Tussenconclusie 85
5 Toetsing van enkele praktijkstructuren (actieplan, fase 1) 88
5.1 Inleiding 88
5.2 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren 89
5.3 BrandMR en VvAA Rechtsbijstand (als deelnemers aan het lopende experiment) 92
5.4 Stichtingen voor sociale rechtshulp 97
5.5 Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen 100
5.6 Tussenconclusie 103
6 Toetsing van verdergaande mogelijkheden (actieplan, fase 2) 106
6.1 Inleiding 106
6.2 Meer IDS-mogelijkheden 106
6.3 Externe kapitaaldeelnemingen 111
6.4 Tussenconclusie 117
7 Herijking van de reguleringsbevoegdheid (actieplan, fase 3) 119
7.1 Inleiding 119
7.2 Huidige inrichting van de reguleringsbevoegdheid 120
7.3 Een krachtig geluid van buiten: La grande transformation des avocats 121
7.4 Een parallel: de reguleringsbevoegdheid rond beroepskwalificaties 123
7.5 Oplossingen voor de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren 126
7.6 Tussenconclusie 128
8 Conclusies en aanbevelingen 130
8.1 Inleiding 130
8.2 Het juridisch kader voor praktijkstructuren 130
8.3 Ervaringen met huidige praktijkstructuren 132
8.4 Beoordelingskader en actieplan voor vernieuwing van praktijkstructuren 132
8.5 Fase 1: vier vernieuwende praktijkstructuren 133
8.6 Fase 2: twee vernieuwende praktijkstructuren 134
8.7 Fase 3: herijking van de reguleringsbevoegdheid 136
8.8 Slotbeschouwing 136

Bijlage A: Literatuurlijst **138**

Bijlage B: Overzicht interviews, focusgroepen en overige consultaties **145**

Bijlage C: Voorbereidende notitie focusgroepen **148**

Bijlage D: Relevante wet- en regelgeving advocatuur **153**

Advocatenwet 154

Verordening op de advocatuur (Voda) 159

Gedragsregels advocatuur 168

Regeling op de advocatuur 169

Model voor het professioneel statuut 171

Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren 174

Huishoudelijk Reglement raad van advies 175

Bijlage E: Relevante bepalingen Wft **176**

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de behoefte aan moderne praktijkstructuren in de advocatuur, in het licht van de wens om de toegang tot het recht te bevorderen. Om het palet aan beschikbare praktijkstructuren modern te houden, is onderzocht in hoeverre er in Nederland een maatschappelijke behoefte is aan vernieuwende praktijkstructuren en, zo ja, hoe deze moeten worden gereguleerd.

Op 13 december 2024 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een visie voor de versterking van de toegang tot het recht geformuleerd. Deze visie houdt in dat iedereen in Nederland een passende en duurzame uitkomst moet kunnen vinden voor een (juridisch) probleem. Uit eerder WODC-onderzoek, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), naar de situatie in andere Europese landen, kwam naar voren dat verruiming van de regelgeving kansen biedt voor innovatieve praktijkstructuren die de belangen van rechtzoekenden bevorderen, waaronder de betaalbaarheid en toegankelijkheid van juridische dienstverlening. Dit onderzoek ligt in het verlengde daarvan en richt zich op de concrete behoeften in Nederland. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC).

Toegang tot het recht

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verstaat – in de bovengenoemde visie – onder toegang tot het recht dat 'dat burgers, zzp'ers, bedrijven en organisaties die een probleem hebben met een juridisch aspect, kunnen beschikken over objectieve (betrouwbare) informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtshulp en rechtsbijstand, en de mogelijkheid hebben een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie.' Specifiek over de rechtshulp merkt de staatssecretaris op dat deze toegankelijk moet zijn en kwalitatief goed. Hierbij is volgens de staatssecretaris soms een multidisciplinaire aanpak met juridische en niet-juridische hulp nodig, maar vaak zal het gaan om 'het kunnen benutten van eenvoudige, betaalbare, snelle en persoonlijke routes' om een passende uitkomst te vinden voor het probleem.

In Nederland heeft niet iedereen in gelijke mate toegang tot betaalbare en passende juridische hulp. Met name mensen met een laag inkomen, jongvolwassenen en mensen met verminderde zelfredzaamheid ervaren drempels om een rechtshulpverlener in te schakelen, zo blijkt uit onderzoek voor het WODC. De toegankelijkheid van juridische ondersteuning van mensen met een middeninkomen en van kleine MKB-ondernemers is minder uitgebreid onderzocht. Aangenomen wordt dat ook deze groep problemen ondervindt bij het vinden en betalen van juridische ondersteuning. Zij kunnen geen aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand of gereduceerde griffierechten. De premies van rechtsbijstandverzekeringen waarbij ze zich wel kunnen aansluiten stijgen, en de ideële organisaties die advocaatdiensten kunnen leveren hebben te kampen met een verlies aan leden. Ook zijn er grote regionale verschillen in de toegankelijkheid van rechtshulp. Veel regio's kampen met een gebrek aan sociaal advocaten. De consequentie hiervan is dat sociaal advocaten in die gebieden onvoldoende tijd hebben en cliënten moeten weigeren.

Gelet op de bovengenoemde problemen, verdient de vraag aandacht hoe het aanbod aan laagdrempelige en kwalitatief goede rechtshulp – en daarmee de toegang tot het recht – kan

worden verbeterd. In dit verband verdient de regulering van praktijkstructuren voor advocaten aandacht. In het eerdere onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) werd geconcludeerd dat verruiming van de regelgeving kansen biedt voor praktijkstructuren die de belangen van rechtszoekenden bevorderen.

Praktijkstructuren

Onder 'praktijkstructuren' verstaan we organisatievormen waarbinnen advocaten hun praktijk kunnen uitoefenen. Hierbij gaat het om elementen als zeggenschap, bestuur, ondergeschiktheidsrelaties, samenwerking met andere beroepen en kapitaaldeelneming. De huidige regels over praktijkstructuren staan hoofdzakelijk in de Verordening op de advocatuur (Voda) en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze regels zijn gericht op de goede praktijkuitoefening door de individuele advocaat. Zij borgen dat een advocaat het beroep vrij en onafhankelijk kan uitoefenen. Die professionele onafhankelijkheid vormt een belangrijke kernwaarde, die de advocaat de ruimte biedt om de overige kernwaarden waaraan hij gebonden is (partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid) na te leven.

Zo gelden bijvoorbeeld specifieke beperkingen en voorschriften voor advocaten die in dienst zijn van niet-advocaten. Het zijn waarborgen, bedoeld om te voorkomen dat de professionele onafhankelijkheid van de advocaat wordt ondergraven door de ondergeschiktheidsrelatie die voortvloeit uit het dienstverband. Een werkgever die advocaat is, is ook zelf aan de kernwaarden (en andere beroepsregels) van de advocatuur gebonden. Daaronder valt een verplichting om voldoende ruimte te laten voor de professionele onafhankelijkheid van de advocaat-werknemer. Dit verschil rechtvaardigt dat in het geval de werkgever geen advocaat is, aparte regels gelden.

De regels in de Advocatenwet, de Voda en de daarop gebaseerde regelgeving zijn primair gericht op de professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat en niet zozeer op het bevorderen van een zo goed mogelijke bijdrage van de advocatuur als geheel aan een adequaat aanbod op de markt voor juridische dienstverlening. Meer aandacht voor dat laatste perspectief leidt al gauw tot de vraag of de huidige regels te beperkend zijn en onnodig in de weg staan aan vernieuwende organisatievormen die een waardevolle aanvulling kunnen zijn op het huidige aanbod.

Vraagstelling

Dit onderzoek is bedoeld om antwoord te geven op enkele belangrijke vragen over het toelaten en bevorderen van innovatieve praktijkstructuren voor advocaten. Onder innovatieve of vernieuwende praktijkstructuren verstaan we organisatievormen die op dit moment niet zijn toegestaan of wel zijn toegestaan maar om verschillende redenen nog niet of weinig in Nederland voorkomen – in tegenstelling tot de meer klassieke of conventionele praktijkstructuren.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

'In hoeverre is er, gezien de ervaringen die zijn opgedaan met bestaande typen praktijkstructuren waarin advocaten hun beroep uitoefenen, een maatschappelijke behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren voor advocaten in Nederland?'

We onderzoeken in hoeverre er in Nederland een maatschappelijke behoefte is aan vernieuwende praktijkstructuren, in hoeverre vernieuwende praktijkstructuren waardevol kunnen bijdragen aan het aanbod van juridische diensten en, hoe deze praktijkstructuren moeten worden gereguleerd. Bij een waardevolle bijdrage valt met name te denken aan de potentie om het aanbod op de markt van juridische dienstverlening beter te laten aansluiten op de vraag, met name voor lage en middeninkomens en het (kleinere) MKB. Bij de vraag naar toelaatbaarheid letten wij tevens op de benodigde waarborgen tegen de risico's op negatieve gevolgen die er ook kunnen zijn, zoals inbreuken op de professionele onafhankelijkheid van de advocaat.

Onderzoeksaanpak

Deze vraag hebben we onderzocht aan de hand van een analyse van wet- en regelgeving, deskresearch, interviews, overige consultaties en focusgroepen.

We analyseerden in de eerste plaats de geldende regels voor praktijkstructuren. Die zijn te vinden in de Advocatenwet, de Verordening op de advocatuur (Voda), de Regeling op de advocatuur, de Gedragsregels advocatuur en de Richtlijnen met betrekking tot samenwerkingsverbanden. Artikel 10a van de Advocatenwet bevat de kernwaarden waaraan de advocaat bij de uitoefening van zijn beroep gebonden is; de regelgeving van de NOvA, waaronder de Voda, laat alleen praktijkstructuren toe die volgens de beroepsgroep verenigbaar zijn met de kernwaarden.

Daarnaast voerden we op verschillende onderwerpen een literatuurstudie uit. In de eerste plaats hebben we aan de hand van literatuur inzicht verkregen in de huidige situatie, en in de ervaringen met en de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren. We hebben onderzocht in hoeverre met de huidige praktijkstructuren in betaalbare en toegankelijke juridische dienstverlening wordt voorzien. In het bijzonder hebben we aandacht voor de toegang tot het recht voor particulieren, het kleinere MKB en de sociale rechtshulp. Daarnaast hebben we aan de hand van een literatuurstudie een beoordelingskader opgesteld. Dit beoordelingskader bevat toetsingscriteria en een stappenplan waarmee nieuwe praktijkstructuren kunnen worden beoordeeld.

Op basis van gegevens van de NOvA is een globaal beeld verkregen van de verschillende praktijkstructuren waarin advocaten werkzaam zijn. Om inzicht te krijgen in de praktijkstructuren waarin sociaal advocaten werkzaam zijn, hebben we gebruik gemaakt van informatie die de Raad voor Rechtsbijstand heeft verzameld.

In het kader van dit onderzoek hebben we een groot aantal interviews gehouden met een breed oriënterend karakter. Met deze interviews zijn de ervaringen met de huidige praktijkstructuren en de behoeften aan nieuwe praktijkstructuren in kaart gebracht. In deze interviews is ingegaan op mogelijke nieuwe organisatievormen en hoe deze kunnen bijdragen aan maatschappelijke belangen. We hebben in dit verband gesproken met vertegenwoordigers van de advocatuur (waaronder vertegenwoordigers van de NOvA en bestuurders van enkele specialisatieverenigingen), rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, de Raad voor Rechtsbijstand, organisaties die sociaaljuridische rechtshulp aanbieden, vertegenwoordigers van andere beroepsgroepen en personen die betrokken zijn bij innovatieve praktijkstructuren.

In aanvulling op de interviews hebben we in overige consultaties informatie verzameld. Dit omvat de deelname aan of aanwezigheid bij verschillende seminars en bijeenkomsten, alsmede de informatie-uitwisseling na afloop daarvan. Ook hebben we, doorgaans per email, contact opgenomen met de deelnemers aan de interviews en de deelnemers aan de focusgroepen om aanvullende vragen te stellen. We organiseerden twee focusgroepen. Aan deze focusgroepen namen vertegenwoordigers van innovatieve praktijkstructuren, rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, de Raad voor Rechtsbijstand, academici en andere experts deel.

Huidige regelgeving voor praktijkstructuren

De regels voor de praktijkstructuren in de advocatuur staan hoofdzakelijk in de Verordening op de advocatuur (Voda), vastgesteld door het college van afgevaardigden van de NOvA (CvA). De bevoegdheidsgrondslag daarvoor in de Advocatenwet is een ruime delegatiebepaling, waarbij het opstellen van regels aan de beroepsgroep wordt overgelaten. Voor het doel daarvan verwijst de Advocatenwet naar een goede praktijkuitoefening van de individuele advocaat met inachtneming van de kernwaarden, in het belang van een goede rechtsbedeling. Met die kernwaarden wordt gedoeld op de 'onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid', die de advocaat bij zijn praktijkuitoefening in acht moet nemen. De taakopdracht van de NOvA is dus in sterke mate gericht op (de praktijkuitoefening van) individuele advocaten. De Advocatenwet geeft niet duidelijk aan in hoeverre de NOvA, als publieksrechtelijke beroepsorganisatie, een bredere verantwoordelijkheid draagt voor de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur als geheel.

De Voda geeft het huidige juridisch kader voor praktijkstructuren in de advocatuur. Een overkoepelende regeling voor juridische beroepen of juridische dienstverlening bestaat niet in Nederland. Ook voor notarissen en gerechtsdeurwaarders is sprake van sectorale regelgeving. Voor advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren zijn behalve de Voda enkele bepalingen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de daarop gebaseerde regelgeving van belang.

In de Voda zijn in hoofdzaak vier praktijkstructuren toegelaten:

- de advocaat als zelfstandige of in een maatschap met andere advocaten, die andere advocaten in dienst mogen hebben, en waarbij de praktijk in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) kan zijn ondergebracht;
- advocaten die in een samenwerkingsverband met beoefenaren van andere toegelaten beroepen de praktijk uitoefenen (IDS-kantoren), te weten met notarissen, bepaalde belastingadviseurs en/of octrooigemachtigden, waarbij deze IDS-kantoren eveneens andere advocaten in dienst mogen hebben en in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) kunnen zijn ondergebracht;
- advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, die voor verzekerden mogen optreden (en bij deelname aan het lopende experiment tevens voor niet-verzekerden); en

- advocaten in dienst van ideële organisaties, die uitsluitend voor de leden (of daarmee gelijk te stellen personen) van die ideële organisaties mogen optreden.

De Voda stelt beperkingen aan praktijkstructuren om een onafhankelijke en vrije praktijkuitoefening van de advocaat te waarborgen. In de Voda zijn waarborgen terug te vinden over het bestuur van de rechtspersoon, het doel van de praktijkrechtspersoon en het verbod op het investeren van extern kapitaal. Bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met in-huis advocaten die voor verzekerden mogen optreden, en bij ideële organisaties met in-huis advocaten die voor leden mogen optreden, stelt de Voda eisen aan de bedrijfsvoering. Daarbij moet sprake zijn van gescheiden taakuitvoering en een organisatie-eenheid die voldoende onafhankelijk is gepositioneerd. In-huis advocaten moeten beschikken over een professioneel statuut.

De markt voor juridische dienstverlening

De markt voor juridische dienstverlening lijkt niet optimaal te functioneren. Met name voor mensen met een laag inkomen schiet het aanbod tekort en daarmee staat de toegang tot het recht onder druk. De sociale advocatuur waarop deze doelgroep is aangewezen, staat onder druk. Veel sociaal advocaten verlaten het vak en de aanwas is beperkt. Sociaal advocaten zijn veelal eenpitters die niet of nauwelijks ruimte hebben voor het opleiden van advocaat-stagiairs. In deze situatie is het in de sociale advocatuur niet eenvoudig een duurzaam bedrijfsmodel in te richten, zeker omdat de winstmarges heel beperkt zijn. Behalve de rechtsbijstand aan lagere inkomens, staat ook die aan middeninkomens en kleinere MKB-bedrijven onder druk door de hoogte van de tarieven en de gebrekkige afstemming van het aanbod op de vraag. Dit lijkt mede te worden veroorzaakt door de beperkingen die de regelgeving stelt aan praktijkstructuren. Meer betaalbare alternatieven worden geboden door rechtsbijstandverzekeraars, vakbonden en andere ideële organisaties, maar ook daar is sprake van premiestijgingen en het teruglopende aantal mensen met een vakbondslidmaatschap. Uit ons onderzoek blijkt er dus een maatschappelijke behoefte te zijn aan vernieuwende praktijkstructuren.

Beoordelingskader

Gelet op de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren is het de vraag wanneer een praktijkstructuur toegevoegde waarde heeft voor de toegang tot het recht en voor toelating in aanmerking zou moeten komen. Daartoe ontwikkelden we een beoordelingskader dat bestaat uit drie elementen. Het eerste element is het uitgangspunt dat de taak van de NOvA om bij te dragen aan een goede rechtsbedeling in Nederland centraler moet komen te staan dan nu uit artikel 10a Advocatenwet naar voren komt. Van de NOvA mag worden verwacht dat zij een bijdrage levert aan het belang van een goede rechtsbedeling, niet alleen door het bevorderen van de naleving van de kernwaarden door de individuele advocaat. De beroepsgroep heeft een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het rechtssysteem als geheel.

Het tweede onderdeel van het beoordelingskader voor innovatieve praktijkstructuren bestaat uit een evenredigheidstoets op (1) de bijdrage aan een goede rechtsbedeling (waaronder het bevorderen van de toegang tot het recht); (2) de behoefte aan effectieve en niet-excessieve waarborgen; (3) het gelijkheidsbeginsel en (4) het totaalbeeld. Dit beoordelingskader is sterk geïnspireerd op soortgelijke beoordelingskaders die (voor andere doeleinden) binnen het EU-

recht zijn ontwikkeld. Bij stap 1 gaat het om de bijdrage die de praktijkstructuur kan leveren aan een goede rechtsbedeling, waaronder toegang tot het recht. Stap 2 hebben we uitgewerkt in een indicatieve opsomming van onderwerpen waarbinnen waarborgen gezocht kunnen worden (zie hierna). Stap 3 betreft het gelijkheidsbeginsel, waarbij geldt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Daarbij is relevant dat verschillende gevallen niet onevenredig verschillend mogen worden behandeld. Bij stap 4 worden de voorgaande stappen in samenhang bezien en wordt bepaald of dat zou moeten leiden tot de toelating van de nieuwe praktijkstructuur.

Het derde element van het beoordelingskader zoomt verder in op de extra waarborgen waaraan in stap 2 gedacht kan worden. Innovatieve praktijkstructuren kunnen om innovatieve waarborgen vragen. Naast waarborgen die tot individuele advocaten zijn gericht, is het in onze ogen van belang dat bij innovatieve praktijkstructuren ook de praktijkhouder zelf beter aanspreekbaar wordt. Tegen deze achtergrond adviseren wij om een erkenningsregeling te introduceren waarin de praktijkhouder als normadressaat wordt aangemerkt. Dat maakt het mogelijk in een toetsing vooraf eisen te stellen aan de vernieuwende praktijkstructuur die een waarborg zijn voor de kernwaarden van de advocatuur. De indicatieve opsomming van waarborgen waaraan gedacht kan worden, betreft: (1) de missie van de praktijkhouder, (2) de uiteindelijke zeggenschap, (3) bestuur, toezicht en interne organisatie en (4) sancties voor de praktijkhouder.

Actieplan voor vernieuwing van het palet aan praktijkstructuren

In het onderzoek formuleerden we verder een actieplan voor de vernieuwing van praktijkstructuren dat bestaat uit drie fases. In de eerste fase gaat het om vier praktijkstructuren die op dit moment reeds (tijdelijk) zijn toegelaten, maar die gelet op hun bijdrage aan de toegang tot het recht bijzondere aandacht vragen. Ook nemen we in deze eerste fase enkele belangrijke verruimingen en verduidelijkingen mee, die betrekkelijk eenvoudig gerealiseerd kunnen worden. De tweede fase betreft een tweetal praktijkstructuren die op dit moment nog niet zijn toegelaten, en waarvan we eveneens een belangrijke bijdrage aan een goede rechtsbedeling verwachten. De derde fase gaat over de reguleringsbevoegdheid en daarmee over de vraag welke instantie voortaan over de toelating van praktijkstructuren zou moeten beslissen.

Fase 1:

In fase 1 van het actieplan die voor 1 januari 2028 tot besluitvorming zou moeten leiden, gaat het om het beoordelen van de toelating van vier vernieuwende praktijkstructuren, (1) de bestaande regeling voor in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, (2) het experiment waaraan de schaderegelingkantoren BrandMR en VvAA Rechtsbijstand deelnemen, (3) mogelijke verruimingen voor aanbieders van sociale rechtshulp en (4) franchiseorganisaties en coöperatieve modellen. Wij menen dat het experiment ten aanzien van schaderegelingskantoren (niet ook voor rechtsbijstandverzekeraars) in een definitieve regeling kan worden omgezet, zonder het vereiste dat de meerderheid van de bestuurders advocaat moet zijn. Voor ideële organisaties die hoofdzakelijk op het verlenen van sociale rechtshulp zijn gericht, kan het geldende ledenvereiste worden geschrapt. Daartegenover kunnen de betrokken schaderegelingkantoren en ideële organisaties aan een erkenningsregeling worden

onderworpen, met verdere waarborgen, waaronder een geschiktheidstoets voor bestuurders die geen advocaat zijn.

Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die hun in-huis advocaten alleen voor verzekerden laten optreden, zouden eveneens aan een erkenningsregeling voor praktijkhouders onderworpen kunnen worden. Ten aanzien van franchiseorganisaties pleiten wij voor enkele verduidelijkingen van de geldende regels, waaronder de reikwijdte van het in artikel 5.5 Voda vermelde naamgevingsverbod. De uiteindelijke besluitvorming hierover kan in fase 2 worden meegenomen.

Fase 2:

In fase 2 komen de mogelijkheden voor uitbreiding van toegelaten IDS-verbanden en externe kapitaaldeelnemingen aan de orde. Voor aanpassing van de regelgeving die hierop ziet, zien wij op dit moment minder urgentie. Deze kwesties zijn bovendien complexer en vergen meer reflectie en overleg. Tegenover versoepeling van de geldende regels kan ook hier worden gedacht aan een erkenningsvereiste voor de betrokken entiteit die de advocatendiensten aanbiedt (de praktijkhouder), waarin verdere waarborgen gesteld kunnen worden. We menen dat besluitvorming hierover voor 1 januari 2030 moet zijn afgerond.

Fase 3:

Fase 3 van het actieplan waar dit onderzoeksrapport toe aanbeveelt, betreft een herijking van de reguleringsbevoegdheid. Die ligt op dit moment bij het college van afgevaardigden van de NOvA. De door de NOvA gestelde regels zijn op allerlei punten die in het rapport aan de orde zijn gesteld beperkend, en staan aan vernieuwing in de weg. We denken dat het goed mogelijk is de stappen in fase 1 en fase 2 van het aanbevolen actieplan te zetten binnen het bestaande bevoegdheidskader. Op langere termijn is de vraag of dat kader kan blijven zoals het op dit moment is. De regelgeving van de NOvA heeft als doel de bescherming van de vrije en onafhankelijke praktijkuitoefening van advocaten, maar heeft ook een marktafschermend effect en biedt weinig ruimte voor innovatie.

Wij menen dat de bijdrage aan ‘een goede rechtsbedeling’ (art. 10a Advocatenwet) die van de advocatuur verwacht mag worden, breder is en verder gaat dan het belang van de professionele onafhankelijkheid, waarop de NOvA op dit moment de nadruk lijkt te leggen. De NOvA lijkt de eigen belangen zoals de advocatuur die zelf ziet centraler te stellen dan bredere maatschappelijke belangen. Dit risico op *regulatory capture* blijft aanwezig. Om deze reden verdient het de voorkeur de bevoegdheid voor het reguleren van praktijkstructuren te beleggen bij een van de NOvA en de overheid onafhankelijke instantie die beschikt over expertise en capaciteit voor evaluaties en onderzoeken naar praktijkbehoeften en maatschappelijk gewenste innovaties. Deze instantie – binnen de NOvA of als formeel onafhankelijke organisatie (zbo) daarbuiten – zou de bevoegdheid krijgen om praktijkstructuren te beoordelen, net als in Engeland, Duitsland en Frankrijk (aan de hand van de door ons ontwikkelde evenredigheidstoets). Het is goed denkbaar dat die instantie aanhaakt bij de nog voor het toezicht op de advocatuur in te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur, waarmee die instantie een verbonden

organisatieonderdeel voor het stellen van regels over de erkenning van vernieuwende praktijkstructuren zou krijgen.

Slot:

Invulling van de contouren van de hierboven geschetste drie fasen vergt nader overleg met de betrokkenen. In onze ogen hoort het systeemverantwoordelijke ministerie van Justitie en Veiligheid daarbij een centrale rol te spelen, maar ook de NOvA en andere instanties zoals de Raad voor Rechtsbijstand en het College van Toezicht Advocatuur, later de OTA. Ook de betrokkenen bij de vernieuwende praktijkstructuren horen een plaats aan tafel te krijgen. De beroepsorganisaties Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zouden eveneens op onderdelen betrokken kunnen worden. We hebben voor de drie fasen ijkpunten in de tijd geschetst. Op korte termijn kan worden gestart met fase 1. die voor 1 januari 2028 moet worden afgerond. In deze periode kan ook alvast worden gestart met fase 2 en 3, die voor 2030 respectievelijk 2032 moeten zijn afgerond.

Gebruikte afkortingen

ABS	Alternative business structures / alternatieve bedrijfsstructuren
ACM	Autoriteit Consument en Markt
ACR	Adviescommissie regelgeving (van de NOvA)
AFM	Autoriteit Financiële Markten
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CvA	College van afgevaardigden (van de NOvA)
DNB	De Nederlandse Bank
EUR	Erasmus Universiteit Rotterdam
IDS	Interdisciplinaire samenwerking
LSA	Legal Services Act 2007 (Engeland)
MDP	Multidisciplinaire samenwerking
MKB	Midden- en kleinbedrijf
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RvA	Raad van advies (van de NOvA)
SJGR	Stichting Je Goed Recht
SRA	Solicitors Regulation Authority (Engeland)
SSAR	Stichting Sociaal Advocaten Rotterdam
Stak	Stichting administratiekantoor
Stv	Stichting toetsing verzekeraars
Voda	Verordening op de advocatuur
Wft	Wet op het financieel toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

One bias in cultural evolution is what I call coercion bias, the ability of those in power who have a strong stake in the cultural status quo – be it religious, artistic, or scientific – to suppress innovation and persecute heterodox cultural entrepreneurs who deviate from the received wisdom. Innovations can undermine an existing structure of beliefs and in the process "erode beliefs" that provide certain groups with rents and legitimization. (…) Another way of looking at this bias is to note that incumbents erect high barriers of entry into the market for ideas to protect their monopoly. (…)

Unlike highly competitive economic systems – where entry and exit in the limit are effort- and cost-free – at some level all evolutionary and cultural systems must have such a system in place, to lend some modicum of stability to existing beliefs and prevent complete chaos. The question is to what extent is such resistance too hermetic? If it is too air-tight, it may make innovation of any kind practically impossible and condemn a society to cultural stasis. Degree is everything here.

Joel Mokyr, *Culture of Growth – The Origins of the Modern Economy*, Princeton and Oxford: Princeton University Press 2016, p. 165.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit onderzoek gaat over de behoefte aan moderne praktijkstructuren in de advocatuur in het licht van de wens om de toegang tot het recht te bevorderen. We onderzoeken in hoeverre er in Nederland een maatschappelijke behoefte is aan vernieuwende praktijkstructuren en, zo ja, hoe deze praktijkstructuren moeten worden gereguleerd.

Op 13 december 2024 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een visie voor de versterking van de toegang tot het recht geformuleerd. Deze visie houdt in dat iedereen in Nederland een passende en duurzame uitkomst moet kunnen vinden voor een (juridisch) probleem.[1] Uit eerder WODC-onderzoek, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), naar andere Europese landen kwam naar voren dat verruiming van de regelgeving kansen biedt voor innovatieve praktijkstructuren die de belangen van rechtzoekenden bevorderen, waaronder de betaalbaarheid en toegankelijkheid van juridische dienstverlening.[2] Het onderhavige onderzoek ligt in het verlengde daarvan en richt zich op de concrete behoeften in Nederland.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC).[3]

1.2 Toegang tot het recht

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verstaat – in de bovengenoemde visie – onder toegang tot het recht dat 'dat burgers, zzp'ers, bedrijven en organisaties die een probleem hebben met een juridisch aspect, kunnen beschikken over objectieve (betrouwbare) informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtshulp en rechtsbijstand, en de mogelijkheid hebben een beslissing te verkrijgen van een neutrale instantie.'[4] Specifiek over de rechtshulp merkt de staatssecretaris op dat deze toegankelijk moet zijn en kwalitatief goed. Hierbij is volgens de staatssecretaris soms een multidisciplinaire aanpak met juridische en niet-juridische hulp nodig, maar vaak zal het gaan om 'het kunnen benutten van eenvoudige, betaalbare, snelle en persoonlijke routes' om een passende uitkomst te vinden voor het probleem.[5]

In Nederland heeft niet iedereen in gelijke mate toegang tot betaalbare en passende juridische hulp. Met name mensen met een laag inkomen, jongvolwassenen of mensen met verminderde zelfredzaamheid ervaren drempels om een rechtshulpverlener in te schakelen, zo blijkt uit onderzoek van het WODC.[6] Ook zijn er grote regionale verschillen in de toegankelijkheid van

[1] Bijlage 1175870 bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920, p. 1.
[2] Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.4.2.
[3] Min of meer gelijktijdig aan dit WODC-onderzoek liep een ander onderzoek, waarvan de NOvA zelf opdrachtgever was; zie NOvA 2025c. Beide onderzoeken zijn onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Wel is er driemaal contact tussen vertegenwoordigers van beide onderzoeksgroepen geweest, over de onderzoeksopdracht en de voortgang over en weer.
[4] Bijlage 1175870 bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920, p. 1.
[5] Bijlage 1175870 bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920, p. 3.
[6] Hoekstra & Teeuwen 2023, p. 66-67.

rechtshulp, zo blijkt uit een recente analyse van journalisten van De Groene Amsterdammer en Investico.[7] Veel regio's kampen met een gebrek aan sociaal advocaten. De consequentie hiervan is dat sociaal advocaten in die gebieden onvoldoende tijd hebben en cliënten moeten weigeren.[8]

In de literatuur wordt verondersteld dat ook mensen met een middeninkomen problemen ondervinden bij het betalen van juridische ondersteuning. Mensen met een middeninkomen komen – anders dan lagere inkomens – doorgaans niet in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand of gereduceerde griffierechten.[9] Uit onderzoek van het WODC kwamen echter geen aanwijzingen naar voren dat mensen met een middeninkomen (modaal of iets boven modaal) minder vaak actie ondernamen of meer drempels ervoeren bij de aanpak van een juridisch probleem dan andere groepen. Wel bleek uit dit onderzoek dat mensen die geen rechtsbijstandsverzekering hadden of lid waren bij een vakbond, vaker geen actie ondernamen als zij een juridisch probleem hadden.[10]

Gelet op de bovengenoemde problemen, verdient de vraag aandacht hoe het aanbod aan laagdrempelige en kwalitatief goede rechtshulp – en daarmee de toegang tot het recht – kan worden verbeterd. In dit verband verdient de regulering van praktijkstructuren aandacht. In het eerdere onderzoek van de EUR werd geconcludeerd dat verruiming van de regelgeving kansen biedt voor praktijkstructuren die de belangen van rechtszoekenden bevorderen.[11]

Naast de verruiming van de regelgeving voor praktijkstructuren kan het aanbod van juridische hulp op verschillende manieren worden verbeterd. Maatregelen die nu worden overwogen omvatten onder meer de ontwikkeling van een landelijk dekkend netwerk voor eerstelijnsrechtshulp, investeringen in het Juridisch Loket, het verhoging van de vergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand en een toeslag voor kantoren in de sociale advocatuur (onder andere voor het opleiden van nieuwe sociaal advocaten).[12] Op punten waar de regulering van praktijkstructuren samenhangt met deze en andere oplossingsrichtingen, zullen we dit benoemen; de focus van het onderzoek ligt echter op de praktijkstructuren als zodanig.

1.3 Regulering van praktijkstructuren

Onder 'praktijkstructuren' verstaan we organisatievormen waarbinnen advocaten hun praktijk kunnen uitoefenen. Hierbij gaat het om elementen als zeggenschap, bestuur, ondergeschiktheidsrelaties, samenwerking met andere beroepen en kapitaaldeelneming. De huidige regels over praktijkstructuren staan hoofdzakelijk in de Verordening op de advocatuur (Voda) en de

[7] Arnoldy e.a. 2025, p. 28. In Amsterdam is er bijvoorbeeld één advocaat per 3.776 inwoners die afhankelijk zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar; in de Achterhoek is er één advocaat per 24.496 inwoners die afhankelijk zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand.
[8] Arnoldy e.a. 2025, p. 26.
[9] Hoekstra & Teeuwen 2023, p. 16-17.
[10] Hoekstra & Teeuwen 2023, p. 68-69.
[11] Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.4.2.
[12] Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 VI, nr. 91 (Motie Nispen/Palmen), *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920 (Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 december 2024), p. 4-5 en Commissie Van der Meer II 2025, p. 39-47. Zie over het belang van een breed toegankelijke rechtshulpverlening ook Eijkman & Van Eijk 2024.

daarop gebaseerde regelgeving. Deze regels zijn gericht op de goede praktijkuitoefening door de individuele advocaat. Zij borgen dat een advocaat het beroep vrij en onafhankelijk kan uitoefenen. Die professionele onafhankelijkheid vormt een belangrijke kernwaarde, die de advocaat ook de ruimte biedt om de overige kernwaarden waaraan hij gebonden is (partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid) na te leven.

Zo gelden bijvoorbeeld specifieke beperkingen en voorschriften voor advocaten die in dienst zijn van niet-advocaten. Het zijn waarborgen, bedoeld om te voorkomen dat de professionele onafhankelijkheid van de advocaat wordt ondergraven door de ondergeschiktheidsrelatie die voortvloeit uit het dienstverband. Een werkgever die advocaat is, is ook zelf aan de kernwaarden (en andere beroepsregels) van de advocatuur gebonden. Daaronder valt een verplichting om voldoende ruimte te laten voor de professionele onafhankelijkheid van de advocaat-medewerker. Dit verschil rechtvaardigt dat in het geval de werkgever geen advocaat is, aparte regels gelden.

De regels in de Advocatenwet, de Voda en de daarop gebaseerde regelgeving zijn primair gericht op de professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat en niet zozeer op het bevorderen van een zo goed mogelijke bijdrage van de advocatuur als geheel aan een adequaat aanbod op de markt voor juridische dienstverlening. Meer aandacht voor dat laatste perspectief leidt al gauw tot de vraag of de huidige regels te beperkend zijn en onnodig in de weg staan aan vernieuwende organisatievormen die een waardevolle aanvullingen kunnen zijn op het huidige aanbod.

Dit onderzoek is bedoeld om antwoord te geven op enkele belangrijke vragen over het toelaten en bevorderen van innovatieve praktijkstructuren voor advocaten. Onder innovatieve of vernieuwende praktijkstructuren verstaan we organisatievormen die op dit moment niet zijn toegestaan of wel zijn toegestaan maar nog niet of weinig in Nederland voorkomen – in tegenstelling tot de meer klassieke of conventionele praktijkstructuren.

Wij stellen de vraag centraal in hoeverre zulke innovatieve praktijkstructuren waardevol kunnen bijdragen aan het aanbod van juridische diensten, en daarom toelating verdienen. Bij een waardevolle bijdrage valt met name te denken aan de potentie om het aanbod op de markt van juridische dienstverlening beter te laten aansluiten op de vraag, met name voor lage en middeninkomens en het (kleinere) midden- en kleinbedrijf (MKB). Bij de vraag naar toelaatbaarheid letten wij tevens op de benodigde waarborgen tegen de risico's op negatieve gevolgen die er ook kunnen zijn, zoals inbreuken op de professionele onafhankelijkheid van de advocaat.

Een goede mix van praktijkstructuren die aan deze vereisten voldoen, draagt bij aan een goede rechtsbedeling, zoals dat in de ondertitel van dit rapport wordt genoemd. In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op dat begrip 'goede rechtsbedeling'.[13] De hoofdtitel van dit rapport verwijst naar 'moderne' praktijkstructuren, in het besef dat niets eeuwig modern blijft. Om de mix van beschikbare praktijkstructuren actueel en dus modern te houden, behoeft deze regelmatige herijking.

[13] Zie met name par. 4.2.4.

Om een dergelijke herijking op dit moment te ondersteunen, is ons onderzoek in de eerste plaats gericht op concrete signalen uit het veld over de maatschappelijke vraag naar vernieuwing. Daarnaast stelden wij vast dat aan een oordeel over het al dan niet toelaten van een vernieuwende praktijkstructuur, een geschikt beoordelingskader ten grondslag zal moeten liggen. Na de vaststelling dat een beoordelingskader op dit moment in ons land onvoldoende uitgewerkt beschikbaar is, hebben wij het formuleren ervan in ons onderzoek meegenomen, al was dat geen onderdeel van de vragen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. Dat de laatste jaren op het vlak van de voor advocaten beschikbare praktijkstructuren weinig voortgang is geboekt, valt naar onze indruk mede aan het ontbreken van een duidelijk beoordelingskader toe te schrijven.

Vervolgens hebben wij concrete wensen tot vernieuwing die in onze consultaties met belanghebbenden naar voren kwamen aan het opgestelde beoordelingskader kunnen toetsen. Het beoordelingskader bleek daarbij zowel praktisch bruikbaar als nuttig.

Bij het toelaten van vernieuwende praktijkstructuren ligt fasering in de reden. In ons rapport onderscheiden wij enkele vernieuwende praktijkstructuren die ons inziens per 1 januari 2028 toelating verdienen (fase 1). Op die datum loopt het verlengde experiment voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren af, en kunnen enkele andere praktijkstructuren worden meegenomen. Daarnaast benoemen wij een tweetal verdergaande mogelijkheden waarvoor de te maken afwegingen ingewikkelder liggen en waarvoor iets meer tijd genomen kan worden (fase 2). Ook voor de in fase 2 te maken beleidskeuzes liggen de kaarten al op tafel. Voor gedragen besluitvorming daarover is nader overleg tussen de verantwoordelijke instanties nodig. Ons inziens kan dat voor 1 januari 2030 worden afgerond.

Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de toetsing aan het belang van een goede rechtsbedeling in de toekomst anders uitpakt. Dit betekent dat de instantie die bevoegd is om praktijkstructuren te reguleren goed moet kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Een belangrijk aandachtspunt is daarom de allocatie van de regelgevende bevoegdheid en de toerusting van de instantie die met de regulering is belast (fase 3).

1.4 Onderzoeksvragen en -verantwoording

1.4.1 Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

‘In hoeverre is er, gezien de ervaringen die zijn opgedaan met bestaande typen praktijkstructuren waarin advocaten hun beroep uitoefenen, een maatschappelijke behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren voor advocaten in Nederland?’

1.4.2 Deelvragen

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag hebben we bij aanvang van het onderzoek twaalf deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn verdeeld over vier thema's: inzicht in de huidige situatie, ervaringen met verschillende praktijkstructuren, de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren en de regulering van praktijkstructuren.

Inzicht in de huidige situatie

1) Welke typen praktijkstructuren zijn mogelijk binnen de huidige regelgeving en hoe zijn deze praktijkstructuren opgezet?
2) In welke mate komen deze verschillende typen praktijkstructuren voor in Nederland?
3) Van welke mogelijke praktijkstructuren wordt (nog) geen of weinig gebruikgemaakt?

Ervaringen met verschillende praktijkstructuren

4) Hoe ervaren advocaten in verschillende typen praktijkstructuren het leveren van diensten? Welke positieve en negatieve aspecten ervaren zij van het type praktijkstructuur waarbinnen zij werken?
5) Welk verband zien advocaten tussen de praktijkstructuur waarmee zij werken en de kosten die voor hun diensten in rekening worden gebracht?
6) Hoe ervaren rechtzoekenden de kwaliteit en toegankelijkheid (o.a. in termen van betaalbaarheid) van verschillende typen aanbieders?
7) In hoeverre verschillen de ervaringen van rechtzoekenden met een laag of middeninkomen hierin van andere groepen?

Behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren

8) In welke mate ziet men, in de advocatuur en in relevante andere beroepsgroepen, vanuit maatschappelijke behoefte, ruimte voor nieuwe praktijkstructuren voor advocaten?
9) In hoeverre kan van nieuwe praktijkstructuren worden verwacht dat deze de kwaliteit van de dienstverlening aan rechtzoekenden kunnen verbeteren?
10) In hoeverre kan van praktijkstructuren worden verwacht dat deze de toegang tot het recht kunnen verbeteren, in het bijzonder die van rechtzoekende met een laag of middeninkomen?
11) In hoeverre kunnen nieuwe praktijkstructuren het werken in de advocatuur aantrekkelijker maken?

Regulering van praktijkstructuren

12) In hoeverre is voor nieuwe praktijkstructuren aanpassing van de regelgeving noodzakelijk?

1.4.3 Onderzoeksverantwoording

Antwoorden op deze onderzoeksvragen hebben wij gezocht aan de hand van een analyse van wet- en regelgeving, deskresearch, interviews, overige consultaties en focusgroepen.

Analyse van wet- en regelgeving

Het huidige juridisch kader brengen we in kaart aan de hand van een analyse van wet- en regelgeving. We analyseren in de eerste plaats de geldende regels voor praktijkstructuren. Deze zijn te vinden in de Advocatenwet, de Verordening op de advocatuur (Voda), de Regeling op de advocatuur, de Gedragsregels advocatuur en de Richtlijnen met betrekking tot samenwerkingsverbanden. Artikel 10a van de Advocatenwet bevat de kernwaarden waaraan de advocaat

bij de uitoefening van zijn beroep gebonden is; de regelgeving van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), waaronder de Voda, laat praktijkstructuren toe die volgens de beroepsgroep verenigbaar zijn met de kernwaarden. Daarnaast analyseren we andere relevante Nederlandse en Europeesrechtelijke wet- en regelgeving.[14]

Literatuurstudie

We hebben op verschillende onderwerpen een literatuurstudie uitgevoerd. In de eerste plaats hebben we aan de hand van literatuur inzicht verkregen in de huidige situatie, en in de ervaringen met en de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren. We hebben onderzocht in hoeverre met de huidige praktijkstructuren in betaalbare en toegankelijke juridische dienstverlening wordt voorzien. In het bijzonder hebben we aandacht voor de toegang tot het recht voor particulieren, het kleinere MKB en de sociale rechtshulp. Daarnaast hebben we aan de hand van een literatuurstudie een beoordelingskader opgesteld. Dit beoordelingskader bevat toetsingscriteria en een stappenplan waarmee nieuwe praktijkstructuren kunnen worden beoordeeld. Een overzicht van de geraadpleegde literatuur staat in bijlage A.

Analyse van gegevens van de NOvA en het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand

Door middel van een registratie-analyse hebben we inzicht verkregen in de huidige situatie omtrent praktijkstructuren. Op basis van gegevens van de NOvA is een globaal beeld verkregen over de verschillende praktijkstructuren waarin advocaten werkzaam zijn.[15] Om inzicht te krijgen in de praktijkstructuren waarin sociaal advocaten werkzaam zijn, hebben we gebruik gemaakt van informatie die het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand heeft verzameld.[16]

Interviews

In het kader van dit onderzoek hebben we 21 interviews gehouden. Een groot deel hiervan had een breed oriënterend karakter, andere hadden de vorm van een semigestructureerd interview. De interviews zijn overwegend online afgenomen, via Teams, en duurden ongeveer een uur.[17] De meeste interviews zijn door twee van de onderzoekers afgenomen. Van de interviews zijn verslagen gemaakt op basis van aantekeningen; een paar interviews zijn na verkregen toestemming opgenomen. Met deze interviews zijn de ervaringen met de huidige praktijkstructuren en de behoeften aan nieuwe praktijkstructuren in kaart gebracht. In deze interviews is ingegaan op mogelijke nieuwe organisatievormen en hoe deze kunnen bijdragen aan maatschappelijke belangen. We hebben in dit verband gesproken met vertegenwoordigers van de

[14] We analyseren onder andere de bepalingen in de Wet op het financieel toezicht die betrekking hebben op rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, het recht op vrije vestiging van artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen (Proportionaliteitsrichtlijn).

[15] Deze gegevens zijn terug te vinden in NOvA 2026.

[16] Zie voor de cijfers en trends over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en publicaties www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum (laatst geraadpleegd 20 februari 2026).

[17] De interviews zijn afgenomen tussen mei en november 2025.

advocatuur (waaronder vertegenwoordigers van de NOvA en bestuurders van enkele specialisatieverenigingen), rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, de Raad voor Rechtsbijstand, organisaties die sociaaljuridische rechtshulp aanbieden, vertegenwoordigers van andere beroepsgroepen en personen die betrokken zijn bij innovatieve praktijkstructuren. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage B.

Overige consultaties

In aanvulling op de interviews hebben we op diverse momenten informatie verzameld. Deze momenten duiden we aan als overige consultaties. Dit omvat de deelname aan of aanwezigheid bij verschillende seminars en bijeenkomsten, alsmede de informatie-uitwisseling na afloop daarvan. Ook hebben we, doorgaans per email, contact opgenomen met de deelnemers aan de interviews en de deelnemers aan de hieronder te bespreken focusgroepen om aanvullende vragen te stellen.

Focusgroepen

We hebben twee focusgroepen georganiseerd. Deze focusgroepen vonden plaats op 2 december 2025 en duurden beide twee uur. Het doel van deze focusgroepen was om tot een beeld te komen over de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren en welke mogelijkheden er zijn om daarvoor ruimte te maken. Aan deze focusgroepen namen vertegenwoordigers van innovatieve praktijkstructuren, rechtsbijstandverzekeraars, de Raad voor Rechtsbijstand, academici en andere experts deel. Vertegenwoordigers van de NOvA konden niet bij deze focusgroepen aanwezig zijn. Een uitgebreid overzicht van de deelnemers aan deze focusgroepen staat in bijlage B.

Voorafgaand aan de focusgroepen hebben we aan de deelnemers een voorbereidende notitie toegezonden. Deze notitie bevatte de voorlopige bevindingen van het onderzoek en vragen waarover we tijdens de focusgroepen input wilden verzamelen. Deze notitie is opgenomen in bijlage C. Tijdens de focusgroepen zijn de deelnemers over deze bevindingen en vragen in gesprek gegaan.

Aansluiting van onderzoek en rapportage op de onderzoeksvragen

Zoals vermeld zijn, ter beantwoording van onze hoofdvraag, twaalf deelvragen opgesteld, verdeeld in een viertal thema's. De hoofdvraag gaat over de maatschappelijke behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren voor advocaten in Nederland.

De deelvragen uit het eerste blokje (Inzicht in de huidige situatie) hebben we vrij volledig kunnen beantwoorden, in de hoofdstukken 2 en 3. Hier geldt wel een beperking: over de mate waarin de verschillende typen toegelaten praktijkstructuren voorkomen in Nederland, hebben wij beperkte informatie kunnen achterhalen. De NOvA publiceert hierover beperkte gegevens.

De deelvragen uit het tweede blokje (Ervaringen met verschillende praktijkstructuren) zijn toegespitst op ervaringen en opvattingen van advocaten en rechtzoekenden. Wij hebben daarnaar geen gestructureerd eigen onderzoek gedaan in de vorm van representatieve enquêtes of anderszins. Op basis van gesprekken en interviews in de eerste maanden van ons onderzoek kwamen wij tot de conclusie dat een dergelijk gestructureerd onderzoek veel inspanning zou

vragen en waarschijnlijk beperkt relevant zou zijn. Naar onze indruk zijn de meeste advocaten sterk gefocust op het leveren van goede juridische diensten en het verwerven van een redelijk inkomen, zonder dat ze veel oog hebben voor het effect van beschikbare organisatiemodellen op de markt als geheel. Dit beperkt hun referentiekader bij de beantwoording van de vragen uit dit blokje. Aan de zijde van de rechtzoekenden (consumenten) speelt mee dat die over het algemeen weinig zicht hebben op de kwaliteit van advocatendiensten en de vraag of en hoe de kwaliteit en de prijs/kwaliteitverhouding daarvan, gemiddeld over de hele linie of per marktsegment, verbeterd zou kunnen worden. Een gedetailleerde uitvraag bij die groep leidt dan niet tot veel relevante inzichten.

Ter beantwoording van de vragen uit het tweede blokje hebben we wel enige informatie ontvangen, maar vooral in de vorm van gegevens uit literatuuronderzoek (op deelonderwerpen) en signalen van niet-representatieve gesprekspartners (in interviews, focusgroepen, etc.).

Bij de deelvragen uit het derde blokje (Behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren) liepen we tegen soortgelijke beperkingen aan. Naar onze indruk wordt in de beroepsgroep van de advocatuur en daarbuiten weinig gestructureerd nagedacht over de maatschappelijke behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren voor advocaten. Het is daarom moeilijk daaruit een grondslag voor nieuw beleid te halen. Aanzetten voor verbeteringen blijken veeleer afkomstig van enkele ondernemende advocaten en anderen. Dat zijn inventieve personen die nieuwe paden willen inslaan, een ‘gat in de markt’ zien, en waar nodig bereid zijn tegen de status quo op te komen.

Vanuit deze observaties hebben wij het onderzoek naar de behoefte aan vernieuwende praktijkstructuren uiteindelijk langs twee wegen ingestoken. Enerzijds hebben wij signalen over mogelijk interessante, vernieuwende praktijkstructuren verzameld. Die presenteren wij in hoofdstuk 3, paragraaf 3.6. Anderzijds hebben wij een beoordelingskader ontwikkeld waarin concrete praktijkstructuren getoetst kunnen worden op hun potentie voor hun positieve bijdrage aan de rechtsbedeling en de mogelijkheid om risico’s op negatieve effecten daarbij in te dammen. Dit beoordelingskader presenteren wij in hoofdstuk 4. In de hoofdstukken 5 en 6 passen wij dit beoordelingskader toe op concrete praktijkstructuren die in onze consultaties als wenselijk werden aangedragen. Het beoordelingskader leent zich overigens tevens voor toetsing van potentiële praktijkstructuren die in het rapport niet zijn genoemd.

Het vierde en laatste blokje (Regulering van praktijkstructuren) bestaat uit één deelvraag (nr. 12). Die vraag betreft in de eerste plaats een wijziging van specifieke bepalingen over toegelaten praktijkstructuren; ook deze komen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 aan de orde. Daarnaast komt aan bod welke instantie uiteindelijk het meest geschikt is om de regelgevende bevoegdheid op zich te nemen; dit bespreken we in hoofdstuk 7.

1.5 Leeswijzer

De opzet van dit rapport is als volgt. We zetten eerst in hoofdstuk 2 het huidige juridische kader voor (de regulering van) praktijkstructuren uiteen. Daarna schetsen we in hoofdstuk 3 de maatschappelijke vraag naar vernieuwing. In dat kader beschrijven we de huidige markt en de mate waarin de nu toegelaten praktijkstructuren voorkomen en bij de vraag naar juridische

dienstverlening aansluiten. Hoofdstuk 3 gaat tevens in op signalen over de behoefte aan verruiming van de regelgeving over praktijkstructuren die in onze consultaties naar boven kwamen. In hoofdstuk 4 schetsen we een beoordelingskader om te bepalen welke praktijkstructuren toelating verdienen, en welke waarborgen bij toelating gesteld kunnen worden. In hoofdstuk 5 en 6 gebruiken we dit beoordelingskader voor de toetsing van vernieuwende praktijkstructuren die in het onderzoek naar voren kwamen. De vraag bij welke instantie de regulering van praktijkstructuren het best kan worden belegd, beantwoorden we in hoofdstuk 7.

Voor het gemak van de lezer zijn de relevante bepalingen uit de wet- en regelgeving op de advocatuur in bijlage D opgenomen. De voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren relevante bepalingen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) is opgenomen in bijlage E.

2 Huidig juridisch kader voor praktijkstructuren

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het huidig juridisch kader voor praktijkstructuren in de advocatuur. Eerst geven we uitleg in paragraaf 2.2 over de instrumenten, waarin deze regels vastliggen, en over de instanties die bevoegd zijn tot het stellen, wijzigen en/of intrekken van deze regels. Ook komen toezicht en tuchtrecht aan de orde, omdat op die wijze (mede) geborgd wordt dat de gestelde regels in de praktijk worden nageleefd.

In de vervolgparagrafen gaan we in op de diverse toegelaten praktijkstructuren en de regels die daarbij gelden. We bespreken eerst de 'traditionele praktijkstructuren' waarbinnen het beroep van advocaat wordt uitgeoefend, namelijk de advocaat die zelfstandig of in een vennootschap met andere advocaten de praktijk uitoefent (paragraaf 2.3). Vervolgens bespreken we in paragraaf 2.4 interdisciplinaire samenwerkingsverbanden (IDS-verbanden). Daarna beschrijven we drie situaties waarin een in-huis advocaat werkzaam kan zijn, namelijk bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren; bij ideële organisaties en bij bedrijven (paragrafen 2.5 tot en met 2.7). Tot slot bespreken we in paragraaf 2.8 nog enkele bijkomende aspecten, waaronder het naamgevingsverbod en het provisieverbod.

Voor een integraal overzicht van de regelgeving die in dit hoofdstuk wordt besproken verwijzen we naar bijlagen D en E.

2.2 Regelgeving en reguleringsbevoegdheid

In deze paragraaf beschrijven we de instrumenten waaruit de regels voor praktijkstructuren volgen en wie bevoegd is tot het stellen van deze regels. Zoals zal blijken, is bij de toelating van praktijkstructuren sprake van zelfregulering door de beroepsgroep.

2.2.1 Overzicht van instrumenten

Hieronder volgt een opsomming van de instrumenten, waarin relevante regels voor praktijkstructuren vastliggen:

Instrument	Vastgesteld door	Korte toelichting
Advocatenwet	Wetgever	• Geen rechtstreekse regels over praktijkstructuren • Codificatie van kerndoel en kernwaarden • Grondslag voor zelfregulering door de beroepsgroep
Verordening op de advocatuur (Voda)	College van afgevaardigden (NOvA)	• Regelt toegelaten praktijkstructuren (H5) en stelt eisen aan verdienmodellen (H6) • Grondslag voor nadere regelgeving door algemene raad

Regeling op de advocatuur	Algemene raad (NOvA)	Nadere invulling van Voda-bepalingen (o.a. professioneel statuut)
Gedragsregels advocatuur	Algemene raad (NOvA)	Uitwerking van enkele kernwaarden
Richtlijnen m.b.t samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaars	College van afgevaardigden (NOvA)	Uitwerking van de regels omtrent samenwerkingsverbanden uit de (inmiddels ingetrokken en door de Voda vervangen) Samenwerkingsverordening 1993
Beleidsregel inzake ontheffing kantoorhouden in één arrondissement op één locatie vanwege detachering	Algemene raad (NOvA)	Regels met betrekking tot de toepassing van artikel 12 lid 4 van de Advocatenwet (ontheffing voor detachering)
Beleidsregel vastgesteld inzake de advocaat in dienstbetrekking en de kantoortuin	Lokale dekens	Beschrijving van de eisen voor werken in een kantoortuin
Wet op het financieel toezicht (Wft)	Wetgever	Relevant voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die advocaten in dienst hebben (m.n. § 4.3.1.5)
Wet op de rechtsbijstand en onderliggende regelgeving[18]	O.a. wetgever, minister van Justitie en Veiligheid en Raad voor Rechtsbijstand.	Relevant voor sociaal advocaten

Op de inhoud van deze regels gaan we in paragraaf 2.3 en verder in. Daar bespreken we verschillende praktijkstructuren en de daarvoor geldende regels. Eerst bespreken we enkele belangrijke uitgangspunten die inhoudelijk richting hebben gegeven aan de gestelde regels. Ook gaan we in op de bij de regulering betrokken instanties en de totstandkoming van de regels (met name de Voda).

2.2.2 Kerndoel en kernwaarden

De wetgever heeft in de Advocatenwet de kernwaarden waaraan de advocaat bij zijn beroepsuitoefening is gebonden (‘beroepswaarden’) verankerd. Deze bepaling luidt als volgt:[19]

‘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;

[18] Zie voor een compleet overzicht: www.rvr.org/kenniswijzer/wet-regelgeving/.
[19] Art. 10a lid 1 Advocatenwet.

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.'

De kernwaarden vloeien dus voort uit het algemene belang van een goede rechtsbedeling. Dit algemene belang wordt gezien als kerndoel dat ten grondslag ligt aan de bijzondere positie van de advocaat in het rechtsbestel en daarmee verbonden privileges.[20] De kernwaarden staan 'in de sleutel van dit algemene belang'.[21] Zij zijn gericht op de verantwoordelijkheden van de individuele advocaat.

Dit kerndoel en deze kernwaarden dienen als toetsingskader voor de beroepsuitoefening door advocaten en de beroepsregulering.[22] Deze beroepsregels moeten borgen dat de kernwaarden waaraan de advocaat bij zijn beroepsuitoefening is gebonden, niet in het gedrang komen. Waar de grenzen van de kernwaarden in relatie tot het belang van de rechtsbedeling liggen, moet de beroepsgroep mede zelf invullen, onder andere door het stellen van beroepsregels (onder andere via verordeningen, gedragsregels en richtlijnen).[23] De Advocatenwet stelt nauwelijks inhoudelijke eisen aan praktijkstructuren. Dit heeft de wetgever overgelaten aan de beroepsgroep.

De regulering van praktijkstructuren is met name tot stand gekomen ter invulling van de kernwaarde 'onafhankelijkheid'. Artikel 5.1 van de Voda draagt de titel 'In gevaar brengen vrijheid en onafhankelijkheid'.[24] De advocaat behoort bij de uitoefening van zijn praktijk onafhankelijk op te treden ten opzichte van een ieder: zijn cliënt, de overheid, de rechter en anderen (zoals zijn werkgever in het geval van een advocaat in loondienst). Ook moet de advocaat onafhankelijk staan tegenover de zaak die hij behandelt.[25] De NOvA heeft in de Gedragsregels een nadere invulling aan deze kernwaarde gegeven. Daarin wordt ook de in acht te nemen onafhankelijkheid ten opzichte van de wederpartij en derde-financiers (zoals de Raad voor Rechtsbijstand, rechtsbijstandverzekeraars of commerciële procesfinanciers) en bemiddelaars bij het verkrijgen van opdrachten genoemd.[26]

Naast de kernwaarde 'onafhankelijkheid' is de kernwaarde 'partijdigheid' van belang. Dit vraagt van de advocaat dat hij het partijbelang van zijn cliënt naar zijn beste vermogen tot uitdrukking brengt in een zaak. Partijdige belangenbehartiging en onafhankelijkheid worden gezien als complementair aan elkaar. De kernwaarde 'partijdigheid' houdt in dat de advocaat van niemand anders dan van zijn cliënt opdrachten mag ontvangen. Hij dient belangenverstrengeling te voorkomen. Daarbij geldt wel dat de advocaat zich gelet op zijn onafhankelijkheid niet met zijn cliënt hoort te vereenzelvigen.[27]

---

[20] *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 6 en 21.
[21] *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 1 en 6-7.
[22] *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 1 en 6-7.
[23] *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 6.
[24] Dit artikel geldt blijkens de toelichting als 'een kernbepaling in deze verordening'.
[25] *Kamerstukken II* 2009/10, 32382, nr. 3, p. 8.
[26] Toelichting op regel 2 van de Gedragsregels advocatuur.
[27] Toelichting op regel 2 van de Gedragsregels advocatuur, p. 9.

2.2.3 Zelfregulering door de beroepsgroep

De Advocatenwet gaat – zoals gezegd – niet in op de (toelating van) praktijkstructuren. In de Advocatenwet is de NOvA gepositioneerd als publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordenende bevoegdheden.[28] De Advocatenwet regelt de inrichting, taken en bevoegdheden van de organen van de NOvA en de lokale orden. Alle in Nederland ingeschreven advocaten vormen de NOvA. Daarnaast vormen de advocaten die kantoor houden in een zelfde arrondissement de orde van advocaten in het arrondissement. In totaal zijn er elf lokale orden. Bij de totstandkoming van regelgeving zijn de volgende instanties relevant:

- De algemene raad. Dit orgaan vormt het bestuur van de NOvA. Zij bestaat uit ten minste vijf en ten hoogste negen leden, onder wie de algemeen deken. De deken en de overige leden van de algemene raad worden gekozen door het college van afgevaardigden. Zij zijn allen advocaat. De algemene raad bereidt regelgeving voor en draagt zorg voor de uitvoering van beleid en regelgeving. Zij vertegenwoordigt de NOvA in en buiten rechte. Bovendien vertegenwoordigt zij de Nederlandse advocaten overal waar daartoe aanleiding bestaat. Daarnaast heeft zij een voorlichtende taak richting advocaten. Tot slot bevordert de algemene raad in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk en neemt hij alle maatregelen die daaraan kunnen bijdragen. Ook dient hij op te komen voor de rechten en belangen van advocaten en de taken die hem bij verordening zijn opgedragen uit te voeren.[29]
- Het college van afgevaardigden (CvA). Dit orgaan functioneert als advocatenparlement. De leden worden gekozen in vergaderingen van de (elf) lokale orden. Het aantal advocaten dat de lokale orde vormt bepaalt het aantal afgevaardigden en plaatsvervangers en daarmee het totaal aantal afgevaardigden en plaatsvervangers. Op dit moment telt het CvA 54 leden en 33 plaatsvervangers. Vergaderingen van het CvA worden voorgezeten door de algemeen deken. Het CvA heeft als taak om verordeningen vast te stellen en de leden van de algemene raad te verkiezen. Daarnaast stelt dit orgaan de jaarlijkse landelijke bijdrage van advocaten aan de orde vast en keurt ze de jaarrekening van de NOvA goed.[30]
- De raad van advies (RvA). De raad van advies bestaat uit vijf of zeven leden en bestaat in meerderheid uit leden die geen advocaat zijn. Zij adviseert over voorstellen voor verordeningen. Bij verordening worden regels vastgesteld over de samenstelling en de inrichting van de RvA en kan de adviestaak van de RvA worden uitgebreid. In de Voda is bepaald dat leden van de RvA worden voorgedragen door de algemene raad en benoemd door het CvA. De algemene raad wijst bovendien uit de leden van de RvA een voorzitter aan. Daarnaast heeft de RvA tot taak gekregen om de algemene raad te adviseren over de maatschappelijke positionering van de NOvA en over hoofdpunten van beleid die de algemene raad daartoe aan de RvA voorlegt.[31]

[28] De NOvA is een openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet.
[29] Zie o.a. art. 18 lid 1, 19, 24, 27, 28 lid 3, 31, 32 lid 1 en 33 Advocatenwet.
[30] Zie o.a. art. 20, 28 lid 1 en 32 leden 1 en 3 Advocatenwet.
[31] Zie art. 32a Advocatenwet en par. 2.1.1 Voda.

- De adviescommissie regelgeving (ACR). Deze commissie is ingesteld op grond van de Voda. Zij bestaat uit vier tot acht leden, waarvan de meerderheid en in ieder geval de voorzitter, advocaat is. De leden van de ACR worden benoemd door de algemene raad. Zij heeft tot taak om de algemene raad gevraagd te adviseren over voorstellen van regelgeving van de NOvA ten aanzien van de juridische en wetgevingskwaliteit.

De lokale orden en hun organen hebben geen formele betrokkenheid bij de regulering van praktijkstructuren. Wel houden de dekens van lokale orden op grond van artikel 45a lid 1 van de Advocatenwet toezicht op de regels die bij of krachtens de Advocatenwet zijn vastgesteld.

2.2.4 Verordeningen

Het CvA is bevoegd tot het vaststellen van verordeningen. Deze verordeningen kunnen worden vastgesteld in het belang van de goede uitoefening van de praktijk, alsmede ter waarborging van de eisen die op grond van kernwaarden aan de praktijkoefeningen worden gesteld.[32] Deze bevoegdheid omvat onder andere het reguleren van praktijkstructuren. Ten aanzien van een aantal onderwerpen heeft de wetgever aan het CvA de opdracht gegeven om bij of krachtens verordening nadere regels te stellen.[33] In de praktijk zijn alle door het CvA vastgestelde regels neergelegd in een geïntegreerde Voda. De regels over praktijkstructuren zijn vastgelegd in titel 5 van de Voda.

De wet stelt de volgende beperkingen aan het vaststellen van verordeningen. Verordeningen mogen niet gaan over de uitoefening van het dekentoezicht of de taken van het college van toezicht.[34] Zij mogen verder geen bepalingen inhouden waarin door of krachtens de Advocatenwet is voorzien. Als na inwerkingtreding van een verordening bij of krachtens de wet (alsnog) wordt voorzien in regeling van een onderwerp, dan houden die bepalingen van verordeningen van rechtswege op te gelden.[35] Tot slot mogen verordeningen niet treden in aangelegenheden die zich vanwege uiteenlopende omstandigheden in de arrondissementen niet lenen voor algemene, landelijke voorzieningen.[36]

Verordeningen zijn in de eerste plaats verbindend voor advocaten.[37] Zij binden ook maatschappen en rechtspersonen waarbinnen advocaten werkzaam zijn en die uitsluitend de rechtspraktijk uitoefenen of doen uitoefenen door advocaten. Dit geldt ook voor IDS-verbanden waarin de rechtspraktijk wordt uitgeoefend door advocaten en andere beroepsbeoefenaren samen.[38]

Onderstaande figuur illustreert hoe verordeningen tot stand komen en welke instanties daarbij betrokken zijn.

[32] Art. 28 lid 1 Advocatenwet.
[33] Art. 28 lid 2 Advocatenwet. Het gaat om a) eisen aan de vakbekwaamheid en kwaliteit van de beroepsuitoefening; b) klachten- en geschillenregeling; c) inrichting van de administratie; d) beroepsaansprakelijkheidsverzekering; e) huishouding en orde van de NOvA; en f) doorberekening van de kosten van tuchtrechtspraak.
[34] Art. 28 lid 5 Advocatenwet.
[35] Art. 29 leden 2 en 3 Advocatenwet.
[36] Art. 29 lid 2 Advocatenwet.
[37] Art. 29 lid 1 onder a en b Advocatenwet. Voor definitie van bezoekende advocaten, zie art. 16b Advocatenwet.
[38] Art. 29 lid 1 onder c Advocatenwet.



Een voorstel voor een verordening wordt aan het CvA gedaan door de algemene raad of door ten minste vijf afgevaardigden.[39] Voordat een voorstel wordt ingediend bij het CvA, wordt het ontwerp voor advies voorgelegd aan de RvA.[40] Verder kan de ACR door de algemene raad worden gevraagd om over voorstellen tot regelgeving van de NOvA te adviseren ten aanzien van juridische en wetgevingskwaliteit.[41]

Volgens de toelichting op de Voda wordt verwacht dat de RvA – gelet op diens samenstelling – een maatschappelijke en niet-juridisch-technische invalshoek zal kiezen. Het zwaartepunt van de ACR ligt bij de juridische kwaliteit en de gevolgen voor de praktijk van advocaten. Op die wijze is beoogd dat de invalshoeken van beide instanties complementair zijn.[42]

Ook kan de algemene raad in deze fase de raden van de lokale orden vragen om hun oordeel.[43] Bij het voorstel worden in ieder geval de uitgebrachte adviezen van de RvA en de ACR toegezonden aan het CvA.[44]

Het CvA beslist (bij meerderheid) tot vaststellen van de verordeningen. De algemene raad draagt na vaststelling zorg voor mededeling aan de minister van Justitie en publicatie in de Staatscourant.[45] Na bekendmaking op de voorgeschreven wijze treedt de verordening in werking.

Binnen zes maanden na de mededeling kan de verordening worden vernietigd. Dit geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Justitie. Voorafgaand aan (eventuele) vernietiging kan het vaststellingsbesluit hangende het onderzoek worden geschorst.[46] Vernietiging is slechts mogelijk wegens strijd met het recht of het algemeen belang.[47]

2.2.5 Andere regelgeving

Het CvA kan zijn regelgevende bevoegdheid delegeren aan andere organen.[48] In de praktijk gaat het om delegatie aan de algemene raad. Binnen de grenzen van de Voda kan de algemene raad nadere voorschriften stellen. De algemene raad heeft deze voorschriften neergelegd in de Regeling op de advocatuur. Deze voorschriften zijn ook bindend voor advocaten. Bij de totstandkoming van deze regels kan de algemene raad advies vragen van de ACR.

[39] Art. 28 lid 3 Advocatenwet.
[40] Art. 32a lid 2 Advocatenwet.
[41] Art. 2.17 Voda.
[42] Toelichting op par. 2.1.5 Voda.
[43] Art. 29 lid 3 Advocatenwet.
[44] Art. 32a lid 3 Advocatenwet en art.2.17 lid 2 Voda.
[45] Art. 29 lid 4 Advocatenwet.
[46] Art. 30 Advocatenwet en art. 10:43 Awb. De vernietigingsbevoegdheid geldt tevens voor andere besluiten van organen van de NOvA.
[47] Art. 134 lid 3 Grondwet en art. 10:35 Awb.
[48] Zie de formulering 'bij of krachtens verordening' in onder meer art. 28 lid 2 Advocatenwet.

Verder heeft de algemene raad gedragsregels vastgesteld. In 2018 zijn de gedragsregels, na codificatie van de kernwaarden in de Advocatenwet, herijkt. Deze gedragsregels vormen een invulling van de eisen die mogen worden gesteld aan de goede taakuitoefening van een 'behoorlijk advocaat' en vormen een uitwerking van de kernwaarden, met name de integriteit en betamelijkheidsnorm. Deze regels zijn niet bindend voor advocaten, maar bedoeld als richtlijn voor de advocaat bij zijn handelen bij de uitoefening van de praktijk. Zij kunnen tevens dienen als richtlijn voor de tuchtrechter.[49]

2.2.6 Toezicht en tuchtrecht

Toezicht en tuchtrecht dienen als waarborg voor de naleving van de gestelde regels, waaronder de kernwaarden en de regels over praktijkstructuren. Daarom staan we kort stil bij deze onderwerpen.

Toezicht. Het toezicht op de advocatuur is belegd bij de lokale deken (elf in totaal), die bevoegd is om binnen zijn arrondissement toezicht te houden op advocaten die daar kantoor houden.[50] De lokale deken wordt verkozen uit de leden van de lokale orde.[51] De lokale dekens werken ter uniformering en afstemming van hun toezichthoudende taken samen in een dekenberaad dat geen formele grondslag kent in de Advocatenwet.[52]

Het wettelijk geregelde toezicht heeft mede tot doel om de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet te bewaken, waaronder ook 'de zorg die advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de NOvA (waaronder de regels over praktijkstructuren in de Voda) en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.'[53] De dekens houden dus toezicht op (individuele) advocaten.

De lokale deken kan als bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot zijn toezichthoudende bevoegdheden.[54] Verschillende dekens hebben een beleidsregel inzake de advocaat in dienstbetrekking en de kantoortuin vastgesteld.[55] De vraag is of deze beleidsregel voldoet aan de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb): een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.[56] De vastgestelde algemene regels moeten volgen uit de wettelijke bevoegdheid van de regelgever. Dit betekent dat deze regels geen inhoudelijke

[49] Inleiding bij Gedragsregels advocatuur 2018.
[50] Art. 45a lid 1 Advocatenwet.
[51] Art. 22 lid 2 Advocatenwet.
[52] Par. 2.1.2 Voda beschrijft wel de samenstelling, de werkzaamheden en werkwijze van het dekenberaad.
[53] Art. 45a lid 1 Advocatenwet.
[54] Art. 4:81 lid 1 Awb.
[55] Blijkens de toelichting is deze beleidsregels besproken en geaccordeerd in het dekenberaad van 7 november 2019. Op de websites van acht lokale orden – uitgezonderd de arrondissementen Den Haag en Rotterdam – is de vervolgens door de deken vastgestelde beleidsregel te vinden. In het arrondissement Limburg lijkt de beleidsregel gepubliceerd te zijn op een besloten gedeelte van de website.
[56] Art. 1:3 lid 4 Awb.

voorschriften mogen inhouden die vallen buiten de bevoegdheid van de deken als toezichthoudend orgaan.

De deken kan naleving van de wet- en regelgeving op enkele specifieke terreinen sanctioneren met een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom.[57] Overtreding van de regels in de sfeer van praktijkstructuren kunnen echter niet door de deken worden gesanctioneerd.[58]

Sinds 1 januari 2015 is er een college van toezicht op de advocatuur.[59] Het college van toezicht is een onafhankelijke toezichthouder die erop toeziet dat het toezicht van de dekens onafhankelijk, transparant, consistent, effectief en professioneel is.[60] Het college van toezicht kan ook beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van het toezicht door de dekens.[61] Op dit moment is onder meer de Beleidsregel toezicht en klachtbehandeling van kracht.[62] Deze wordt door de dekens gebruikt als referentiekader bij toezicht en klachtbehandeling. Op 26 september 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming in een contourenbrief voorgesteld om het toezicht op de advocatuur bij een onafhankelijke toezichthouder onder te brengen.[63] Deze toezichthouder komt in plaats van het dekentoezicht en het systeemtoezicht van het college van toezicht.

Tuchtrecht. Om bij een advocaat die zich niet aan de regels houdt, tot tuchtrechtelijke handhaving te komen, kan de deken een dekenbezwaar bij de tuchtrechter indienen.[64] Alle advocaten zijn als individueel beroepsbeoefenaars aan tuchtrechtspraak onderworpen.[65] Met het tuchtrecht wordt beoogd de kwaliteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen. Het tuchtrecht heeft de functie het lerend vermogen van de beroepsgroep – zowel op individueel als collectief niveau – te bevorderen. De normen van het professionele handelen worden door het tuchtrecht verduidelijkt en aangescherpt. Daarnaast heeft het tuchtrecht een corrigerende of repressieve functie: om disfunctionerende beroepsbeoefenaars te corrigeren en eventueel uit te sluiten van de beroepsuitoefening.[66] Bij gegrondverklaring van een tuchtklacht kunnen verschillende maatregelen worden opgelegd, namelijk een waarschuwing, een berisping, een geldboete, schorsing in de uitoefening van de praktijk voor ten hoogste een jaar of schrapping van het tableau.[67]

---

[57] Art. 45g lid 1 Advocatenwet.

[58] Art. 45g lid 1 Advocatenwet bepaalt dat de deken een bestuurlijke boete of dwangsom kan opleggen bij overtredingen van het bepaalde bij of krachtens een verordening als bedoeld in de artikelen 9b, zevende lid, 9c, tweede lid, en 28 lid 2, onderdelen a tot en met d, Advocatenwet. De regels voor praktijkstructuren zijn gebaseerd op art. 28 lid 1 Advocatenwet en vallen daar dus niet onder.

[59] Zie art. 36a Advocatenwet en Wet positie en toezicht advocatuur (*Stb.* 2014, 354).

[60] Paragraaf 1 van de Beleidsregel Handhaving van het College van toezicht advocatuur.

[61] Art. 45h Advocatenwet.

[62] Beleidsregel toezicht en klachtbehandeling van de College van Toezicht, vastgesteld op 29 september 2025, *Staatscourant* 2025-38899.

[63] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 733 (Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 26 september 2022).

[64] Zie art. 46d lid 4 en 46f Advocatenwet. Daarnaast kunnen cliënten of andere belanghebbenden ook een tuchtklacht aanhangig maken bij de tuchtrechter.

[65] Art. 46 Advocatenwet.

[66] Winter e.a. 2025, p. 42.

[67] Art. 48 lid 2 Advocatenwet.

2.3 Praktijkuitoefening als zelfstandige of in vennootschap

In deze paragraaf bespreken we de volgende (aspecten van) praktijkstructuren en daarop toepasselijke regels:

- zelfstandig advocaat
- advocatenmaatschap
- advocaat-medewerkers
- bv-structuur
- structuren met andere rechtsvormen

Voordat we ingaan op deze specifieke praktijkstructuren, bespreken we artikel 5.1 van de Voda, dat geldt als algemene kernbepaling voor de regeling van praktijkstructuren.

2.3.1 Vrijheid en onafhankelijkheid

Artikel 5.1 is een kernbepaling in de Voda. De advocaat mag geen rechtsverhoudingen aangaan of laten voortbestaan of een praktijk uitoefenen waarbij 'de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt' in gevaar kunnen worden gebracht. De overige artikelen van hoofdstuk 5 van de Voda, waarin aan bepaalde praktijkstructuren specifiekere eisen 'ter bescherming van de onafhankelijkheid van de advocaat' zijn gesteld, moeten worden beschouwd 'als een uitwerking en verfijning van deze norm'.[68] In artikel 5.1 Voda worden de kernwaarden partijdigheid en vertrouwelijkheid als onderdeel van de 'vrijheid en onafhankelijkheid' gepresenteerd ('met inbegrip van'), terwijl die in artikel 10a Advocatenwet naast de kernwaarde onafhankelijkheid zijn geplaatst. Wij begrijpen het aldus dat de 'vrijheid en onafhankelijkheid' van artikel 5.1 Voda mede bedoeld zijn om de advocaat voldoende ruimte te geven voor het naleven van de kernwaarden partijdigheid en vertrouwelijkheid. Overigens zullen wij in het vervolg veelal niet van 'vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van het beroep' spreken, maar kortweg van 'professionele onafhankelijkheid'.[69]

Het voorschrift van artikel 5.1 Voda om de professionele onafhankelijkheid niet in gevaar te brengen, geldt voor elke advocaat. Ongeacht of deze zelfstandig werkzaam, vennoot is in een vennootschap, of in dienstverband werkt. Dit geldt eveneens voor de regel dat de advocaat gehouden is om belangenverstrengeling te vermijden (artikel 5.13 Voda).[70] Dat is een uitwerking van artikel 5.1 Voda.

In de regelgeving wordt het eigen financieel belang van de advocaat bij het verkrijgen van honorarium kennelijk niet als een reële beperking van zijn professionele onafhankelijkheid

[68] Toelichting op art. 5.1 en 5.2 Voda.

[69] De Voda benadert 'vrijheid en onafhankelijkheid' als samengesteld begrip. Vrijheid is in de Advocatenwet niet expliciet benoemd als kernwaarde van het beroep. In de hier genoemde 'vrijheid' klinkt door dat het beroep van advocaat van oudsher als een 'vrij beroep' wordt aangemerkt.

[70] Zie ook Gedragsregel 15.

gezien. Hij behoort slechts, alle omstandigheden in aanmerking nemend, een redelijk honorarium in rekening te brengen.[71]

2.3.2 Zelfstandig advocaat

Van oudsher zijn advocaten zelfstandig gevestigd. De advocaat oefent de praktijk dan op eigen naam en voor eigen rekening en risico uit. Hij heeft zelf (volledige) zeggenschap over zijn praktijk. Bij de zelfstandige praktijk kan gebruik gemaakt worden van een eenmanszaak of praktijkrechtspersoon (zoals een bv). Aan het gebruik van een eenmanszaak stelt de Voda geen verdere eisen. Bij het gebruik van een praktijkrechtspersoon is dit wel het geval (zie hierna).

Bij een eenmanszaak sluit een advocaat met cliënten een overeenkomst van opdracht. Hij is als enige verantwoordelijk voor de uitvoering van deze overeenkomst. Als de advocaat de praktijk in een praktijkrechtspersoon heeft ondergebracht, dan is die rechtspersoon opdrachtnemer en treedt deze voor eigen rekening en risico op.

2.3.3 Advocatenmaatschap

Misschien even lang als de zelfstandige praktijk bestaat al de mogelijkheid van gezamenlijke praktijkuitoefening, op gezamenlijke naam en voor gezamenlijke rekening en risico van twee of meer advocaten, in de vorm van een maatschap. Deze praktijkstructuur is een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 5.3 van de Voda.

Volgens de Voda is sprake van een ‘samenwerkingsverband’, als:

1. de praktijk voor gezamenlijke rekening en risico wordt uitgeoefend; en/of
2. de zeggenschap of de eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening wordt gedeeld.[72]

Het geval van een advocaat in dienstverband wordt niet als een ‘samenwerkingsverband’ in deze zin aangemerkt.[73]

De traditionele rechtsvorm voor gezamenlijke praktijkuitoefening is de (burgerlijke) maatschap, waarin de samenwerkende advocaten de (enige) vennoten zijn. Zij zijn in de praktijk van de maatschap werkzaam (dat is hun inbreng in de maatschap). De zeggenschap en de financiële opbrengsten worden onderling gedeeld.

Indien een advocatenmaatschap een bestuur heeft, dient de meerderheid daarvan, inclusief de voorzitter advocaat te zijn.[74] Deze regel is tuchtrechtelijk handhaafbaar doordat de vennoten als advocaten aan het tuchtrecht zijn gebonden De NOvA heeft geen aanleiding gezien om aanvullende eisen te stellen, omdat hiermee de onafhankelijkheid van de advocaat voldoende is geborgd.[75]

[71] Gedragsregel 17 leden 1 en 2.
[72] Art. 5.3 Voda.
[73] Art. 5.2 sub b Voda.
[74] Art. 5.6 lid 1 Voda.
[75] Toelichting op art. 5.6 Voda.

Een advocaat kan een kostenmaatschap met andere advocaten (maten) overeengekomen zijn, met als doel (kosten voor) bepaalde ondersteunende voorzieningen te delen. Dan blijft sprake van een zelfstandige praktijk en is er geen 'samenwerkingsverband'. Binnen een kostenmaatschap wordt de praktijk niet voor gezamenlijke rekening en risico uitgeoefend en wordt de zeggenschap over de praktijkuitoefening niet gedeeld.

2.3.4 Enkele bijzondere aandachtspunten

Niet in Nederland ingeschreven advocaten. Samenwerking met niet in Nederland ingeschreven advocaten (als natuurlijk persoon) is onder voorwaarden toegelaten. De Voda stelt randvoorwaarden aan deze samenwerking. Buitenlandse advocaten dienen lid te zijn van een door de algemene raad erkende buitenlandse beroepsorganisatie. Bij de erkenning let de algemene raad erop of zij in vrijheid en onafhankelijkheid hun beroep kunnen uitoefenen en aan tuchtrecht, vergelijkbaar met het Nederlandse tuchtrecht, zijn onderworpen.[76]

Advocaat-medewerkers. Zowel een zelfstandig advocaat als een advocatenmaatschap mag andere advocaten in dienst hebben.[77] Zulke advocaten in dienstverband worden in de praktijk advocaat-medewerkers genoemd. Voor de advocaat-medewerker brengt de ondergeschiktheid aan de werkgever een zekere inperking van de onafhankelijkheid mee. De Voda benadrukt en vereist evenwel dat de advocaat in dienst juridisch onafhankelijk dient te zijn 'in de zin van beoordelingsvrijheid en ongecompromitteerde dienstbaarheid aan het cliëntenbelang'. Dit houdt in dat de advocaat zelf kan bepalen hoe hij de behandeling van de zaak ter hand zal nemen.[78]

Bv-structuur. Zowel de zelfstandige advocaat als in een maatschap samenwerkende advocaten kunnen de praktijk in een bv-structuur onderbrengen (bijvoorbeeld om fiscale redenen en ter beperking van de persoonlijke aansprakelijkheid[79]). We beperken ons hieronder tot bespreking van de bv-structuur; nv's zijn aan dezelfde regels onderworpen.[80]

Bij het gebruik van rechtspersonen zal het vaak gaan om een bv. Gebruikelijke structuren zijn:

1) zelfstandige advocaat met houdster-bv en praktijk-bv;
2) advocaten in een samenwerkingsverband met ieder een eigen houdster-bv en praktijk-bv, en een maatschap tussen die praktijk-bv's;
3) advocaten met ieder een houdster-bv die deelneemt in een gezamenlijke praktijk-bv (waarbij die gezamenlijke praktijk-bv functioneert als een quasi-maatschap)

[76] Art. 5.4 lid 1 sub b Voda.
[77] Art. 5.9 onder a en c Voda.
[78] Toelichting op art. 5.9 Voda.
[79] Voor eigen beroepsfouten van de behandelend advocaat is die bescherming tegen aansprakelijkheid overigens beperkt, zie art. 7:404 BW.
[80] Meestal hebben alle vennootschappen in de structuur de bv-vorm, maar er zijn ook nv/bv-structuren. Dan is er een gezamenlijke praktijk-nv, waarvan persoonlijke bv's van de 'partners' (direct of indirect) de aandeelhouders zijn.

De Voda-regels voor praktijk- en houdsterrechtspersonen reflecteren feitelijk de regels voor de zelfstandige en advocatenmaatschap.[81] Het gaat om de volgende regels:

1) De meerderheid en de voorzitter van het bestuur van de praktijkrechtspersoon is advocaat.[82] Dit geldt ook voor eventuele directe of indirecte aandeelhouders. Deze beroepsbeoefenaars dienen de praktijk binnen de praktijk-bv uit te oefenen.[83]
2) Het statutaire doel van de praktijkrechtspersoon is het uitoefenen van de rechtspraktijk. Een houdsterrechtspersoon mag (mede) als doel hebben het deelnemen in en het voeren van het beheer over een praktijkrechtspersoon.[84]
3) Bij een praktijk-bv mogen uitsluitend aandelen en certificaten op naam worden uitgegeven.[85]
4) Alle aandelen van de praktijk-bv en daarmee verbonden stemrechten of certificaten zijn in handen van advocaten die binnen de praktijk-bv hun praktijk uitoefenen.[86]
5) Extern kapitaal, van anderen dan advocaten, is niet toegelaten. Een beperkte uitzondering geldt voor personen die werkzaam zijn in een praktijk-bv, maar geen advocaat zijn. Zij kunnen gezamenlijk tot ten hoogste tien procent van de winst van de praktijk-bv economische gerechtigdheid verkrijgen in die bv.[87]

Deze beperkingen beogen te waarborgen dat de zeggenschap bij in de onderneming van de praktijk-bv werkzame advocaten blijft liggen. Zoals eerder naar voren gebracht, gelden voor hen beroepsregels en zijn zij onderworpen aan het tuchtrecht. Dit zou voldoende waarborg moeten bieden om inbreuken op de onafhankelijke praktijkuitoefening te voorkomen.

Structuur met andere rechtsvormen. *E*en praktijkrechtpersoon kan ook de vorm hebben van een coöperatie. De leden van een coöperatie moeten advocaten te zijn die binnen de coöperatie hun praktijk uitoefenen.[88] Het is verder toegestaan dat advocaten de praktijk uitoefenen in een stichting. Binnen een stichting hebben zij de zeggenschap, maar niet het uiteindelijk economisch belang. De hierboven bij de bv-structuur besproken vereisten onder 3, 4 en 5 zijn dan niet van toepassing.

Buitenlandse rechtsvormen. Een praktijkrechtspersoon kan ook de vorm aannemen van een buitenlandse rechtspersoon, zoals een Engelse LLP of andere rechtsvormen uit EU-landen. Vaak is het Nederlandse kantoor dan een filiaal (bijkantoor) van een rechtspersoon met een hoofdvestiging in een andere lidstaat van de EU of daarbuiten. De onafhankelijkheid van de advocaat dient ook in die gevallen te worden geborgd met toepassing van de in artikel 5.7 lid 1 Voda gestelde vereisten, zoals hierboven beschreven.

[81] Zie art. 5.7 leden 1 en 2 Voda.
[82] Of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep – zie par. 2.4.
[83] Art. 5.6 lid 1 en art. 5.7 lid 1 sub c Voda.
[84] Art. 5.7 lid 1 sub a Voda.
[85] Art. 5.7 lid 3 Voda.
[86] Art. 5.8 lid 1 Voda.
[87] Art. 5.8 lid 3 Voda.
[88] Art. 5.7 lid 1 en lid 4 Voda.

2.4 IDS-verbanden

Een IDS-verband is eveneens een 'samenwerkingsverband' in de zin van artikel 5.3 Voda. Het is een samenwerkingsverband tussen advocaten en beoefenaars van andere beroepen. De Voda stelt verschillende beperkingen, met name aan de soorten beroepsbeoefenaars met wie een IDS-verband mag worden aangegaan en de voorwaarden waaronder dergelijke samenwerking mogelijk is. We bespreken de beroepen waarmee een IDS-verband is toegelaten, de vorm van het IDS-verband (maatschap of bv-structuur), en de positie van advocaat-medewerkers.

2.4.1 Toegelaten vrije beroepen

Advocaten mogen een IDS-verband slechts aangaan met leden van de volgende organisaties:[89]

1. de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
2. de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
3. het Register Belastingadviseurs (mits universitair geschoold)
4. de Orde van Octrooigemachtigden

Deze beperking is gesteld met het oog van het beschermen van de onafhankelijkheid van de advocaat. De NOvA heeft van belang geacht dat de genoemde beroepsbeoefenaars onderworpen zijn aan tuchtrecht, vergelijkbaar als in de advocatuur, en net als de advocatuur beroeps-/gedragsregels van toepassing zijn.[90] Daarnaast is voor de uitoefening van het beroep minimaal een academische of daarmee gelijk te stellen opleiding vereist. De genoemde beroepsbeoefenaars oefenen ook in enigerlei vorm de rechtspraktijk uit, waaronder mede advisering door belastingadviseurs wordt verstaan. De samenwerking met deze beroepsgroepen brengt zo de naleving van de kernwaarden door advocaten niet in gevaar, is de gedachte.

Bij andere beroepen laat de NOvA samenwerking in IDS-verband niet toe. Met name ten aanzien van de (dus verboden) samenwerking met accountants, heeft dit tot discussie geleid.[91] Samenwerking met deze beroepsgroep is verboden. Als redenen hiervoor zijn onder andere de verschillen in gedragsregels tussen advocaten en accountants aangevoerd, en het argument dat accountants niet de rechtspraktijk beoefenen.[92]

Met accountants en andere niet-toegelaten beroepen kan wel in andere vormen worden samengewerkt, mits deze samenwerking niet kwalificeert als een samenwerkingsverband in de zin van de Voda.

De Voda gaat niet in op internationale IDS-verbanden tussen bijvoorbeeld een Nederlandse advocaat en een Duitse notaris. Letterlijke lezing van artikel 5.4 Voda laat dergelijke samenwerkingsverbanden niet toe. In de praktijk zijn echter gevallen bekend, waarin deze samenwerking toch vorm heeft gekregen. Daarbij zal artikel 5.4 lid 2 Voda naar analogie zijn

[89] Art. 5.4 Voda.
[90] Zie meer uitgebreid Hoofdstuk 4. Toelichting per beroepsgroep van de Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren.
[91] In de toelichting op de Samenwerkingsverordening 1993 wordt expliciet duidelijk gemaakt dat samenwerkingsverbanden met accountants niet zijn toegestaan.
[92] Zie ook HvJ EG 19 februari 2002, ECLI:EU:C:2002:98 *(Wouters)* en meer uitgebreid hierover Stokkermans & De Roo 2023, par. 2.2.2 onder 'geen samenwerking met accountants'.

toegepast, waarbij de algemene raad buitenlandse beroepsorganisaties van die andere beroepen als gelijkwaardig heeft erkend.

2.4.2 Enkele bijzondere aandachtspunten

IDS-maatschap. In de praktijk gaat het bij IDS-verbanden meestal om kantoren met overwegend advocaten in de maatschap en een minderheid notarissen en/of belastingadviseurs. Er is overigens een groep belastingadviseurs die tevens advocaat is. Het is wel toegelaten dat advocaten in de minderheid zijn in de maatschap. Al deze samenwerkingsverbanden moeten voldoen aan het Voda-vereiste dat de meerderheid en de voorzitter van het bestuur advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn.

Voor bestuurders van kantoren die geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn, gelden aanvullende eisen.[93] Deze bestuurders zijn namelijk niet gebonden aan de beroepsregelgeving en het tuchtrecht voor advocaten en andere toegelaten beroepen. Deze eisen houden in dat dat de bestuurder die geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten beroep is:

1. niet verkeert of niet heeft verkeerd in staat van faillissement of surseance van betaling en op hem is of was de schuldsanering natuurlijke personen niet van toepassing;
2. niet geschort is in de uitoefening van of ontzet is uit het ambt van advocaat of een andere beoefenaar van een toegelaten beroep; en
3. een verklaring omtrent gedrag kan overleggen.

IDS-verband in bv-structuur. Een IDS-verband kan in een bv-structuur worden ondergebracht.[94] De eisen van artikel 5.6 Voda zijn ook in die situatie van toepassing. De meerderheid van het bestuur en de voorzitter daarvan is advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep; bestuurders die geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn moeten aan aanvullende eisen voldoen. De eisen die artikel 5.7 en 5.8 Voda stellen aan de statuten van en het aandeelhouderschap en stemrecht in bv's zijn ook van toepassing als er sprake is van een IDS-verband. Ook in de situatie dat de bv in handen is van een of meerdere rechtspersonen, zijn deze bepalingen van toepassing.[95]

Advocaat-medewerkers. Bij een IDS-verband in de vorm van een maatschap of praktijk-bv kunnen advocaat-medewerkers in dienst zijn.[96] Als de zeggenschap in meerderheid bij niet-advocaten berust, geldt als eis dat de werkgever en de advocaat-medewerker een ondertekend professioneel statuut hebben.[97] Dit statuut beoogt bescherming te bieden tegen ongewenste beïnvloeding door de werkgever en de kernwaarde van een onafhankelijke beroepsuitoefening te waarborgen. De algemene raad heeft een model professioneel statuut vastgesteld. Daarin staat dat de werkgever de vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening van de

[93] Art. 5.6 lid 2 Voda.
[94] Of in een nv. Daarvoor gelden dezelfde regels.
[95] Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze bepalingen par. 2.3.4.
[96] Zie art. 5.9 sub c en d Voda.
[97] Art. 5.12 Voda.

advocaat in dienstbetrekking zal eerbiedigen en hem in staat stelt de geldende beroeps- en gedragsregels na te leven.

2.5 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren

De Voda bepaalt uitputtend in welke gevallen een advocaat in dienst van een ander de praktijk kan uitoefenen. Hierboven kwamen al enkele gevallen voorbij.[98] Hier bespreken we nog een geval: de advocaat in dienst van een rechtsbijstandverzekeraar of juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor.[99] Deze advocaten mogen optreden voor mensen (en bedrijven) die bij de betrokken verzekeraar een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten.[100] Zij mogen niet optreden voor andere derden. Dit verbod om op te treden voor niet-verzekerden wordt als volgt toegelicht: '[Het] gaat om een advocaat in loondienst van een profitorganisatie die wordt geinstrueerd aan derden als advocaat diensten te verlenen en te factureren, alles ten dienste van het winststreven van zijn werkgever. In die constructie is de rechtsbijstandverzekeraar niet anders dan een andere potentiële aanbieder van advocatuurlijke diensten die zelf geen advocaat is.'

Het lopende experiment waarin in-huis advocaten een rechtsbijstandverzekeraar of schaderegelingkantoor wél ook voor andere derden mogen optreden, wordt verderop apart besproken.

Er is voorzien in aanvullende waarborgen[101] om te zorgen dat de werkgever/werknemer-relatie niet aan de vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening door de advocaat/werknemer in de weg komt te staan.[102] Verder geldt ook in dit geval dat de advocaat/werknemer zorgvuldig moet omgaan met tegenstrijdige belangen.[103]

2.5.1 Rechtsbijstandverzekeraars

Een rechtsbijstandverzekeraar biedt een schadeverzekering aan, waarmee het risico dat een verzekerde bij enig conflict kosten voor rechtsbijstand moet maken wordt afgedekt. In Nederland wordt anders dan in de meeste andere landen deze verzekering aangeboden in natura en niet als kostenverzekering.[104] De rechtsbijstandverzekeraar verzorgt de rechtsbijstand zelf (door inzet van in-huis juristen en in-huis advocaten) of laat deze verzorgen (bijvoorbeeld door een afzonderlijk schaderegelingkantoor) en neemt de kosten daarvan voor zijn rekening.

Op basis van de Voda mogen in-huis advocaten van een mono-branche rechtsbijstand-verzekeraar optreden voor verzekerden.[105] De mono-branche rechtsbijstandverzekeraar moet dan wel als zodanig voldoen aan de in de Wet op het financieel toezicht (Wft) gestelde voor-

[98] De gevallen van art. 5.9 sub a t/m d Voda.
[99] Art. 5.9 sub e Voda.
[100] Art. 5.11 lid 1 Voda.
[101] Zie het hierboven besproken art. 5.13 Voda, dat specifiek van advocaten in dienstverband om zorgvuldig om te gaan met tegenstrijdige belangen.
[102] Toelichting op art. 5.9 Voda.
[103] Art. 5.1 en 5.13 Voda.
[104] Boshuizen & Jager 2010, par. 16.4.
[105] Art. 5.9 aanhef en sub e en art. 5.11 Voda.

waarden.[106] Voor in-huis advocaten van een rechtsbijstandverzekeraar is een professioneel statuut vereist.[107]

Op grond van de Wft dient een mono-branche rechtsbijstandverzekeraar met zetel in Nederland zijn werkzaamheden op één van de volgende manieren in te richten:[108]

1. de bedrijfsvoering is zo ingericht dat personeelsleden die zich bezighouden met de rechtsbijstandschaderegeling niet tegelijkertijd soortgelijke werkzaamheden verrichten ten behoeve van een andere, gelieerde verzekeraar die een andere branche uitoefent; of
2. de verzekeraar vertrouwt de werkzaamheden met betrekking tot de rechtsbijstandschaderegeling toe aan een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor; of
3. de verzekeraar neemt in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking op dat de verzekerde, zodra hij uit hoofde van de verzekering recht heeft op rechtsbijstand, de behartiging van zijn belangen mag toevertrouwen aan een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige van zijn keuze.

Optie 3 houdt in dat de rechtsbijstand mag worden uitgevoerd door advocaten of andere personen die niet werkzaam zijn bij de rechtsbijstandverzekeraar. Voor de rechtsbijstandverzekeraar brengt dit vaak meer kosten met zich mee.[109] De mono-branche rechtsbijstandverzekeraar zal daarom de verzekerde juridische dienstverlening zoveel mogelijk in eigen hand willen houden en kiezen voor optie 1 (indien er geen gelieerde verzekeraars zijn) of optie 2.

Bij een multi-branche verzekeraar die naast rechtsbijstandverzekeringen ook andere verzekeringstypen aanbiedt, is het volgens de Voda verboden dat in-huis advocaten voor verzekerden optreden.[110] De Wft biedt wat dit betreft meer ruimte; die kan dus wel worden ingevuld met in-huis juristen, maar niet met in-huis advocaten. Op grond van de Wft mag een multi-branche rechtsbijstandverzekeraar voor de inrichting van zijn werkzaamheden slechts kiezen tussen optie 2 of optie 3.[111] Zoals gezegd, brengt het uitbesteden van de dienstverlening aan de door verzekerden zelf gekozen advocaat de nodige kosten met zich mee. Dit betekent in de praktijk dat een multi-branche verzekeraar de te verlenen rechtsbijstand steeds zal onderbrengen bij een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor. Deze beperking van de opties voor multi-branche verzekeraars dient om structurele tegenstrijdige belangen te voorkomen. Denk aan een verkeersongeval, waarbij de ene verzekerde voor de aangerichte schade en de andere verzekerde voor rechtsbijstand is verzekerd bij dezelfde verzekeraar.

Daarnaast gelden voor zowel mono-branche als multi-branche rechtsbijstandverzekeraars vereisten die de Wft aan alle (schade)verzekeraars stelt, zoals het hanteren van een klachtenregeling; de toetsing van bestuurders en kwalificerende aandeelhouders door De Nederlandse Bank (DNB); en vereisten rondom de prijs en kwaliteit van het verzekeringsproduct. Mede ter uitwerking hiervan heeft het Verbond van Verzekeraars een Kwaliteitscode Rechtsbijstand

[106] Art. 5.9 aanhef en sub e Voda.
[107] Art. 5.12 Voda
[108] Art. 4:65 lid 1 Wft.
[109] SEO 2021, p. 12 en 35.
[110] Art. 5.9 aanhef en sub e Voda.
[111] Art. 4:65 lid 2 Wft.

opgesteld. De laatste versie daarvan (de versie 2026) is per 1 januari 2026 van kracht geworden. De Stichting toetsing verzekeraars (Stv) toetst periodiek de naleving van deze kwaliteitscode.

Of een mono-branche rechtsbijstandverzekeraar met advocaten in dienst zelf gebonden is aan de Voda, is niet helemaal duidelijk. Dit is het geval indien zijn activiteiten uitsluitend de rechtspraktijk omvatten.[112] Wij kunnen ons voorstellen dat het aanbieden van natura-rechtsbijstandverzekeringen (als verzekeringsproduct) tot de praktijkuitoefening wordt gerekend en een mono-branche rechtsbijstandverzekeraar om die reden ook zelf is gebonden aan de regels van de Voda. In deze visie wordt de verzekering vooral gezien als een betalingsmodel voor de aangeboden rechtshulp, zoals een abonnementsmodel, een vaste-prijzen-model of een uurtje-factuurtje-model dat ook is. Anderzijds valt te betogen dat het de verzekeraar primair te doen is om het verkopen van verzekeringen en dat de schadeafhandeling (in de vorm van concrete rechtsbijstand) secundair is. In dat laatste geval is de verzekeraar zelf niet rechtstreeks aan de Voda gebonden. De NOvA-regels zijn op dit punt onduidelijk. De gevolgen van deze onduidelijkheid zijn overigens beperkt, want onder de geldende regels kunnen individuele advocaten wel tuchtrechtelijk worden aangesproken, maar voorzien de advocatenregels niet in sanctiemogelijkheden tegen rechtspersonen. Uiteraard kan een verzekeraar indirect lijden onder een sanctie die aan een of meer in-huis advocaten wordt opgelegd (zo raakt een schorsing van die medewerkers ook de werkgever), maar daarmee wordt de verzekeraar zelf nog niet rechtstreeks aangesproken. De in-huis advocaat wordt zo veeleer in een kwetsbare positie gebracht.

Een bijzonderheid is verder dat deze advocaten in dienst van een rechtsbijstandsverzekeraar (of een schaderegelingskantoor) de verzekerde op grond van artikel 5.11 lid 2 Voda de keuze moeten laten om de behartiging van zijn belangen toe te vertrouwen aan een advocaat of een ander rechtens bevoegde deskundige van zijn keuze. Dit sluit aan bij artikel 4.67 lid 2 Wft. Op grond van die bepaling moet de verzekeringsovereenkomst uitdrukkelijk toestaan dat de verzekerde zijn eigen advocaat (of andere deskundige) mag kiezen, maar alleen in een gerechtelijke of administratieve procedure of indien zich een belangenconflict voordoet.

2.5.2 Schaderegelingkantoren

Zoals al bleek, kan een rechtsbijstandverzekeraar het verlenen van verzekerde rechtsbijstand uitbesteden aan een ‘juridisch zelfstandig’ schaderegelingkantoor.[113] Van een ‘juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor’ is sprake wanneer het kantoor zelfstandige rechtspersoonlijkheid heeft en zich uitsluitend bezig houdt met de schaderegeling voor de branche Rechtsbijstand.[114] Met dit laatste wordt, naar wij begrijpen, bedoeld dat het schaderegelingkantoor geen schadeafhandeling voor andere verzekeringsbranches mag verzorgen.

[112] Art. 29 Advocatenwet.
[113] Art. 4:65 lid 1 sub b (en lid 2 sub a) Wft; en art. 5.9 aanhef en sub e Voda.
[114] *Kamerstukken II* 1988/89, 21076, nr. 6, p. 4. Art. 4:65 Wft is gebaseerd op art. 200 van Richtlijn 2009/138/EG, waarin wordt gesproken van een ‘juridisch zelfstandige onderneming’.

Een advocaat in dienst bij een dergelijk juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor mag optreden voor verzekerden.[115] In dit geval is een professioneel statuut vereist.[116]

Een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor met advocaten in dienst houdt zich ons inziens uitsluitend bezig met de uitoefening van de rechtspraktijk – zij het uitsluitend rechtsbijstand aan verzekerden. Dit zou betekenen dat een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor zelf gebonden is aan de regels van de Voda.[117] Maar dat schaderegelingskantoor is als zodanig niet aan tuchtrecht of ander advocatuurlijk sanctierecht onderworpen. Dit maakt de vraag of het schaderegelingkantoor via artikel 29 Advocatenwet rechtstreeks aan advocatuurlijke regelgeving onderworpen is, vrij irrelevant.

2.5.3 Experiment rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren

Sinds 1 januari 2021 is een tijdelijke experimenteerbepaling van kracht. Onder dit experiment mogen in-huis advocaten van een rechtsbijstandverzekeraar of schaderegelingkantoor mede voor niet-verzekerden optreden. Dit experiment zou aanvankelijk eindigen op 1 januari 2026, maar de NOvA heeft de looptijd verlengd tot 1 januari 2028.[118] Het experiment heeft als doel om meer kennis en ervaring op te doen voor een mogelijke structurele wijziging van de regelgeving.

Onder het experiment kunnen in-huis advocaten mede worden ingezet bij dienstverlening aan niet-verzekerden. Deze niet-verzekerde dienstverlening wordt in de verzekeringswereld op wel on-demand werk genoemd.

Voor deelname aan het experiment dient de rechtsbijstandverzekeraar of het schaderegelingkantoor dat de in-huis advocaat in dienst heeft, zich bij de algemene raad aan te melden. Dit hebben BrandMR en VvAA (twee schaderegelingkantoren) gedaan. Er gelden voorwaarden voor deelname die strekken tot bescherming van de onafhankelijke beroepsuitoefening van de advocaat. Deze voorwaarden zijn:

1. De meerderheid van de bestuursleden (waaronder de voorzitter) van de werkgever moet advocaat zijn.[119]
2. Als een meerderheid van de aandelen van de werkgever wordt gehouden door een andere rechtspersoon, moet de meerderheid van de bestuursleden (waaronder de voorzitter) daarvan eveneens advocaat zijn.[120]

Deze voorwaarden gelden in aanvulling op de hierboven besproken voorschriften (o.a. het verplichte professioneel statuut). Met deze aanvullende voorwaarden is beoogd om de onafhankelijke praktijkuitoefening van de advocaat te waarborgen. Bestuurders van de werkgever die zelf advocaat zijn, zijn gebonden aan de beroepsregels van de advocatuur en vallen onder het advocatuurlijke toezicht en tuchtrecht.

[115] Art. 5.9 aanhef en sub e en art. 5.11 Voda.
[116] Art. 5.12 Voda.
[117] Op grond van art. 29 lid 1 sub c Advocatenwet.
[118] NOvA 2025b.
[119] Art. 5.16 lid 1 sub a Voda.
[120] Art. 5.16 lid 1 sub b Voda.

2.6 Ideële organisaties

Advocaten die in dienst zijn van een organisatie met een ideële doelstelling mogen onder voorwaarden rechtsbijstand verlenen aan leden van deze organisatie.[121] De activiteiten van de ideele organisatie moeten feitelijk en statutair beperkt zijn tot het zonder winstoogmerk nastreven van een ideëel doel dat maatschappelijk van wezenlijke betekenis is. Dit ideële doel moet naar zijn aard parallel lopen met het gezamenlijke belang van de leden of op vergelijkbare wijze bij die organisatie aangeslotenen.[122] Aangenomen wordt dat de belangen van de werkgever en de cliënt daarmee de noodzakelijke (structurele) parallelliteit vertonen, waarmee belangenconflicten kunnen worden voorkomen.[123] De toelichting op de Voda noemt consumentenorganisaties en vakbonden als voorbeelden van organisaties waar de doelstelling over het algemeen parallel loopt met die van de leden.

Bij de ideële organisatie moet de verlening van rechtsbijstand zijn ondergebracht in een afzonderlijke organisatorische eenheid die voldoende onafhankelijk functioneert van de overige organisatieonderdelen.[124] Bovendien moet de ideële organisatie zodanig financieel-economisch stabiel zijn dat een behoorlijke praktijkuitoefening door de advocaat in dienst is gewaarborgd.[125]

De in-huis advocaat van een ideële organisatie mag optreden voor de leden van die ideële organisatie. De behartiging van de ledenbelangen moet binnen het kader van de ideële doelstelling vallen en niet strijdig zijn met de belangen van andere leden. Verder mag de in-huis advocaat slechts zaken behandelen, waarvan naar hun aard niet aannemelijk is dat de wederpartij zich (ook) voor rechtsbijstand tot die ideële organisatie zou kunnen wenden. Deze voorwaarden strekken ertoe een onafhankelijke praktijkuitoefening te waarborgen en het optreden van tegenstrijdige belangen te voorkomen. Voor in-huis advocaten van een ideële organisatie is een professioneel statuut vereist.[126] De ideële organisatie zal doorgaans andere activiteiten uitoefenen dan alleen de rechtspraktijk (vgl. het voorbeeld van de vakbond). Dan is de ideële organisatie zelf niet aan de verordeningen van de NOvA gebonden.[127]

Gelet op bovenstaande regels is het niet toegestaan dat advocaten in dienst van een ideële organisatie optreden voor niet-leden. Een advocaat in dienst van een vakbond mag bijvoorbeeld niet optreden voor iemand die wel tot de doelgroep van de vakbond behoort, maar geen lid is. Ook advocaten in dienst van ideële organisaties zonder leden of anderszins aangeslotenen mogen niet voor de betreffende (niet-aangesloten) doelgroep optreden. Dit betekent dat organisaties die sociale rechtshulp bieden (zoals bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland of de in hoofdstuk 3 nader te bespreken Stichting Je Goed Recht) geen advocaten in dienst mogen hebben voor de verlening van rechtshulp.

[121] Art. 5.9 sub f Voda en art. 5.10 Voda.
[122] Art. 5.10 lid 1 sub a Voda.
[123] Toelichting op art. 5.10 Voda.
[124] Art. 5.10 lid 1 sub b Voda.
[125] Art. 5.10 lid 1 sub c Voda.
[126] Art. 5.12 Voda.
[127] Art. 29 Advocatenwet.

2.7 Andere in-huis (bedrijfs-)advocaten

Tot slot wijzen wij op de algemene mogelijkheid dat een advocaat in dienst is van een andere werkgever dan een klassiek advocatenkantoor of IDS-verband. In een dergelijke situatie mag de advocaat optreden voor de werkgever en de in een groep met de werkgever verbonden rechtspersonen.[128] In de praktijk gaat het bijvoorbeeld om de in-huis advocaat-bedrijfsjurist of overheidsadvocaat.

De werkzaamheden van deze in-huis advocaten moeten bovendien in hoofdzaak zijn gericht op de uitoefening van de rechtspraktijk. Deze verdere beperking is gesteld om misbruik van de geprivilegieerde status van de advocaat bij de uitvoering van niet-juridische werkzaamheden te voorkomen.[129] Om de onafhankelijkheid van de advocaat in deze situaties te waarborgen, geldt het vereiste van een professioneel statuut.[130] Dit type praktijkstructuur is maar beperkt relevant voor ons onderwerp, omdat wij ons vooral op advocatendiensten aan externe gewone burgers en kleine ondernemingen richten.

Wij wijzen ook nog op de figuur van de gedetacheerde advocaat. Het komt met enige regelmaat voor dat een advocaat/medewerker van een klassiek advocatenkantoor tijdelijk wordt gedetacheerd bij een bedrijf of overheidsinstantie. Een advocaat in dienst kan op basis van een detacheringsovereenkomst met een tijdelijkheid van maximaal een jaar worden uitgeleend,[131] bijvoorbeeld aan een bedrijf, om daar de facto als in-huis advocaat te werken. In dat geval moet de betrokken advocaat de algemene raad ontheffing vragen om tijdelijk elders kantoor te houden.[132] Bij een detachering moet een 'verklaring onafhankelijke beroepsuitoefening' worden ondertekend door de inlener en de advocaat. De strekking van de verklaring is gelijk aan de inhoud van het professioneel statuut. De inlener moet ervoor zorgen dat de vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening wordt geborgd en stelt de gedetacheerde advocaat in staat om zijn verplichtingen, onder andere op grond van de Advocatenwet en Voda, en beroeps- en gedragsregels na te leven.[133]

2.8 Enkele bijkomende aspecten

We bespreken nog enkele bijkomende aspecten die relevant zijn voor de regulering van praktijkstructuren.

2.8.1 Naamgevingsverbod

Heeft het kantoor de rechtsvorm van een eenmanszaak, waarin de advocaat als zelfstandige de praktijk uitoefent, dan mag hij zich niet presenteren als ware hij een

[128] Art. 5.9 aanhef en sub g Voda. Overigens mogen de hiervoor besproken in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars, schaderegelingkantoren en ideële organisaties eveneens voor de werkgever zelf optreden. Zie art. 5.10 lid 2 en 5.11 lid 1 Voda.
[129] Art. 5.9 aanhef en sub g Voda en de toelichting daarop.
[130] Art. 5.12 Voda.
[131] Beleidsregel detachering van de NOvA.
[132] Art. 12 lid 3 Advocatenwet.
[133] Zie Bijlage 1 bij Beleidsregel detachering.

samenwerkingsverband. Hij mag wel onder een gemeenschappelijke naam naar buiten optreden, maar moet daarbij kenbaar maken dat geen sprake is van een samenwerkingsverband.[134]

Advocaten mogen alleen onder een gemeenschappelijke naam naar buiten treden met (samenwerkingsverbanden en rechtspersonen van) andere advocaten en andere toegestane beroepen.[135] Als advocaten – buiten een samenwerkingsverband in de zin van de Voda – samenwerken met andere dan advocaten of beoefenaars van een toegelaten vrij beroep, mogen zij dus niet onder een gemeenschappelijke naam naar buiten te treden.

2.8.2 Honorarium

In de Gedragsregels staat als richtlijn dat de advocaat bij het vaststellen van zijn declaratie een honorarium in rekening mag brengen dat, alle omstandigheden in aanmerking nemend, redelijk is. Over dit honorarium moet de advocaat transparant zijn. Advocaten moeten bij het aanvaarden van de opdracht duidelijke afspraken maken over het honorarium, de doorbelasting van andere kosten en de wijze van declareren. De advocaat dient vooraf een inschatting te geven van de te verwachten tijdsbesteding en het totaal aan kosten.[136]

De Voda gaat uit van een verbod op het hanteren van een resultaatgerelateerd honorarium (*no cure no pay* en *quota pars litis*). Een advocaat mag niet afspraken dat hij slechts bij het behalen van een bepaald gevolg een honorarium in rekening brengt (*no cure no pay*). Ook is niet toegestaan dat de hoogte van het honorarium een evenredig deel bedraagt van het te bereiken gevolg (*quota pars litis*).[137] Op dit verbod bestaan twee uitzonderingen.

De eerste uitzondering betreft de incassopraktijk. Daar mag bijvoorbeeld een laag uurtarief worden gerekend, dat wordt verhoogd bij een positief resultaat. Het lage uurtarief dient wel kostendekkend te zijn.

Een tweede uitzondering betreft letsel- en overlijdensschadezaken.[138] Resultaatgerelateerde beloning is hier mogelijk, als ‘de aansprakelijkheid niet aanstonds is erkend of niet redelijkerwijs vaststaat, dan wel problemen van enige importantie voorzienbaar zijn in de sfeer van schade of causaliteit’. De zaak moet een bepaalde complexiteit hebben en het voor de cliënt gunstige resultaat mag niet worden bereikt met een zeer beperkte inspanning van de advocaat. Op die wijze wordt voorkomen dat een advocaat met beperkte (uren)inzet een zeer grote opbrengst kan verwezenlijken. Dergelijke honorariumafspraken mogen niet worden gemaakt voor cliënten die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand of die daarvan nadrukkelijk afzien. De Voda limiteert de hoogte van de beloning tot ten hoogste 25% van het financiële resultaat van de procedure, en ten hoogste 35% als bepaalde specifieke kosten vooraf zijn voldaan.

---

[134] Dit volgt uit art. 5.5 en 7.4 Voda en de toelichting op art. 5.3 Voda.
[135] Art. 5.5 Voda.
[136] Gedragsregel 17 leden 1 en 2. De verplichte opgave van de te verwachten tijdsbesteding blijkt daar niet duidelijk uit, maar volgt wel uit het EU-recht.
[137] Art. 7.7 lid 1 Voda.
[138] In de periode 2014-2025 betrof het een experimenteerregeling. Sinds 1 januari 2026 gaat het om een definitieve regeling, neergelegd in paragraaf 7.4.3 Voda.

De NOvA beoogt met deze tweede uitzondering een grotere toegang tot het recht mogelijk te maken voor groepen rechtszoekenden die een te hoog inkomen of vermogen hebben voor gesubsidieerde rechtsbijstand, maar voor wie de kosten van rechtsbijstand niettemin te hoog zijn. Volgens een evaluatie, uitgevoerd door het bureau van de NOvA, draagt deze uitzondering daadwerkelijk bij aan dit doel. Bovendien wordt een bijdrage geleverd aan de rechtsontwikkeling op het terrein van letsel- en overlijdensschade, doordat juridische complexe kwesties met een onzekere uitkomst, die anders vanwege een te hoog financieel risico voor de rechtszoekende niet worden doorgezet, vaker worden opgepakt. Verder zou de uitzondering bijdragen aan een gelijker speelveld tussen de advocatuur en andere juridische dienstverleners. De regeling in de Voda zou voldoende waarborgen om de aantasting van de onafhankelijkheid en partijdigheid van de advocaat tegen te gaan en ook andere ongewenste gevolgen te voorkomen (zoals *cherry picking* en het verkrijgen van een onredelijke (hoge) beloning en/of het afhouden van cliënten van gefinancierde rechtsbijstand).[139]

2.8.3 Provisieverbod

De Gedragsregels verbieden verder dat advocaten een beloning toekennen of ontvangen voor het verkrijgen of aanbrengen van opdrachten. Hierop geldt een uitzondering, indien de advocaat kan aantonen dat hij daarbij niet handelt in strijd met de kernwaarden, in het bijzonder onafhankelijkheid, partijdigheid en integriteit, en slechts het belang van de rechtszoekende bepalend is.[140] Binnen deze kaders zijn onder meer vergoedingen voor het doorverwijzen en aanbrengen van cliënten tussen advocaten mogelijk.

De regels brengen met zich mee dat verstrengeling van financiële belangen dient te worden voorkomen. Derden mogen geen belang krijgen bij de uitkomst van de zaak en de cliënt dient zicht te hebben op wat er met zijn zaak gebeurt. De toelichting op de Gedragsregels geeft enkele aandachtspunten. Er moet transparantie zijn over de doorverwijzing en daarbij ontvangen en betaalde beloning/provisie, en de expertise van de advocaat moet leidend zijn (‘meest passende advocaat’), niet secundaire afspraken.[141]

2.9 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is het huidig juridisch kader voor praktijkstructuren in kaart gebracht. Daarnaast is beschreven welke instanties verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de regels.

De Advocatenwet bevat geen specifieke regels voor praktijkstructuren. De wetgever heeft het stellen van dergelijke regels overgelaten aan de beroepsgroep via een algemene delegatiebepaling. Het college van afgevaardigden van de NOvA is bevoegd om bij verordening regels te stellen aan praktijkstructuren. Deze gedelegeerde regelgevende bevoegdheid is nauwelijks begrensd. Het doel waarvoor de verordenende bevoegdheid is gegeven, is niet helder uiteengezet. De Advocatenwet verwijst in dit kader slechts, in het belang van een goede rechtsbedeling, naar een goede praktijkuitoefening van de individuele advocaat, met inachtneming van de

[139] NOvA 2025a.
[140] Gedragsregel 2 lid 3.
[141] Gedragsregel 2 lid 3.

kernwaarden ‘onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid’, die de advocaat daarbij in acht moet nemen.

Verder valt op dat in Nederland geen overkoepelende regeling bestaat voor de juridische beroepen of juridische dienstverlening. De regelgeving is sectoraal ingericht, met afzonderlijke wet- en regelgeving voor advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders.

Het huidig juridisch kader voor praktijkstructuren is met name neergelegd in de Voda, die door het college van afgevaardigden van de NOvA is vastgesteld. Voor advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren zijn daarnaast enkele bepalingen uit de Wft en daarop gebaseerde regelgeving van belang. Al met al laat de Voda, met deze beperkingen, hoofdzakelijk een viertal typen praktijkstructuren toe:

- De advocaat als zelfstandige of in een vennootschap met andere advocaten, waarbij deze advocaat of advocaten al dan niet andere advocaten in dienst hebben, en waarbij de praktijk al dan niet in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) is ondergebracht;
- Advocaten die in IDS-verband samenwerken met andere beroepsbeoefenaren (notarissen, universitair geschoolde belastingadviseurs en/of octrooigemachtigden), eveneens in een vennootschap die al dan niet in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) is ondergebracht, en waarbij eveneens advocaten in dienst kunnen zijn;
- Advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, die uitsluitend voor verzekerden mogen optreden (en bij deelname aan het lopende experiment tevens voor niet verzekerden); en
- Advocaten in dienst van ideële organisaties, die uitsluitend voor de leden (of daarmee gelijk te stellen personen) van die ideële organisaties mogen optreden.

Daarnaast is er de variant van de in-huis advocaat die uitsluitend voor de werkgever (of groepsmaatschappijen daarvan) mag optreden, maar deze variant is voor dit onderzoek niet relevant en blijft daarom verder buiten beschouwing.

Opmerking verdient dat de Voda-regels en aanpalende regels weinig toegankelijk zijn. De precieze reikwijdte en implicaties van bepalingen vallen soms moeilijk te doorgronden. De tijd lijkt rijp voor een integrale redactionele herziening. Dan wordt het eenvoudiger voor advocaten en andere geïnteresseerden om na te gaan welke mogelijkheden precies zijn gegeven.

De beperkingen die de Voda aan praktijkstructuren voor advocaten stelt, zijn in dit hoofdstuk uitvoerig besproken. Die beperkingen zijn gegeven om een goede praktijkuitoefening van de advocaat te waarborgen. Daarbij is veel nadruk gelegd op het belang een vrije en onafhankelijke praktijkuitoefening. Kort gezegd is in de Voda het volgende palet aan waarborgen terug te vinden:

- Bij het klassieke advocatenkantoren: de meerderheid en de voorzitter van het bestuur moet advocaat zijn; het doel is beperkt tot de rechtspraktijk; geen externe kapitaaldeelneming.
- Bij het IDS-verband: de meerderheid en de voorzitter van het bestuur moet advocaat of beoefenaar van een toegelaten IDS-beroep zijn; het doel is beperkt tot de rechtspraktijk;

geen externe kapitaaldeelneming. Als meerderheid bestuur geen advocaat is, dan professioneel statuut voor de advocaat-medewerkers.

- Bij klassiek advocatenkantoor en IDS-verband: externe bestuurders mogen niet in financieel slecht weer verkeren of tuchtrechtelijk zijn veroordeeld.
- Bij ideële organisaties: afgescheiden organisatie-eenheid; professioneel statuut voor de advocaten; geen advocatendiensten voor niet-leden.
- Bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren: waar nodig afgescheiden organisatie-eenheid; professioneel statuut voor de advocaten; geen advocatendiensten voor niet-verzekerden (behoudens het experiment, waar de bijkomende eis geldt dat de meerderheid en de voorzitter van het bestuur advocaat moet zijn).
- Algemeen: advocaat mag zijn professionele onafhankelijkheid niet in gevaar brengen en moet belangenverstrengeling voorkomen; beperking rond naamgeving van het kantoor; redelijk honorarium en provisieverbod; advocaat is onderworpen aan toezicht en tuchtrecht; ook de rechtspersoon/werkgever die slechts de rechtspraktijk uitoefent is aan de Voda gebonden.

3 Maatschappelijke vraag naar vernieuwing

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende praktijkstructuren geschetst die volgens de bestaande regelgeving in de advocatuur mogelijk zijn. Hier verkennen we de maatschappelijke behoefte aan juridische dienstverlening en signalen over vernieuwende praktijkstructuren voor advocaten die mogelijk aan de maatschappelijke behoefte kunnen bijdragen.

Dat er een aansluitingsprobleem is tussen de maatschappelijke behoefte aan juridische dienstverlening en het aanbod door de advocatuur is bekend. Op sommige terreinen, zoals bij de sociale advocatuur, bestaat dat probleem al langer en wordt het steeds groter. Op andere terreinen ontwikkelen zich alternatieve vormen van aanbod, soms binnen de advocatuur in experimentele vorm, soms daarbuiten. In dit hoofdstuk schetsen we in paragraaf 3.2 de markt voor juridische dienstverlening in algemene zin. In paragraaf 3.3 versmallen we de focus tot de advocatuur. Daarna bespreken we in paragraaf 3.4 het aanbod van andere juridische dienstverleners. In paragraaf 3.5 schetsen we de hoofdlijnen van een aantal ontwikkelingen op de markt voor juridische dienstverlening. Dat mondt in paragraaf 3.6 uit in een bespreking van signalen die we uit gesprekken, focusgroepen, symposia, de literatuur en tal van nieuwsberichten destilleren over de behoefte aan passende organisatievormen in de advocatuur die aanpassing van de regelgeving noodzakelijk maken.

In het vervolg van dit rapport spelen de markt voor juridische dienstverlening, de maatschappelijke behoefte en mogelijke verruiming van de regelgeving voor de praktijkstructuur in de advocatuur een centrale rol. Daartoe bespreken we in het volgende hoofdstuk het beoordelingskader dat daarbij kan worden gehanteerd. Dat mondt in de hoofdstukken die daarop volgen uit in voorstellen voor concrete verruiming van de regels over praktijkstructuren en herijking van de reguleringsbevoegdheid.

3.2 De markt voor juridische dienstverlening: algemeen

Betaalbare en toegankelijke juridische dienstverlening draagt bij aan de toegang tot het recht. De advocatuur speelt daarbij een belangrijke rol. De wetgever honoreert het belang van de advocatuur in de rechtsstaat op een aantal terreinen door aan de advocatuur een domeinmonopolie toe te kennen. Dit betekent dat op die terreinen zonder advocaat geen juridische procedure kan worden gevoerd. Veel advocaten zijn echter actief in dienstverlening waarop zo'n domeinmonopolie niet bestaat. Veel werkzaamheden van advocaten spelen zich af op terreinen, zoals juridische advisering, waarvoor die bescherming niet relevant is.

Er bestaat een breed scala aan andere dienstverleners waartoe rechtzoekenden zich kunnen wenden. Dat zijn vaak juristen, zoals juristen van rechtsbijstandverzekeraars. Ook niet-juristen, zoals mediators of sociaal raadslieden, kunnen ondersteuning bieden.

Hoe de markt voor juridische dienstverlening eruit ziet, wordt voor een deel beschreven in de WODC-publicaties over de geschilbeslechtingsdelta. Daaraan ligt onderzoek ten grondslag naar juridische problemen waarmee de Nederlandse bevolking worstelt en naar manieren waarop toegang tot het recht kan worden verkregen om die problemen op te lossen. Het WODC deed in 2003, 2009, 2014, 2019 en 2024 onderzoek naar de ervaringen van de Nederlandse burgers met het rechtssysteem. Door middel van een steekproef is achterhaald hoeveel juridische problemen Nederlandse burgers ervaren en welke wegen zij bewandelen om deze problemen aan te pakken. Zo weten we welke juridische adviseurs particulieren raadplegen als zij een juridisch probleem hebben.

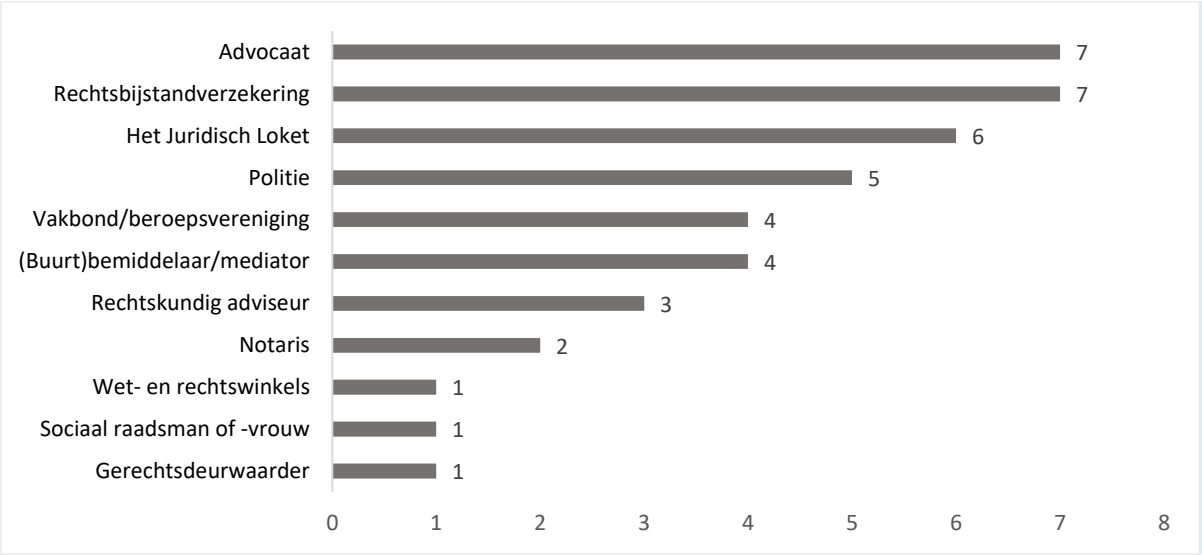
Uit de Geschilbeslechtingsdelta 2024 blijkt dat particulieren (n=6.760) het vaakst juridische problemen ondervinden bij de aanschaf van producten of diensten (31%), op of met het werk (27%), in de woonomgeving (15%), met geld (12%), bij de huur van woonruimte (10%), bij het bezit van onroerend goed (10%) of in de relatie of met de familie (9%).[142] Meer concreet gaat het om problemen zoals het ontvangen van een gebrekkig product, problemen over loon en andere arbeidsvoorwaarden, verhuurders die reparaties niet uitvoeren of burenruzies.

De meeste respondenten met een probleem ondernemen zelfstandig actie. Die actie bestond in 41% van de gevallen uit het contact leggen met de andere partij; in 3% van de gevallen zetten respondenten – al dan niet na contact met de wederpartij – zelfstandig juridische stappen. Door 15% van de respondenten werd niet-juridische hulp ingeschakeld, 13% van de respondenten had (nog) geen actie ondernomen. Meer dan een kwart (27%) schakelde juridische hulp in.[143]

De onderstaande figuur, ontleend aan de Geschilbeslechtingsdata 2024, geeft weer op welke juridische adviseurs rechtzoekenden een beroep hebben gedaan bij deze en andere juridische problemen.

[142] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 87.
[143] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 85.

FIGUUR 1: BEROEP OP JURIDISCH ADVISEURS ALS PERCENTAGE VAN HET TOTALE AANTAL RESPONDENTEN MET EEN PROBLEEM (N=4.100, WODC, GESCHILBESLECHTINGSDELTA 2024)[144]



Hieruit blijkt dat een aanzienlijk deel (7%) van de mensen met een juridisch probleem een beroep doet op een advocaat. Een vergelijkbaar deel (7%) wendt zich tot een rechtsbijstandverzekeraar. Ook wordt regelmatig een beroep gedaan op zogenaamde eerstelijnsrechtshulp, aangeboden door het Juridisch Loket, sociaal raadslieden of wet- en rechtswinkels. Rechtzoekenden deden minder vaak een beroep op vakbonden, mediation of (buurt)bemiddeling of andere rechtskundige adviseurs. De politie werd regelmatig ingeschakeld. Uit de eerdere Geschilbeslechtingsdelta 2019 bleek dat de politie met name werd ingeschakeld bij buurtproblemen, huurproblemen en problemen rond discriminatie, smaad of onheuse bejegening.[145]

De meeste respondenten (65%) doen een beroep op één hulpverlener. Als meerdere hulpverleners worden geraadpleegd, gaat het meestal (59%) om een combinatie tussen rechtshulp en niet-juridische hulp. Mensen wenden zich bijvoorbeeld eerst tot een zorgverlener en leggen daarna contact met een rechtshulpverlener. Eén andere combinatie die regelmatig terugkomt is dat mensen contact zoeken met het Juridisch Loket en daarna, overeenkomstig de verwijsfunctie van het Juridisch Loket, andere rechtshulpverleners zoals advocaten raadplegen.[146] Uit de vorige Geschilbeslechtingsdelta over de periode 2014-2019 bleek dat rechtsbijstandverzekeraars en vakbonden vaak als enige type juridische adviseurs werden ingeschakeld. Als de mensen die een beroep deden op een rechtsbijstandverzekeraar of een vakbond wel een andere adviseur inschakelden, was dit ook vaak een advocaat.[147]

De Geschilbeslechtingsdelta 2024 biedt ook inzicht in de juridische kosten die rechtszoekenden maken voor rechtshulp, mediation, procedure of het bedrag dat zij aan de wederpartij moeten betalen. Eén op de vijf respondenten die een beroep doen op rechtshulp of

[144] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 87.
[145] Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 90.
[146] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 88.
[147] Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 91.

(zelfstandig) deelnemen aan mediation of een procedure maakt hierbij kosten. Daarvan draagt de helft deze kosten zelf; de andere helft ontvangt een (gedeeltelijke) vergoeding van de wederpartij of een derde partij. Deze derde partij is vaak de rechtsbijstandverzekeraar. Van de respondenten met juridische kosten moet 37% meer dan 1.000 betalen.[148] Zo'n 15% betaalt meer dan € 5.000.[149] Uit de Geschilbeslechtingsdelta 2024 kan niet worden afgeleid welk aandeel van deze kosten bestaat uit de kosten voor rechtshulp. Bovenstaande cijfers betreffen de wegen tot de toegang tot het recht wanneer particulieren juridische problemen ervaren. Vergelijkbare cijfers over de wegen naar het recht die bedrijven en instellingen bewandelen, ontbreken. Denkbaar is dat daar de weg naar de advocatuur ten minste even vaak wordt gevonden. Nog belangrijker is dat de advocatuur wordt ingeschakeld bij vraagstukken die niet zozeer een juridisch geschil betreffen, maar waarbij wel juridisch advies wordt ingewonnen. Denk bijvoorbeeld aan juridische ondersteuning bij de totstandkoming van transacties. Over dat deel van de juridische markt en de daar bestaande behoeften aan juridische dienstverlening weten we helaas weinig en dit is ook lastig om volledig in kaart te brengen.

3.3 De rol van de advocatuur

De Geschilbeslechtingsdelta zegt dus iets over juridische ondersteuning bij geschillen. Als we ons richten op de rol die de advocatuur daarbij speelt, is het belangrijk om na te gaan in hoeverre het aanbod van juridische ondersteuning aansluit bij de vraag. Hierbij is het aantal advocaten, de rechtsgebieden waarop zij actief zijn, de spreiding over het land en het aantal en type klanten dat zij bedienen relevant. Daar weten we wel iets van, maar veel weten we ook niet. Er is bijvoorbeeld geen informatie beschikbaar die inzicht geeft in het aantal rechtzoekenden dat per rechtsgebied of regio behoefte heeft aan ondersteuning of over het prijsniveau van de advocatuurlijke dienstverlening voor verschillende marktsegmenten.

Nederland telt op 1 januari 2026 19.046 advocaten. Afgezet tegen het aantal inwoners is het aantal advocaten sinds 2014 stabiel gebleven met afgerond één advocaat per 1.000 inwoners.[150] Dit aantal varieert per arrondissement. In Amsterdam zijn er zes advocaten per 1.000 inwoners, in de arrondissementen Rotterdam en Den Haag is dat 1 per 1.000 inwoners. In de arrondissementen Noord-Holland, Noord-Nederland en Overijssel is er per (meer dan) 2.000 inwoners een advocaat beschikbaar. Bovendien neemt in deze arrondissementen – in tegenstelling tot arrondissementen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag – het aantal advocaten per inwoners af.[151]

Uit een analyse van journalisten van De Groene/Investico blijkt dat met name de dekking van de sociale advocatuur ongelijk verdeeld is. In Amsterdam is er één sociaal advocaat op 3.776 inwoners die afhankelijk zijn van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de Achterhoek is er één sociaal advocaat beschikbaar op 24.496 inwoners die afhankelijk zijn van gesubsidieerde

[148] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 123.
[149] Geschilbeslechtingsdelta 2024, p. 121.
[150] NOvA 2026, p. 6.
[151] NOvA 2026, p. 3.

rechtsbijstand. Andere regio's met weinig sociaal advocaten zijn Drenthe, de Noordoostpolder, het noorden van Flevoland, West-Friesland, het zuiden van Friesland en de (Kop van) Overijssel.[152]

Uit de cijfers van de NOvA blijkt dat in 2025 van de advocaten 17% werkzaam is als eenpitter (3.298) en 33% in een klein kantoor met twee tot acht advocaten (6.337). Dat is samen de helft van het totale aantal advocaten. De andere helft wordt gevormd door advocaten die werkzaam zijn in middelgrote kantoren met negen tot 32 advocaten (4.497) en grote kantoren met meer dan 33 advocaten (4.914).[153]

Naar gelang de grootte van het kantoor toeneemt, richt het kantoor zich meer op de zakelijke markt. Eenpitters en kleine kantoren richten zich met name op particulieren en werken vaker op toevoegingsbasis. Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat in 2023 44% van de kantoren met minder dan 10 advocaten regelmatig op toevoegingsbasis werkte. De Raad voor Rechtsbijstand beschouwt 15 zaken of meer als regelmatig.[154] Van de kantoren met meer dan 10 advocaten werkt 21% regelmatig op toevoegingsbasis. Van de kantoren met meer dan 50 advocaten behandelde één kantoor meer dan 15 zaken met een toevoeging.[155]

Uit de publicatie 'Balie in Beeld 2026' van de NOvA blijkt in welke rechtsgebieden advocaten gespecialiseerd zijn.[156] De meest voorkomende specialisaties zijn arbeidsrecht (2.597), personen- en familierecht (2.294), ondernemingsrecht (2.235), algemene praktijk (2.227) en strafrecht (2.065). Ook specialisaties in het huurrecht (980) en verbintenissenrecht (1064) – relevant voor particulieren – komen relatief veel voor. Andere specialisaties die relevant zijn voor particulieren, zoals omgevingsrecht (423) of sociaal-zekerheidsrecht (487) komen minder vaak voor. Voor deze specialisaties geldt dat de meeste advocaten in arrondissementen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Midden-Nederland staan ingeschreven.

De sociale advocatuur is – in vergelijking met de andere takken van de advocatuur – uitvoeriger onderzocht. Cijfers van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand laten zien dat het aantal sociale advocaten aan het dalen is. In 2019 deden 6.883 advocaten ten minste 20 zaken met een toevoeging op jaarbasis. Dit aantal was in 2023 geleidelijk gedaald naar 5.968 advocaten.[157] De meeste sociaal advocaten zijn eenpitter (40%). Verder werkt een derde op een klein kantoor. De rest werkt op grotere kantoren of in een groot samenwerkingsverband. De grootste rechtsgebieden waarop sociaal advocaten zich specialiseren zijn het strafrecht, het personen- en familierecht en het vreemdelingenrecht. In de periode 2019 tot en met 2023

[152] Arnoldy e.a. 2025, p, 28.
[153] NOvA 2026, p. 14.
[154] Advocaten kunnen een vergoeding aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand als zij cliënten met een inkomen onder de inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand.
[155] Zie voor deze cijfers het Dashboard Aanbod van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand (te raadplegen via: www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends/aanbod/dashboard-aanbod).
[156] De cijfers in deze alinea komen uit NOvA 2026, p. 17. Ze zijn identiek aan die in NOvA's Balie in Beeld 2025, p. 22.
[157] Raad voor Rechtsbijstand, Dashboard Aanbod (te raadplegen via: www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends/aanbod/dashboard-aanbod).

komen er stelselmatig minder sociale advocaten bij dan er vertrekken, waarbij opvalt dat jonge advocaten relatief snel het vak verlaten.[158] De Raad voor Rechtsbijstand spreekt van een negatieve trend en vreest voor een tekort aan sociaal advocaten.[159]

De NOvA geeft cijfers over het aantal advocaten dat ten minste 10 toevoegingszaken per jaar doet. Op basis van dat criterium waren er in 2025 4.369 advocaten werkzaam in de sociale advocatuur. Vergeleken met 2019 is sprake van een forse krimp van -10%. Dit is een afname van 1,5% per jaar, terwijl de balie als geheel elk jaar juist rond de 1% is gegroeid.[160]

De beslissing voor sociale advocaten om het vak te verlaten is voornamelijk ingegeven door financiële afwegingen. Uit een enquête van Panteia uit 2022 blijkt dat van de advocaten die aangeven niet tot hun AOW-leeftijd als sociaal advocaat te blijven werken, 95% de ontoereikende vergoedingsstructuur van sociale advocaten als reden noemt. Daarnaast geeft 75% de hoge werkdruk als reden; 56% noemt het ontoereikend verdienvermogen en 49% de ontoereikende pensioenopbouw.[161]

Uit de enquête van Panteia blijkt ook dat de instroom van jonge advocaten mede wordt beperkt door een beperkt aantal opleidingsplekken. Voor de opleiding tot (sociaal) advocaat moeten afgestudeerden drie jaar als advocaat-stagiair werken. De helft van de jonge sociaal advocaten gaf aan dat ze moeite hadden met het vinden van een stageplaats. Ongeveer 60% van de kantoren gaf aan geen stageplekken beschikbaar te hebben; bij de kantoren die wel stageplekken beschikbaar hadden ging het gemiddeld om één plek per kantoor.[162]

Het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand heeft gekeken naar verschillende kantoorsamenstellingen van sociaal advocaten (met variërende aantallen advocaten, advocaat-stagiairs en secretariële ondersteuners). Het Kenniscentrum heeft voor deze kantoorsamenstellingen berekend welk punttarief nodig is voor een jaarinkomen dat gelijk is aan het nettoinkomen van een ambtenaar in schaal 12, trede 10 van de CAO Rijk. Hieruit blijkt dat er voor elke samenstelling een verhoging van het punttarief nodig is om op het bovengenoemde streefinkomen uit te komen:[163]

Kantoorsamenstelling	**Benodigd punttarief (€)**	**Verschil huidig punttarief (%)**
1 fte advocaat	128,01	+1,2
5 fte advocaten, 1 fte secretarieel	144,02	+13,8

[158] Raad voor Rechtsbijstand, Dashboard Aanbod (te raadplegen via: www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends/aanbod/dashboard-aanbod).
[159] Raad voor Rechtsbijstand, 'Jonge sociaal advocaten verlaten steeds vaker het vak. Dreigend tekort voor meest kwetsbare mensen', 6 juni 2024 (te raadplegen via: www.rvr.org).
[160] NOvA 2026, p. 15.
[161] Panteia 2022, p. 58.
[162] Panteia 2022, p. 48-49.
[163] Raad voor Rechtsbijstand 2025, p. 31.

ondersteuner		
10 fte advocaten, 2 fte advocaat-stagiaires, 2 fte secretarieel ondersteuners	141,63	+11,9
10 fte advocaten, 2 fte advocaat-stagiaires, 2 fte paralegals, 2 fte secretarieel ondersteuners	151,82	+20

De onderzoekers van het Kenniscentrum wijzen erop dat de schaal van advocatenkantoren zodanig moet zijn dat het stelsel als geheel duurzaam is. Behalve de kosten spelen daarbij ook aspecten als kwaliteitsborging en -bevordering, instroom en opleiden van nieuwe advocaten, sociale innovatie en specialisatie een rol. Bij sociaal advocaten die werkzaam zijn als zzp'er spelen 'waarschijnlijk specifieke knelpunten met betrekking tot het aanwezig zijn van de randvoorwaarden voor de borging van duurzaamheid van het stelsel'.[164]

De dominante kantoorsamenstelling in de sociale advocatuur is dus die van een eenpitter of van een kantoor met een klein aantal advocaten. Uit het onderzoek van het Kenniscentrum en het feit dat 40% van de sociaal advocaten eenpitters zijn, kan worden afgeleid dat een eenmanskantoor op dit moment het meest rendabele kantoormodel is. Dat is relatief: ook in die kantoorsamenstellingen het punttarief niet toereikend is voor een jaarinkomen gelijk aan schaal 12, trede 10 van de CAO Rijk. In deze kantoorsamenstelling is er echter minder ruimte voor de opleiding van nieuwe advocaten. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of een kantoorsamenstelling waarin de secretariële en eenvoudige juridische werkzaamheden door advocaten worden verricht, de meest efficiënte is. Paralegals en secretarieel ondersteuners kunnen deze werkzaamheden (deels) overnemen en tegen lagere kosten uitvoeren. De eventuele schaalvoordelen en impact op de productiviteit zijn echter niet meegenomen in de berekening van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand.[165]

Buiten deze basisinformatie over de advocatuur en de aanvullende informatie over de sociale advocatuur is er weinig bekend over de mate waarin het aanbod van advocatuurlijke dienstverlening aansluit op de vraag, in het bijzonder bij de problemen waar particulieren vaak mee te maken krijgen zoals uiteengezet in paragraaf 3.2. Er zijn geen absolute cijfers over het aantal rechtszoekenden dat behoefte heeft aan ondersteuning, uitgesplitst naar rechtsgebied en regio. Daarnaast ontbreekt informatie die inzicht geeft in de betaalbaarheid van de dienstverlening, bijvoorbeeld gegevens over het gemiddelde prijsniveau. Duidelijk is wel dat de sociale advocatuur onder druk staat. Daar is een stelselmatige afname te zien in het aantal sociale advocaten en wordt in bepaalde regio's al een tekort ervaren.

[164] Raad voor Rechtsbijstand 2025, p. 32.
[165] Raad voor Rechtsbijstand 2025, p. 31.

3.4 Juridische dienstverlening door andere partijen

We spreken in deze paragraaf enkele andere partijen die naast de klassieke advocatenkantoren actief zijn op de markt voor juridische dienstverlening.

3.4.1 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren

Een rechtsbijstandverzekering is een verzekering voor hulp en advies bij juridische problemen. In Nederland bieden de meeste verzekeraars een rechtsbijstandverzekering aan. Het totale premievolume voor rechtsbijstandverzekeringen was in 2024 1,1 miljard euro, waarvan een kwart afkomstig uit zakelijke verzekeringen. Het gemiddelde resultaat was in de jaren 2020-2024 ongeveer 9% van het premievolume, waarbij in 2021 aanzienlijk meer (16%) en in 2024 aanzienlijk minder (3%) resultaat werd behaald. De recente daling in het resultaat wordt door het Verbond van Verzekeraars verklaard door de gestegen schadevoorziening.[166] De schadevoorziening is bedoeld om verwachte toekomstige schade-uitkeringen te dekken.

Een rechtsbijstandverzekering wordt doorgaans modulair aangeboden, waarbij de verzekerde een dekking kan kiezen voor geschillen met betrekking tot werk, wonen, verkeer, consumentenzaken, personen- en familierecht of problemen met de overheid. Rechtsbijstandverzekeringen bieden geen dekking voor gevallen waarin de verzekerde opzettelijke schade heeft veroorzaakt. Ook de dekking voor echtscheidingen is beperkt, tot vaak alleen mediation.

Rechtsbijstandverzekeraars bedienen een groot deel van de consumentenmarkt voor juridische dienstverlening. In 2016 had 53% van de Nederlandse huishoudens een rechtsbijstandverzekering.[167] Sindsdien is dit percentage gedaald en gestabiliseerd rond 44% van de Nederlandse huishoudens.[168] Er zijn geen landelijke cijfers over het aantal zaken die rechtsbijstandverzekeraars behandelen.

In Nederland wordt de rechtsbijstandverzekering doorgaans in natura aangeboden. Dit houdt in dat de rechtsbijstand doorgaans wordt verleend door juristen en advocaten in dienst van de verzekeraar, of het schaderegelingkantoor dat de rechtsbijstand uitvoert. In Nederland kunnen we drie type uitvoerders onderscheiden, namelijk:

- verzekeraars die alleen een rechtsbijstandverzekering aanbieden (DAS en ARAG);
- stichtingen die als schaderegelingkantoor voor één verzekeraar de rechtsbijstand uitvoeren (Achmea Rechtsbijstand, Univé Rechtshulp en VvAA Rechtsbijstand); en
- schaderegelingkantoren die voor meerdere verzekeraars de rechtsbijstand uitvoeren (bijvoorbeeld BrandMR).[169]

[166] Verbond van Verzekeraars 2025, p. 24.
[167] Geschilbeslechtingsdelta 2019, p. 42.
[168] AFM 2025b, p. 4.
[169] www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/schade/rechtsbijstand.

Van deze uitvoerders zijn DAS, Achmea Rechtsbijstand en ARAG de grootste. Bij DAS werken 800 juristen,[170] waarvan 106 advocaat zijn.[171] Bij Achmea Rechtsbijstand en ARAG werken respectievelijk 750 en 400 juristen,[172] waarvan 50 en 40 advocaat zijn.[173] Bij BrandMR werken 42 advocaten en bij VvAA Rechtsbijstand 18 advocaten.[174]

Op initiatief van de verzekeraar of op verzoek van de verzekerde kunnen ook externe advocaten worden ingeschakeld. Op het recht van verzekerden om een externe advocaat te kiezen (het zogenaamde vrije keuzerecht) en de consequenties voor de betaalbaarheid van de rechtsbijstandverzekeringen, komen we zo dadelijk terug.

Een rechtsbijstandverzekering is met name relevant voor middeninkomens. Rechtsbijstandverzekeraars geven aan dat verzekerden zich vaak in deze groep bevinden.[175] Hogere inkomensgroepen en (grotere) ondernemingen kunnen de kosten voor juridische ondersteuning uit eigen middelen betalen. Deze groepen kunnen – indien het risico op een juridisch geschil zich verwezenlijkt – de kosten hiervan zelfstandig dragen. De noodzaak om een rechtsbijstandverzekering af te sluiten is voor deze groepen minder groot, omdat het geschil weliswaar geld kost maar er geen risico is dat ze met een onopgelost juridisch probleem blijven zitten. Mensen met lagere inkomens hebben in het geval van een juridisch conflict recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierdoor bestaat er in dat segment minder behoefte aan het afsluiten van om een rechtsbijstandverzekering. Ook speelt een rol, dat een rechtsbijstandverzekering voor iemand met een lager inkomen behoorlijk kostbaar is.

De betaalbaarheid van de rechtsbijstandverzekeringen staat volgens verzekeraars onder druk. Dit heeft verschillende oorzaken. De rechtsbijstandverzekeraars wijzen op de concurrentiedruk tussen verzekeraars. De rendementen op rechtsbijstandverzekeringen nemen daardoor af. Ook wijzen rechtsbijstandverzekeraars op de reikwijdte van het vrije keuzerecht (zie kader). Hoe ruimer dat recht wordt uitgelegd, des te vaker mogen verzekerden kiezen voor bijstand door advocaten die niet in dienst zijn bij de verzekeraar (of diens schaderegelingkantoor). Uit een analyse van gegevens van rechtsbijstandverzekeraars, uitgevoerd door SEO, blijkt dat een zaak die behandeld wordt door een externe advocaat 3 tot 6 keer duurder is dan de interne behandeling door de verzekeraar. Een ruime uitleg van het vrije keuzerecht kan zodoende leiden tot premiestijging en in het verlengde daarvan tot een afname van de bereidheid van consumenten om een rechtsbijstandverzekering af te sluiten.[176]

[170] www.das.nl/over-ons.
[171] Zie www.zoekeenadvocaat.advocatenorde.nl.
[172] www.achmearechtsbijstand.nl/over-ons/onze-juristen-en-advocaten en www.arag.nl/over-arag/onze-specialisten/juristen.
[173] Zie www.zoekeenadvocaat.advocaten.nl.
[174] Zie www.zoekeenadvocaat.advocaten.nl.
[175] SEO 2021, p. 13.
[176] SEO 2021, p. 36.

***Vlaamse Balies* en het vrije keuzerecht**

Het vrije keuzerecht is een Europeesrechtelijke regel. In de verzekeringsovereenkomst moet worden bepaald dat het de verzekerde vrij staat om een advocaat of andere rechtens bevoegde deskundige te kiezen om *in een gerechtelijke of administratieve procedure* zijn belangen te behartigen.[177] Dit vloeit voort uit art. 201 van Richtlijn 2009/138/EG, in Nederland geïmplementeerd in artikel 4:67 van de Wet op het financieel toezicht.

In het arrest *Vlaamse Balies* bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat het vrije keuzerecht ook van toepassing is op een in de Belgische wet geregelde procedure voor buitengerechtelijke bemiddeling. Het vrije keuzerecht reikt volgens het Hof dus verder dan puur gerechtelijke procedures (bij rechterlijke instanties) en administratieve procedures (bij bestuursorganen). 'Elke fase die kan leiden tot een procedure bij een rechterlijke instantie, zelfs een voorafgaande fase,' moet volgens het Hof als gerechtelijke procedure worden beschouwd.[178]

Vlaamse Balies zorgt in Nederland voor onzekerheid over de reikwijdte van het vrije keuzerecht.[179] Recent heeft het Gerechtshof 's-Hertogenbosch prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad over deze reikwijdte: wordt onder gerechtelijke procedure in de zin van artikel 201 Richtlijn 2009/138/EG mede begrepen een daaraan voorafgaand fase en, zo ja, op welk tijdstip of bij welke werkzaamheid vangt deze voorgaande fase dan aan?[180] De verwachting is dat het antwoord van de Hoge Raad meer duidelijkheid zal geven over de precieze reikwijdte van het vrije keuzerecht voor Nederlandse rechtsbijstandverzekerden.

De juristen van rechtsbijstandverzekeraars mogen ook voor niet-verzekerde klanten optreden. Vrijwel alle grotere aanbieders van rechtsbijstandverzekeringen bieden ook dergelijke niet-verzekerde rechtshulp aan.[181] Dit gebeurt vaak voor een vast tarief. De juristen van de uitvoerders van rechtsbijstandverzekeraars geven dan advies of vertegenwoordigen de cliënt in zaken waarin geen procesmonopolie geldt. De uitvoerders van de rechtshulp moeten hun cliënt doorverwijzen, indien blijkt dat bijstand van een advocaat nodig is. Een uitzondering hierop zijn BrandMR en VvAA Rechtsbijstand. Deze partijen nemen deel aan het experiment van de NOvA, waarbij hun in-huis advocaten ook voor niet-verzekerden mogen optreden. We komen later terug op dit experiment.[182]

Er is weinig informatie over het gebruik van niet-verzekerde rechtshulp. Met uitzondering van DAS, publiceren rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren geen cijfers over niet-verzekerde rechtshulp in hun jaarverslagen. Uit het jaarverslag van DAS over het jaar 2024 blijkt dat de omzet van niet-verzekerde rechtshulp in 2024 1,3 miljoen euro was. In dat

[177] Het vrije keuzerecht bestaat ook als zich een belangenconflict voordoet tussen de verzekerde en de verzekeraar. In deze context is het vrije keuzerecht minder omstreden. We laten dit dan ook buiten beschouwing.
[178] HvJ EU 14 mei 2020, C-667/18, ECLI:EU:C:2020:372 *(Vlaamse Balies)*, r.o. 31.
[179] Zie voor bespreking van de mogelijke implicaties van het vrije keuzerecht Holthinrichs 2020, Jansen 2022 en Pro Facto 2024.
[180] Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 juni 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:1594, r.o. 3.7.2.7.
[181] Dit zijn DAS, ARAG, Univé Rechtshulp en de merken van Achmea waarvoor Stichting Achmea Rechtsbijstand optreedt, alsmede BrandMR en VvAA Rechtsbijstand.
[182] Zie par. 3.5.1. Zie hierover ook hoofdstuk 2, par. 2.5.3.

jaarverslag werd ook vermeld dat de uitvoering van de niet-verzekerde rechtshulp in 2025 zou worden overgedragen aan Omnius.[183] Hierdoor brengt DAS 'meer focus aan in haar bedrijfsactiviteiten' en kunnen verzekerden, buiten hun dekking om, toch gebruik maken van de juridische ondersteuning. De reden voor de overdracht aan Omnius is dat de vraag naar niet-verzekerde rechtshulp achterbleef bij de verwachting.[184]

3.4.2 Vakbonden

Op dit moment (begin 2026) zijn er ruim 1,4 miljoen vakbondsleden, waarvan de meesten lid zijn van de FNV (872.500) en het CNV (199.300). Vakbonden helpen hun leden bij werkgerelateerde juridische problemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om geschillen met de werkgever, ontslag, bedrijfsongevallen, pensioensopbouw of problemen met betrekking tot werknemersverzekeringen. Deze juridische bijstand bij vakbonden wordt met name door andere juristen dan advocaten verleend, in totaal enkele honderden. De FNV behandelde in 2024 rond de 24.500 zaken; het CNV behandelde er in datzelfde jaar 5.500.[185] Bij de FNV zijn negentien advocaten in dienst en werden 494 zaken door advocaten behandeld.[186] Bij het CNV zijn vier advocaten in dienst.[187] Er is geen publieke informatie over het aantal zaken dat bij het CNV door advocaten werd behandeld.

De advocaten (en andere juridische medewerkers) die bij de vakbonden in dienst zijn leveren diensten aan leden van de vakbond. De vraag is welk verschil er precies is tussen leden van vakbonden en deelnemers aan een rechtsbijstandverzekering en in het verlengde daarvan, of ook niet-leden van de vakbond door de advocaten die bij de vakbond in dienst zijn kunnen worden geholpen, zoals ook in het experiment het geval is.

Er is al langere tijd sprake van een dalende trend in het aantal vakbondsleden. In 2011 waren bijna 1,9 miljoen mensen lid van een vakbond. Dat betekent dat er steeds minder mensen bij een vakbond terecht kunnen voor werk-gerelateerde juridische problemen.

3.4.3 Andere ideële organisaties

Een andere groep ideële organisaties dan vakbonden die juridische bijstand verlenen aan leden zijn consumentenorganisaties. De consumentenorganisaties die juridische diensten verlenen aan leden zijn echter beperkt in betekenis. Op basis van een zoekslag op internet constateren we dat de voornaamste organisaties die juridische bijstand aan leden verlenen de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis en de Woonbond zijn. Van deze organisaties heeft alleen Vereniging Eigen Huis advocaten in dienst.[188] Voor die advocaten geldt de 'leden-eis'

[183] Zie paragraaf 3.4.4 voor een nadere bespreking van Omnius.
[184] Jaarverslag DAS 2024, p. 18.
[185] Jaarverslag FNV 2024 (te raadplegen via jaarverslag.fnv-publicaties.nl/fnv-jaarverslag-2024/jaarverslag-in-cijfers); Jaarverslag CNV 2024, p. 6, geraadpleegd via cnv.nl.
[186] Zie voor het aantal advocaten www.zoekeenadvocaat.advocatenorde.nl. Zie voor het aantal behandelde zaken Jaarverslag FNV 2024 (te raadplegen via jaarverslag.fnv-publicaties.nl/fnv-jaarverslag-2024/jaarverslag-in-cijfers).
[187] Zie voor het aantal advocaten www.zoekeenadvocaat.advocatenorde.nl.
[188] Zie voor het aantal advocaten www.zoekeenadvocaat.advocatenorde.nl.

van artikel 5.10 lid 2 Voda: slechts voor leden mogen zij advocaatdiensten verrichten. Een vraag is of ook niet-leden van die diensten gebruik zouden moeten kunnen maken.[189]

3.4.4 Overige juridische adviseurs

Op verschillende rechtsgebieden is het mogelijk zonder advocaat te procederen. Deze juridische diensten hebben een zeer gevarieerd karakter, van de belastingadviseur die voor een client procedeert tegen de Belastingdienst, tot het 'no-cure-no-pay' bureau dat procedeert tegen een gemeentelijke aanslag op basis van de Wet onroerende zaakbelasting. Ook zijn er online platforms die rechtzoekenden doorverwijzen naar advocaten of andere juridische dienstverleners of, omgekeerd gesteld, advocaten en juridische dienstverleners helpen bij het werven van cliënten. Soms verlenen deze platforms ook juridische diensten, bijvoorbeeld in de vorm van eenvoudige advisering. Een voorbeeld hiervan is Omnius. Dit is een online platform dat rechtzoekenden na een intake en eenvoudig advies de rechtszoekende waar nodig doorverwijst naar de aangesloten advocaten en juristen.

Een schatting van de omvang van deze groep overige juridische adviseurs, is moeilijk te maken. Het gaat vermoedelijk om duizenden dienstverleners.

3.5 Ontwikkelingen op de markt voor juridische dienstverlening

Op de markt voor juridische dienstverlening zien we verschillende relevante ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn er enkele organisatievormen in de advocatuur in opkomst die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan betaalbare en toegankelijke dienstverlening. We bespreken in dit verband het experiment met rechtsbijstandverzekeraars van de NOvA, franchiseorganisaties en coöperatieve modellen (zoals LegalTree en Suyt Sociaal), Sociaal Advocaten Rotterdam (SSAR) en Stichting Je Goed Recht (SJGR).

3.5.1 Experiment met rechtsbijstandverzekeraars

De NOvA is op 1 januari 2021 een experiment gestart waarbij advocaten in loondienst van een rechtsbijstandverzekeraar of schaderegelingkantoor ook niet-verzekerden mogen bijstaan. De deelnemers aan dit experiment mogen dus niet-verzekerde rechtshulp door eigen advocaten aanbieden.[190] Dit experiment is tot stand gekomen naar aanleiding van een klacht van SRK Rechtsbijstand (nu BrandMR) bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM heeft daarover vragen gesteld aan de NOvA.[191] BrandMR en (vanaf een later moment) Stichting VvAA Rechtsbijstand nemen deel aan dit experiment.

De concernstructuur van de BrandMR-groep bestaat uit een holding (BrandMeester Groep B.V.) en een elftal dochterondernemingen die de bedrijfsactiviteiten uitvoeren, waaronder de juridische dienstverlening.[192] BrandMeester Groep B.V. heeft drie aandeelhouders. De Goudse nv (een rechtsbijstandverzekeraar waarvoor BrandMR als schaderegelingkantoor optreedt)

[189] Een vergelijkbare vraag speelt bij het in par. 3.5.1 te bespreken experiment met advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die voor niet-verzekerden kunnen optreden.
[190] De regels van dit experiment bespraken we in par. 2.5.3.
[191] ACM 2020.
[192] www.brandmr.nl/wie-we-zijn/brandmr-groep.

houdt 48% van de aandelen; bestuur/directie houden 30%; en een stichting administratiekantoor houdt 22% van de aandelen voor rekening van management en personeel.[193] BrandMeester Groep B.V. heeft een raad van commissarissen.[194]

De advocatuurlijke dienstverlening wordt voornamelijk uitgevoerd door BrandMR Advocaten en Juristen BV. De onafhankelijkheid van de advocaten binnen de BrandMR-groep is gewaarborgd door een professioneel statuut, dat door de NOvA is voorgeschreven. Daarnaast is er een expertgroep en een externe vertrouwenspersoon om de naleving van kernwaarden te borgen.

Brandmeester Advocaten en Juristen B.V. opereert voor merken van verzekeraar De Goudse en JUWON[195] als zelfstandig juridisch schaderegelingkantoor in de zin van artikel 4:65 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarnaast verleent BrandMR Advocaten en Juristen B.V. niet-verzekerde rechtshulp. De rechtzoekende betaalt bij de niet-verzekerde rechtshulp een vast bedrag voor een persoonlijke adviesgesprek, het voeren van onderhandelingen of procederen. Hierbij onderscheidt BrandMR zich van de meeste advocatenkantoren, waarbij vaak op basis van een uurtarief en niet op basis van een vaste prijs wordt gewerkt.

BrandMR Groep B.V. heeft op 1 januari 2025 Hooglander BV overgenomen. Sinds deze overname voeren de advocaten van Hooglander BV hun praktijk uit overeenkomstig artikel 5.9 sub e van de Voda en vallen zij onder het experiment van de NOvA.[196] Eveneens begin 2025 heeft BrandMR Groep B.V. het sociaal advocatenkantoor Bonnier overgenomen. De advocaten die voorheen bij Bonnier werkzaam waren, werken nu in dienst van BrandMR Advocaten en Juristen B.V.

De kosten voor een persoonlijk adviesgesprek zijn altijd € 189. De kosten voor onderhandelen en procederen hangen af van het onderwerp. Onderhandelen bij een arbeidsgeschil kost bijvoorbeeld zo'n € 1.000 euro, procederen zo'n € 3.000 euro. Procederen bij een verborgen gebrek in een koopwoning kost bijna € 6.000 euro.[197] De kosten zijn hierdoor voorspelbaarder dan bij de meeste advocaten. Nog steeds gaat het hier voor veel rechtzoekenden om hoge bedragen.

Vereniging van Arts en Auto, de vereniging voor zorgprofessionals, is enig aandeelhouder van VvAA Groep B.V., de holding voor de zakelijke activiteiten van de vereniging. Onder VvAA Groep B.V. valt VvAA Schadeverzekeringen N.V., een verzekeraar die onder andere rechtsbijstandverzekeringen aanbiedt.[198] Stichting VvAA Rechtsbijstand treedt voor VvAA Schadeverzekeringen op als juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor.[199] Daarnaast verleent ook VvAA Legal B.V. – een andere dochter van de VvAA Groep – juridische diensten aan zorgprofessionals

[193] www.brandmr.nl/wie-we-zijn/brandmr-groep. Hoe de zeggenschap over die stichting administratiekantoor is geregeld, is ons niet bekend.
[194] www.brandmr.nl/wie-we-zijn/brandmr-groep.
[195] JUWON is een verzekeringsmaatschappij voor juweliers.
[196] Hooglander/BrandMR 2025, p. 1.
[197] Zie voor de verschillende tarieven Brandmr.nl.
[198] www.vvaa.nl/over-vvaa/vereniging-en-groep.
[199] Jaarverslag VvAA 2022, p. 120.

en zorgorganisaties. Alle advocaten zijn werkzaam bij Stichting VvAA Rechtsbijstand.[200] Bij VvAA Legal B.V. werken uitsluitend juristen die geen advocaat zijn.

Sinds 1 juni 2022 neemt Stichting VvAA Rechtsbijstand deel aan het experiment. Een reden voor deelname aan het experiment is dat individuele zorgverleners (als zelfstandige of als maat in een maatschap) steeds vaker in loondienst treden bij grotere zorgorganisaties. Deze zorgorganisaties hebben geen behoefte aan een rechtsbijstandverzekering, maar wel aan de juridische expertise van de advocaten werkzaam bij Stichting VvAA Rechtsbijstand.[201]

3.5.2 Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen

Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen komen in de Nederlandse advocatuur wel voor, maar in beperkte mate.[202] Gedurende het onderzoek zijn we slechts enkele voorbeelden tegengekomen van netwerkorganisaties tussen zelfstandige advocaten of advocatenkantoren, opererend onder een franchiseformule met een gezamenlijke merknaam, backoffice en kwaliteitseisen. Dergelijke modellen zouden kunnen bijdragen aan de efficiëntie en daarmee de betaalbaarheid van advocatuurlijke dienstverlening.

Een voorbeeld van een franchiseorganisatie is LegalTree. LegalTree is in 2008 opgericht en bestaat momenteel uit 34 advocaten.[203] In de praktijkstructuur van LegalTree maken zelfstandige advocaten tegen een financiële vergoeding gebruik van voorzieningen die de franchisegever ter beschikking stelt.[204] Hieronder valt het gebruik van de naam LegalTree, kantoorfaciliteiten en backofficie-functies. Elke partner voert zijn eigen praktijk, voor eigen rekening en risico. LegalTree richt zich voornamelijk op specialismen die voor de zakelijke markt interessant zijn. De advocaten van LegalTree treden voornamelijk op voor bedrijven en (semi-)overheden. Het franchisemodel is mogelijk ook aantrekkelijk voor andere marktsegmenten.

Een ander voorbeeld van een franchiseorganisatie is Suyt Sociaal.[205] Suyt Sociaal is recent opgericht en is voornemens om in 2026 te starten met de dienstverlening. De doelstelling van Suyt Sociaal is om een duurzaam kantoormodel op te zetten voor de sociale advocatuur. De structuur van Suyt Sociaal bestaat uit een coöperatie waarin advocaten deelnemen. Onder deze coöperatie hangt een bv. De praktijkvoering wordt gedaan door de deelnemende advocaten, waarbij de advocaten maandelijks bijdragen aan de bv met een vast bedrag van € 1.000 en een variabel bedrag van 20% van hun omzet. De bedrijfsvoering wordt door deze bv gedaan. Hieronder valt de operationele ondersteuning, financiële administratie en het kennismanagement. Ook onderdeel van de bv is een kenniscentrum met juridisch medewerkers voor literatuur- en jurisprudentieonderzoek, een intern opleidingsinstituut voor advocaat-stagiairs en

[200] Jaarverslag VvAA 2022, p. 25.
[201] Geukers & Pijnappels 2023, p. 26.
[202] Gevallen als Houthoff (een coöperatie) blijven hier buiten beschouwing. Daarin wordt (anders dan hier aan de orde) in coöperatieverband de praktijk voor gezamenlijke rekening en risico uitgeoefend door de partners die de (directe of indirecte) leden van de coöperatie zijn.
[203] Bolsius 2020, p. 32.
[204] Zie art. 1.2 Algemene voorwaarden Legaltree (te raadplegen via: www.legaltree.nl/algemene-voorwaarden)
[205] De informatie over Suyt Sociaal is gebaseerd op een interview en informatie die Suyt Sociaal na afloop van dit interview aan onderzoekers is verstrekt. Een deel van deze informatie is ook beschikbaar op suytsociaal.nl.

het zogenaamde Studio Suyt, dat focust op het ontwikkelen van de IT-systemen en tools voor efficiënte dienstverlening.

Bij franchiseconstructies spelen de regels van de Voda een rol. Indien de franchisegever geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep is, mogen advocaten niet voor gezamenlijke rekening en risico met deze franchisegever de praktijk uitoefenen. Ook mag de zeggenschap of eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening niet met de franchisegever worden gedeeld. De samenwerking zou in dat geval kwalificeren als een samenwerkingsverband. Advocaten mogen alleen een samenwerkingsverband aangaan met andere advocaten of beoefenaren van een toegelaten vrij beroep.

In het geval dat de franchisegever naar buiten treedt door bijvoorbeeld een betaaladres beschikbaar te stellen of de intake van cliënten verricht, kan dit worden gezien als het onder gemeenschappelijke naam naar buiten treden van de franchisegever en de advocaten als franchisenemers. Bij letterlijke lezing van het naamgevingsverbod van artikel 5.5 Voda is dit niet toegestaan. We kunnen ons echter voorstellen dat er in situaties dat de praktijkuitoefening als zodanig bij advocaten ligt en de franchisegever de ondersteunende dienstverlening uitvoert – en dit voor potentiële cliënten kenbaar is – een dergelijke franchiseconstructie is toegestaan.

3.5.3 Stichting Sociaal Advocaten Rotterdam (SSAR)

SSAR is in 2024 ontstaan uit een fusie tussen enkele kleinere kantoren van sociaal advocaten. In tegenstelling tot de meeste kantoren in de sociale advocatuur heeft SSAR een zekere schaalgrootte bereikt. Het kantoor telt 34 werknemers, waaronder 18 advocaten en 12 advocaatassistenten en paralegals.[206] Een ander onderscheidend aspect is dat de advocaten in loondienst van SSAR werken. Deze constructie van advocaat-medewerkers is op zichzelf niet vernieuwend (veel kantoren hebben advocaten in dienst), maar wel afwijkend voor de sociale advocatuur, waar veel advocaten als zzp'er of in een maatschap werken. Daarnaast heeft SSAR afspraken gemaakt met de Raad voor Rechtsbijstand. Hierbij worden zaken die gezamenlijk behandeld kunnen worden (bijvoorbeeld meerdere huurders die een geschil hebben met één woningcoöperatie) in een enkele rechtszaak behandeld. De Raad voor Rechtsbijstand faciliteert de vergoeding hiervoor.[207]

Zoals in paragraaf 3.3 besproken, wordt de afname in het aantal sociaal advocaten (mede) veroorzaakt door ontoereikend verdienvermogen en ontoereikende pensioenopbouw, waardoor sociaal advocaten sneller het vak verlaten. Ook wordt de instroom beperkt door een tekort aan opleidingsplekken. De kantooropzet van SSAR kan een antwoord zijn op het toenemend tekort aan sociaal advocaten. Een advocaat in loondienst heeft meer financiële zekerheid. Daarnaast is in een groter kantoor doorgaans meer ruimte voor opleidingsplekken.

SSAR heeft gebruik gemaakt van externe financiering. Voor de opstartkosten en kantoororganisatie heeft Stichting De Verre Bergen een niet-commerciële lening verschaft. Stichting De Verre Bergen is een organisatie die zich richt op de bevordering van de maatschappelijke en

[206] Zie www.sociaaladvocatenrotterdam.nl.
[207] Dit bleek uit het interview met de Raad voor Rechtsbijstand.

economische ontwikkeling en het welzijn van de inwoners van Rotterdam, waaronder het bevorderen van sociale rechtshulp.

3.5.4 Stichting Je Goed Recht (SJGR)

SJGR houdt zich eveneens bezig met sociale rechtshulp in de regio Rotterdam. Hier gaat het evenwel niet om sociale advocatuur, maar om eerstelijns rechtshulp. Als zodanig is SJGR eerder vergelijkbaar met het door de overheid gefinancierde Juridisch Loket. Ook SJGR wordt grotendeels met privaat geld gefinancierd. Net als bij SSAR draagt Stichting De Verre Bergen substantieel bij. SJGR heeft geen advocaten in dienst. In de huidige structuur van SJGR zou dat ook niet mogen. Rechtzoekenden die bij SJGR aankloppen en bijstand van advocaten behoeven, worden naar partijen als SSAR doorverwezen. SJGR wordt hier niettemin besproken, omdat de sociale rechtshulp er wellicht mee gediend is, als SJGR en vergelijkbare partijen wel advocaten in dienst mogen nemen.

3.5.5 Behoefte onder jonge advocaten

Een relevante ontwikkeling in de advocatuur is dat er onder jonge advocaten minder behoefte is om partner te worden bij een middelgroot of groot advocatenkantoor. Uit een enquête onder 5752 advocaten die minder dan zeven jaar ingeschreven staan, blijkt dat 40% van deze advocaten geen partner wil worden en 37% nog twijfelt. Het afgenomen enthousiasme voor het partnerschap kan worden verklaard door een behoefte aan een betere werk-privébalans. Deze ontwikkeling kan consequenties hebben voor de organisatie en dienstverlening van middelgrote en grote kantoren. Een daling van het aantal partners betekent dat het bestuur van het kantoor bij minder mensen komt te liggen; ook kan minder dienstverlening op partnerniveau worden aangeboden.[208]

3.6 Signalen over behoefte aan verruiming van de regels

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet stelt de Voda regels aan de praktijkstructuren waarbinnen advocaten werkzaam mogen zijn. Deze regels zijn met name bedoeld om de professionele onafhankelijkheid te borgen. In dit onderzoek hebben we geïnventariseerd of er een maatschappelijke behoefte bestaat om andere type praktijkstructuren toe te laten. We bespreken hieronder de signalen die we hebben opgehaald uit de interviews, focusgroepen en overige consultaties.

3.6.1 IDS-verbanden

Advocaten mogen geen samenwerkingsverband in de zin van artikel 5.3 van de Voda (een IDS-verband) aangaan met bijvoorbeeld accountants, gerechtsdeurwaarders en medisch specialisten als artsen, fysiotherapeuten of psychologen. Ook mogen advocaten geen IDS-verband aangaan met juristen die geen beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn.

In dit onderzoek zijn beperkt signalen naar voren gekomen over de behoefte aan IDS met beroepsgroepen waar advocaten nu geen samenwerkingsverband mogen aangaan. De behoefte

[208] Mol & Van der Schoot 2026.

die er is, bestaat met name op het gebied van zakelijke dienstverlening. Een aantal respondenten, waaronder vertegenwoordigers van andere beroepsgroepen, geven aan dat met name kleinere ondernemers belang kunnen hebben bij een zogenaamde *one-stop-shop*: een kantoor waarbij ze terecht kunnen voor uiteenlopende zakelijke dienstverlening, waaronder accountancy-diensten, belastingadvies en juridische dienstverlening. Deze kleinere ondernemingen hebben niet de expertise om deze diensten gericht in te kopen en hebben mogelijk voordeel bij zulke *one-stop-shops*.

Enkele advocaten die gespecialiseerd zijn in respectievelijk het personen- en familierecht en het sociale zekerheidsrecht geven aan dat zij geen behoefte voelen om IDS-verbanden aan te gaan. Een advocaat in het personen- en familierecht wijst erop dat het van belang is om samen te werken met accountants, boekhouders, notarissen en gedragsdeskundigen. Deze samenwerking hoeft echter niet in een IDS-verband gegoten te worden. De meeste advocaten in het personen- en familierecht beschikken over een netwerk met andere professionals waarmee ze indien nodig contact kunnen zoeken. Een advocaat werkzaam in het sociale zekerheidsrecht zegt dat soms de expertise van een accountant of medisch specialist nodig is. Voor het inschakelen van deze expertise is echter geen officieel samenwerkingsverband nodig, omdat ook hier het netwerk met vaste contacten volstaat.

3.6.2 Externe kapitaaldeelneming

In de interviews en focusgroepen is benoemd dat kapitaalinvestering nodig kan zijn voor schaalvergroting en standaardisering in de advocatuur. Het opzetten van een groter kantoor met gestandaardiseerde dienstverlening vergt een aanzienlijke kapitaalinvestering. Geïnterviewden wijzen bijvoorbeeld op de kosten die gemaakt moeten worden om een passende IT-ondersteuning te bieden.[209] Ook moet zo'n groter kantoor veel zaken behandelen om gestandaardiseerde dienstverlening mogelijk te maken. Om de daarvoor benodigde omvang aan zaken te krijgen, is investeren in naamsbekendheid noodzakelijk. Investeringen van niet-advocaten zouden in deze kapitaalbehoefte kunnen voorzien.

Enkele geïnterviewden en deelnemers aan de focusgroepen vragen zich af of het rendement in de sociale advocatuur voldoende is om investeerders aan te trekken. Een geïnterviewde wijst er bijvoorbeeld op dat in het lagere marktsegment (ook boven de toevoegingsdrempel) mensen niet kapitaalkrachtig zijn. Ook de vergoedingen voor toevoegingen hebben een kleine winstmarge. Een deelnemer aan de focusgroepen merkt op dat de winstmarge op deze vergoedingen beperkt is. Om de kosten voor rechtsbijstand beperkt te houden zijn de vergoedingen niet hoger dan nodig om een sociaal advocaat van een redelijk inkomen te voorzien.

Andere deelnemers aan de focusgroepen wijzen op de winstmarge per zaak in het sociale en lagere middensegment. Dit vraagt om een gestandaardiseerde behandeling met bijkomende efficiency-voordelen. Meerdere geïnterviewden zien risico's in het streven naar

[209] Hierbij gaat het onder andere om investeringen in AI. De investeringen op dit vlak zijn bij de meeste kleinere advocatenkantoren nog beperkt, zie Kleos 2026. In de toekomst vragen de ontwikkelingen op het gebied van AI om grotere investeringen, bijvoorbeeld op het gebied van het herontwerpen van processen en verantwoord databeheer (zie bijvoorbeeld Deloitte Legal 2026). Naar verluidt, zijn er momenteel verschillende 'AI native' juridisch advieskantoren. In hoeverre daarbij advocaten betrokken zijn, valt af te wachten.

winstmaximalisatie in de sociale advocatuur. Het behalen van efficiency-voordelen kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook kan een commerciële prikkel van externe aandeelhouders de onafhankelijke beroepsuitoefening van de advocaten aantasten.

De behoefte aan private equity-investeringen in de advocatuur is besproken tijdens een seminar georganiseerd door ABN Amro, TGO Consulting en headhuntersfirma ZumpolleVander-Stoel. Tijdens dit seminaar werd benoemd dat private equity voor kleinere kantoren interessant kan zijn, onder meer om toekomstige ICT-investeringen te bekostigen. Een bestuurder van een middelgroot advocatenkantoor gaf aan dat haar kantoor kan profiteren van externe investeerders. Het extra kapitaal kan worden gebruikt om overnames te doen, de bedrijfsvoering te professionaliseren en een nieuw aandeelhoudersmodel te introduceren ter vervanging van het huidige maatschap- of partnermodel. Bestuurders van grotere kantoren zien vooralsnog geen meerwaarde in het toelaten van private equity.[210]

3.6.3 Private equity in andere sectoren

Ook in andere sectoren spelen zorgen over de wenselijkheid private equity investeringen. De ACM heeft in een recente publicatie over het functioneren van Nederlandse markten aandacht besteed aan de groei van private equity. De ACM benoemt de bedrijfsmatige voordelen van private equity en het feit dat private equity voorziet in een investeringsbehoefte, maar wijst ook op de risico's. In zijn algemeenheid is dat bijvoorbeeld het risico van vergroting van marktmacht. Door de bij private equity investeerders gangbare koop-en-consolideer-tactiek is het risico op (te) grote marktmacht groter dan bij andere ondernemingen. Deze marktmacht kan leiden tot hogere prijzen of lagere kwaliteit, in het bijzonder in markten waar de keuzemogelijkheden van consumenten al beperkt zijn.[211]

Daarnaast wijst de ACM erop dat sterke winstprikkels ertoe kunnen leiden dat private equity-investeerders de winst vergroten ten koste van de consument. Dat risico doet zich met name voor bij goederen of diensten waarvan de consument de kwaliteit niet kan inschatten. In die situatie zijn consumenten sterk afhankelijk van de intrinsieke motivatie van medewerkers om de benodigde kwaliteit te leveren. De ACM noemt als voorbeeld de (tandarts)zorg.[212] We wijzen erop dat dit risico zich ook voor kan doen bij juridische dienstverlening, waarbij de juridische expert een informatievoorsprong heeft op de cliënt. Ook wijst de ACM erop dat het winststreven van private equity investeerders kan leiden tot een risico-selectie waarbij ondernemingen zich gaan richten op cliënten die tegen een lagere kostprijs geholpen kunnen worden. De ACM noemt als voorbeeld dat ondernemingen in zorgmarkten zich focussen op patiënten die vermoedelijk geen complexe zorg nodig hebben en tegen lagere kosten behandeld kunnen worden en 'duurdere' patiënten links laten liggen.

3.6.4 Private equity in de accountancy

In de accountancy mogen aandelen van een accountantsorganisatie in handen zijn van (rechts)personen die geen accountant of accountantsorganisatie zijn, mits het merendeel van

[210] Mol & Van der Schoot 2025.
[211] ACM 2026, p. 29-30.
[212] ACM 2026, p. 30.

de stemrechten door accountants wordt gehouden.[213] Anders dan in de advocatuur is het voor private equity-investeerders dus mogelijk om aandelen in accountantsorganisaties te verwerven. De laatste jaren is er steeds meer geïnvesteerd door private equity: op dit moment wordt een derde van de wettelijke controles die worden uitgevoerd door accountantsorganisaties met een reguliere vergunning, uitgevoerd door organisaties waar private equity een aandeel in heeft.[214] De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt zich zorgen over deze trend. Volgens de AFM kan private equity enerzijds zorgen voor schaalvoordelen, een toename aan expertise en grotere investeringskracht, maar brengt de betrokkenheid van private equity anderzijds druk met zich mee om te streven naar groei en winstgevendheid, wat op langere termijn ten koste kan gaan van de kwaliteit.[215]

De AFM wijst in het bijzonder op de risico's van private equity voor de beroepsuitoefening door accountants. De onafhankelijkheid van accountants kan volgens de AFM onder druk komen te staan als de accountants wettelijke controles uitvoeren bij organisaties waar de private equity-investeerder een aandeel in heeft. Ook kan er een commerciële prikkel bestaan om meer overige dienstverlening aan te bieden aan controlecliënten. De geheimhouding van accountants staat volgens de AFM onder druk doordat controledossiers door private equity-investeerders gebruikt kunnen worden om informatie te vergaren over potentiële overnamekandidaten. Accountants kunnen ondanks hun geheimhoudingsplicht op dit vlak ongewenste druk ervaren.

Op 25 juni 2025 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet ingediend. Deze wijziging houdt in dat de ACM ook kleinere overnames kan toetsen op negatieve effecten op de marktwerking. Op dit moment kan de ACM alleen overnames toetsen van bedrijven die gezamenlijk een omzet hebben van € 150 miljoen. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de aanname dat alleen grotere overnames marktverstorend zijn niet langer houdbaar is. Ook van overnames van meerdere kleinere bedrijven, kleinere bedrijven in lokale of nichemarkten of kleine innovatieve bedrijvend kan een marktverstorend effect uitgaan.[216]

3.6.5 Bestuur door niet-advocaten

Een respondent werkzaam bij een rechtsbijstandverzekeraar wijst op de eis dat het bestuur van een advocatenkantoor in meerderheid moet bestaan uit advocaten, waarbij de voorzitter advocaat is (artikel 5.6 lid 1 van de Voda). Dit geldt ook voor de deelnemers aan het Experiment Rechtsbijstandverzekeraars (artikel 5.16 lid 1 sub a Voda). Deze eis vormt een barrière voor rechtsbijstandverzekeraars. Deze respondent geeft aan dat de bestuurders van verzekeraars en schaderegelingkantoren die niet aan het experiment deelnemen, geen advocaten zijn.

[213] Zie art. 16b van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta).
[214] AFM 2025a. Hierbij moet als kanttekening worden geplaatst dat het marktaandeel van accountantsorganisaties met een OOB-vergunning (die naast reguliere controles ook controles mogen uitvoeren bij organisatie van openbaar belang (OOB) in de zin van art. 1 lid 1 onder l, Wet toezicht accountantsorganisaties) rond de 60-70% ligt. Zie voor dit laatste Geijtenbeek 2025, p. 10.
[215] AFM 2025a, p. 7-8.
[216] *Kamerstukken II* 2025/26, 36774, nr. 3.

Enkele respondenten wijzen erop dat deze eis niet noodzakelijk lijkt voor een onafhankelijke beroepsbeoefening door advocaten. Als er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de praktijkuitoefening en de bedrijfsvoering, hoeft het niet bezwaarlijk te zijn dat de voorzitter of de meerderheid van het bestuur geen advocaat is.

3.6.6 Advocaten in dienstverband bij niet-advocaten

Een eerstelijnsrechtshulpverlener geeft aan dat het wenselijk kan zijn om advocaten in dienst te hebben. Deze kunnen in procedures waarin een procesmonopolie geldt de rechtzoekenden bijstaan, de kansen van verder procederen inschatten en vragen van andere juristen van de eerstelijnsrechtshulpverleners beantwoorden. Een andere eerstelijnsrechtshulpverlener ziet juist geen meerwaarde in advocaten in loondienst: deze eerstelijnsrechtshulpverlener beschikt over een netwerk van sociale advocaten die waar nodig worden ingeschakeld. We merken op dat de behoefte op dit punt per eerstelijnsrechtshulpverlener kan verschillen, afhankelijk van het rechtsgebied waarop deze hulpverlener actief is en de inhoud van de rechtshulp.

3.7 Tussenconclusie

De huidige markt voor juridische dienstverlening is niet volledig in staat om toegankelijke juridische dienstverlening te bieden. Dit geldt met name voor mensen met een laag inkomen. Voor (tweedelijns)rechtshulp richt deze groep zich met name tot de sociale advocatuur. De sociale advocatuur staat echter onder druk. Al meerdere jaren is het een trend dat meer sociaal advocaten het vak verlaten dan er nieuwe advocaten binnenkomen. Een groot deel van de advocaten (75%) ervaart hoge werkdruk en noemt dit als reden om te stoppen met het werk als sociaal advocaat.

Deze trend is mede het gevolg van het kantoormodel waarin sociaal advocaten doorgaans werkzaam zijn. In kantoren met één of meerdere advocaten is minder ruimte voor opleidingsplekken voor advocaat-stagiairs. Ook moet de advocaat zich naast de praktijkvoering met de bedrijfsvoering bezighouden. De berekeningen van de verdienmodellen van de Raad voor Rechtsbijstand laten echter zien dat een groter kantoor niet winstgevender is, althans niet als wordt uitgegaan van een standaardmatige bedrijfsvoering.

Het voorgaande roept de vraag op hoe een sociaal advocatenkantoor duurzaam kan renderen (door gedurende langere tijd een passend inkomen te bieden aan de mensen die er werken), en tegelijkertijd duurzaam kan bijdragen aan het stelsel, in het bijzonder door het opleiden van nieuwe sociaal advocaten en het bieden van een passende werk/privé-balans. De moderne praktijkstructuren van Suyt Advocaten en SSAR zijn in dit verband interessante initiatieven, die we in hoofdstuk 5 nader bespreken.

Mensen met een middeninkomen kunnen terecht bij een rechtsbijstandverzekeraar, vakbond of andere ideële organisatie. Er zijn signalen dat de toegang tot het recht voor deze rechtzoekenden ook onder druk kan komen te staan. We wijzen hier in de eerste plaats op de premiestijgingen van rechtsbijstandverzekeringen en het teruglopende aantal mensen met een vakbondslidmaatschap. Het experiment met niet-verzekerde rechtshulp door advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, waarbij de kosten in ieder geval voorspelbaarder zijn, biedt in dit verband mogelijk soelaas. De vraag of dit experiment voor

omzetting in een definitieve regeling in aanmerking zou moeten komen, komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

4 Beoordelingskader voor praktijkstructuren

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verschaft een beoordelingskader voor de toelating van (min of meer) vernieuwende praktijkstructuren. Het biedt ruimte, waarin vernieuwingen een kans kunnen krijgen zich te bewijzen, indien daarvan een positieve maatschappelijke bijdrage mag worden verwacht en mogelijke negatieve gevolgen kunnen worden vermeden.

Op dit moment ontbreekt een geschikt kader om te kunnen beoordelen welke praktijkstructuren toelating verdienen, en met welke waarborgen die toelating omkleed moet worden. De laatste jaren is op het vlak van de voor advocaten beschikbare praktijkstructuren ook weinig voortgang geboekt. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 1, kan dit naar onze indruk mede aan het ontbreken van een duidelijk beoordelingskader worden toegeschreven.[217] Het beoordelingskader dat in dit hoofdstuk wordt ontwikkeld, bouwt voort op nationale en internationale aanknopingspunten. In hoofdstuk 5 en 6 gebruiken we dit kader voor het toetsen van enkele (min of meer) innovatieve praktijkstructuren die in onze consultaties naar voren kwamen. Voor die toetsing en de mogelijke toelating blijven we binnen de bestaande wetgeving, ook wat betreft de regelgevende bevoegdheden zoals die op dit moment zijn belegd. Dit neemt niet weg dat de vraag welke instantie uiteindelijk het meest geschikt is om de regelgevende bevoegdheid rond praktijkstructuren op zich te nemen, wel aandacht behoeft. Die kwestie komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst welke doelstellingen van algemeen belang aan de regulering van praktijkstructuren voor advocaten ten grondslag (kunnen) worden gelegd (par. 4.2). We concluderen dat die reguleringsdoelen goed zijn samen te vatten onder de noemer ‘bijdrage aan een goede rechtsbedeling’, en leggen uit hoe we daartoe zijn gekomen (par. 4.2.4). Vervolgens presenteren wij een concreet toetsingskader voor praktijkstructuren (par. 4.3). Het is een kader voor evenredigheidsbeoordeling in vier stappen. Met dit toetsingskader kan worden bezien welke bijdrage aan een goede rechtsbedeling van een bepaald type praktijkstructuur verwacht mag worden, welke risico’s er zijn, en of en hoe die risico’s met waarborgen (beperkende voorschriften) in de hand gehouden kunnen worden. Bij de inzet van mogelijke waarborgen is van belang dat deze effectief zijn, niet onnodig ver gaan (dus: niet-excessief zijn), en aan het gelijkheidsbeginsel voldoen.

Ten slotte geven we in dit hoofdstuk een overzicht van bestaande en mogelijk nieuwe waarborgen die naar behoefte, per type praktijkstructuur of meer algemeen, inzetbaar zijn (par. 4.4). Het laat zich denken dat bij innovatieve praktijkstructuren ook innovatieve waarborgen nodig zullen zijn. De waarborgen die de Voda nu hanteert, kunnen zo nodig met dit bredere palet worden uitgebreid. De beschikbaarheid en hanteerbaarheid van goede waarborgen speelt bij de beoordeling van innovatieve praktijkstructuren een belangrijke rol. Bij de mogelijke nieuwe waarborgen stellen wij voor om van een erkenningsregeling uit te gaan. Daarin kunnen verdere voorschriften (waarborgen) worden gegeven die rechtstreeks verbindend zijn

[217] Zie par. 1.2.

voor de rechtspersoon waarin de advocatenpraktijk is ondergebracht. Wij duiden die rechtspersoon aan als de 'praktijkhouder'. Wij beperken dit idee van een erkenningsregeling tot de (min of meer) vernieuwende praktijkstructuren die in dit onderzoek centraal staan.

4.2 Relevante doelstellingen van algemeen belang

Het debat over de toelating van innovatieve praktijkstructuren in de advocatuur vraagt om een herbezinning op de doelen die de regulering zou moeten dienen. Feitelijk gaat het bij die reguleringsdoelen om een waaier aan doelstellingen van algemeen belang. In Nederland zijn die niet als zodanig expliciet gemaakt. Dat maakt het moeilijk om de bestaande regulering op evenredigheid te beoordelen. In onze consultaties bleek steun te bestaan voor het expliciteren van zulke reguleringsdoelen. Een aanbeveling hiertoe werd al in het WODC-rapport uit 2023 gedaan.[218]

In onze consultaties kwamen met name twee aanknopingspunten naar voren. Ten eerste, de reguleringsdoelen die in artikel 1 van de Engelse *Legal Services Act* zijn opgenomen,[219] en ten tweede, de uitgangspunten die aan de OESO-richtlijnen voor *people-centered justice* ten grondslag liggen. Op beide gaan we hierna verder in. Voordat we dat doen, gaan we na wat er in de Nederlandse wet- en regelgeving voor advocaten aan aanknopingspunten te vinden is voor reguleringsdoelen. Daarin komt het 'belang van een goede rechtsbedeling' als belangrijke grondslag voor advocatenregulering naar voren. Aan het slot van deze paragraaf bereiken wij de conclusie dat dit begrip een uitstekend startpunt voor het beoordelen van innovatieve praktijkstructuren vormt. Reguleringsdoelen als in Engeland en richtlijnen als door de OESO gehanteerd, liggen als gezichtspunten daarin besloten.

4.2.1 Nederlandse wet- en regelgeving voor advocaten

In Nederland bestaat geen overkoepelende regeling voor de sector van de juridische dienstverlening. Wel bestaat regelgeving die specifiek ziet op advocaten en andere juridische beroepsgroepen, zoals notarissen en gerechtsdeurwaarders. Elk van die beroepen is apart geregeld. Voor de advocatuur is de wettelijke regeling beperkt. De Advocatenwet biedt enkele aanknopingspunten, maar geen inhoudelijke regels voor praktijkstructuren.[220] De regulering van praktijkstructuren is gedelegeerd aan de NOvA en de wetgever heeft haar nauwelijks richtlijnen meegegeven. De NOvA baseert zich derhalve op haar algemene taakopdracht.

Voor de taakopdracht van de NOvA valt in de eerste plaats te wijzen op artikel 10a Advocatenwet. Op grond van lid 1 dient een advocaat zorg te dragen voor de rechtsbescherming van zijn cliënt en is hij daarbij aan de kernwaarden van de advocatuur gebonden. Die kernwaarden gaan over de professionele onafhankelijkheid van de advocaat, zijn partijdigheid,

[218] Stokkermans & De Roo 2023, par. 1.2, 7.2.2 (onder 'Reguleringsdoelen'), 7.3.1 (onder 'Reguleringsdoelen') en 7.4.3 (sub 1).
[219] Legal Services Act 2007, Part 1, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/29/contents. Deze wet is een aantal keer gewijzigd, zo werd in 2023 sub (i) toegevoegd. Deze voor Engeland en Wales geldende wet is ook grotendeels overgenomen door Schotland, zie *Legal Services (Scotland) Act* 2010, https://www.legislation.gov.uk/asp/2010/16/contents.
[220] Zie hierover par. 2.2.

deskundigheid en integriteit, en over de vertrouwelijkheid die de advocaat in acht moet nemen.[221] De advocaat is daartoe gehouden 'in het belang van een goede rechtsbedeling' Lid 2 van artikel 10a Advocatenwet voegt daaraan toe dat de algemene raad van de NOvA en de raden van de lokale orden een behoorlijke uitoefening van de praktijk moeten bevorderen, en daartoe de nodige maatregelen moeten nemen. Deze verplichtingen zijn eveneens 'in het belang van een goede rechtsbedeling' gegeven. Daarnaast verdient artikel 28 Advocatenwet vermelding. Daarin wordt aan het CvA opgedragen om verordeningen vast te stellen 'in het belang van een goede uitoefening van de praktijk, en ter waarborging van de eisen die op grand van artikel 10a daaraan worden gesteld'.

Meer concrete handvatten heeft de wetgever niet aan de NOvA meegegeven. Opvallend is dat de aldus geformuleerde taakopdracht van de NOvA sterk op (de praktijkuitoefening van) individuele advocaten is gericht. In hoeverre de NOvA, als publieksrechtelijke beroepsorganisatie, een bredere verantwoordelijkheid draagt voor de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur als geheel, blijkt niet helder uit de Advocatenwet. De NOvA heeft zich niettemin ten doel gesteld de toegang tot het recht voor iedereen te bevorderen. Zij streeft ook een goede juridische dienstverlening na, gericht op maatschappelijke stabiliteit en economische groei.[222] Het mede door de NOvA ondersteunde voorstel voor een Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA) staat eveneens in dit teken.[223] Maar als het om de toelating van innovatieve praktijkstructuren gaat, laat de NOvA de laatste jaren vooral een eenzijdig geluid horen. Terecht wijst de NOvA op het belang van de professionele onafhankelijkheid van de advocaat. Die is cruciaal voor het waarborgen van de professionaliteit van individuele advocaten. Andere aspecten van een 'goede rechtsbedeling' in Nederland klinken in haar bijdrage aan het praktijkstructuren-debat echter maar beperkt door.

Het Nederlandse denken over reguleringsdoelen voor de advocatuur, in het bijzonder ten aanzien van praktijkstructuren, verdient volgens ons verdere ontwikkeling. Het EU-recht laat de lidstaten veel ruimte voor beperkende regulering omwille van het algemeen belang zoals de lidstaat dat ziet. Dit volgt onder meer uit de arresten *Wouters*[224] en *Halmer*[225], die beide zien op praktijkstructuren. Lidstaten mogen bepaalde vormen van samenwerking of externe kapitaalverschaffing (zoals met *private equity*) verbieden, maar binnen grenzen. Een dergelijk verbod moet duidelijk legitieme doelen van algemeen belang dienen (zoals het voorkomen van belangenverstrengeling door advocaten) en moet de toets van evenredigheid kunnen doorstaan. Dat vereiste van zorgvuldige toetsing komt terug in het beoordelingskader dat wij in paragraaf 4.3 uitwerken.[226] Voor die toetsing is van belang dat er een duidelijker beeld is van de relevante doelstellingen van algemeen belang die aan de beoordeling van de toelaatbaarheid van praktijkstructuren ten grondslag gelegd kunnen worden.

[221] Par. 2.2.2.
[222] Zie bijv. NOvA 2025d.
[223] Zie NOvA, 'Onafhankelijke toezichthouder advocatuur' op www.advocatenorde.nl en Pijnappels 2025.
[224] HvJ EG 19 februari 2002, ECLI:EU:C:2002:98 (*Wouters*).
[225] HvJ EU 19 december 2024, ECLI:EU:C:2024:1037 (*Halmer*).
[226] Zie par. 4.3.2.

4.2.2 Inspiratie uit Engeland

De Engelse *Legal Services Act* 2007 (LSA)[227] biedt waardevolle aanknopingspunten voor het formuleren van zulke reguleringsdoelen.[228] De LSA ziet niet alleen op de advocatuur (*solicitors* en *barristers*), maar overkoepelt de hele sector juridische dienstverlening. Engeland loopt met de LSA voorop in het toelaten van *alternative business structures* (ABS). De bevoegdheid om regels voor toelating van ABS op te stellen, en ABS-vergunningen af te gegeven, ligt bij de onafhankelijke toezichthouders (*regulators*) van de betrokken beroepsgroepen.[229] Deze richten zich daarbij naar de reguleringsdoelen die aan de LSA ten grondslag liggen. Deze reguleringsdoelen worden in Part 1 van de LSA genoemd. Dit zijn (onze vertaling vanuit het Engels):

1) Bescherming en bevordering van het publieke belang
2) Ondersteuning van de rechtsstaat
3) Verbetering van de toegang tot het recht
4) Bescherming en bevordering van consumentenbelangen
5) Bevordering van mededinging bij het verlenen van diensten
6) Stimulering van een onafhankelijke en diverse juridische beroepsgroep
7) Vergroting van het begrip bij het publiek over de rechten en plichten van burgers
8) Bevordering en handhaving van het naleven van professionele beginselen
9) Bevordering van de preventie en opsporing van economische delicten

Deze reguleringsdoelen zijn nader uitgewerkt in richtlijnen van de *Legal Services Board*, de koepel-toezichthouder voor juridische beroepen.[230]

Voor de discussie over innovatieve praktijkstructuren in Nederland zijn ons inziens vooral de volgende reguleringsdoelen relevant:

- (1) en (2): dit zijn de hoogste doelstellingen, waaruit de overige zijn afgeleid (vertrouwen van het publiek in justitie, effectiviteit van het systeem en de regelgeving en de *rule of law*, waaronder de bescherming van fundamentele rechten en het beginsel van *fair trial*);[231]

[227] Legal Services Act 2007, Part 1, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/29/contents. Deze wet is een aantal keer gewijzigd, zo werd in 2023 sub (i) toegevoegd. Deze voor Engeland en Wales geldende wet is ook grotendeels overgenomen door Schotland, zie *Legal Services (Scotland) Act* 2010, https://www.legislation.gov.uk/asp/2010/16/contents.
[228] Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.2.2 (onder 'Reguleringsdoelen'), 7.3.1 (onder 'Reguleringsdoelen') en 7.4.2 (onder 'Gevolgen voor toegang tot de advocatuur in Nederland'). In sommige andere landen bestaan ook aanknopingspunten en noemenswaardig is American Bar Association (ABA) Model Regulatory Objectives for the Provision of Legal Services, aangenomen in februari 2016, resolutie 105 (te raadplegen via www.americanbar.org).
[229] Zie Legal Services Act 2007, Part 5. Hierover Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.3.
[230] Legal Board Services, 'The regulatory objectives', juni 2017 (te raadplegen via www.legalservicesboard.org.uk).
[231] Legal Board Services, p. 5-6.

- (3) en (4): hierbij staan de belangen van rechtzoekenden centraal, inclusief het probleem van rechtmijders, de gefinancierde rechtsbijstand, rechtsbescherming voor burgers en bedrijven, rechtszekerheid, kwaliteit en betaalbaarheid van juridische dienstverlening;
- (5) en (6): ook deze punten zijn voor rechtzoekenden van belang. Ook hun belangen zijn hiermee gediend, maar de focus ligt hier meer op de belangen van advocaten als ondernemers en hun medewerkers (kunnen zij op een prettige manier en in een kantoor naar hun smaak hun brood verdienen); en
- (8): hierbij gaat het om de genoemde kernwaarden en verdere beroepsregels waaraan de advocaat bij zijn praktijkuitoefening is gebonden. Tevens gaat het hierbij om het gewenste 'profiel' van de advocatuur als beroepsgroep (*niche* of *bigger tent*; hoeveel ruimte wordt gelaten voor andere juridische beroepen, waaronder niet-gereguleerde).

Deze doelstellingen lopen min of meer in elkaar over. Voor Nederland zijn ze eveneens van belang. De opsomming biedt een mooi overzicht van aspecten die voor de regulering relevant zijn. Deze reguleringsdoelen laten ook zien dat het ene genoemde belang met het andere kan botsen, of in ieder geval dat er meerdere facetten zijn die zowel op de vraag- als de aanbodkant van de juridische dienstverlening zien. De verdienste hiervan is vooral dat het de bewustwording over de meervoudigheid van maatschappelijke doelen helpt bevorderen, en aanmoedigt tot het bewust zoeken naar balans. We gaan daarom niet verder in op de details van elk afzonderlijk doel. Ook andere, soortgelijke rijtjes laten we onbesproken.[232] Een belangrijke vraag betreft de rangorde van de onderscheiden belangen. Grof gezegd: in hoeverre verdienen advocaten een duwtje in de rug (ook advocaten die de professionele dienstverlening prefereren boven het ondernemerschap), en in hoeverre rechtszoekenden. Op deze vraag komen we hierna terug.

4.2.3 OESO-richtlijnen voor mensgerichte rechtsbedeling

De richtlijnen van de OESO bieden eveneens interessante gezichtspunten. Deze zien op de bredere maatschappelijke belangen rond toegang tot het recht waarbij de behoeften van rechtzoekenden centraal staan ('*people-centred justice*').[233] Deze OESO-richtlijnen zien niet specifiek op praktijkstructuren, maar geven wel aanknopingspunten voor de inrichting van de markt van juridische dienstverlening die de toegang tot het recht moeten faciliteren.

In 2021 nam de OESO het *Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice* aan.[234] Daarin wordt doel 16 van de *Sustainable Development Goals* uit de 2030 Agenda van de Verenigde Naties (toegang tot het recht voor iedereen) uitgewerkt.[235] De OESO splitst die

[232] Zo heeft de American Bar Association in 2016 een soortgelijk rijtje reguleringsdoelen geformuleerd (te vinden op americanbar.org). Dat rijtje is opgenomen in Stokkermans & De Roo 2023, Bijlage F.
[233] Ook andere projecten en organisaties richten zich op deze '*people-centred approach*', zoals het World Justice Project WJP. Zie voor informatie over het WJP's Access to Justice Research www.worldjusticeproject.org/news/people-centered-approach-justice.
[234] OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice GOV/PGC(2021)2. Deze people-centred of citizen-centred approach maakt overigens ook al jarenlang deel uit van de EU beleids- en wetgevingsagenda.
[235] Verenigde Naties, *Sustainable Development Goals*, Doel 16 betreffende Vrede, justitie en sterke publieke diensten: "Bevorder vreedzame en inclusieve samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling, verzeker

uitwerking op in een viertal pijlers *(pillars)*: (1) juridische dienstverlening die de behoeften van rechtzoekenden centraal stelt, (2) de daarvoor benodigde governance structuur, (3) empowerment van mensen, en (4) monitoring.

Voortbouwend hierop werd in 2023 de *Recommendation on Access to Justice and People-Centred Justice Systems* aangenomen, waarin vijf kernbeginselen zijn opgenomen.[236]. Het tweede kernbeginsel ziet op het ontwerp en de levering van op mensen gerichte diensten (*people-centred services*). Dit is bijzonder interessant voor de toelating van praktijkstructuren. Praktijkstructuren voor advocaten vormen immers een belangrijke factor voor de aanbodzijde van de markt. Mensgerichte rechtsbedeling (*people-centred justice*) gaat veeleer over de vraagzijde van de 'markt'. Van belang is dat beide goed op elkaar aansluiten. Een uitdaging voor instanties met invloed op de marktordening is om die vraag- en aanbodzijden bij elkaar te brengen. Welke typen praktijkstructuren worden toegelaten, is hierbij een factor van belang.

De OESO werkt momenteel aan een *People-Centred Justice Measurement Framework*.[237] Hierin worden concrete indicatoren uitgewerkt voor de inrichting van het rechtssysteem, waarvan rechters, het openbaar ministerie, advocaten en vele andere spelers onderdeel uitmaken. Dit *Framework* is gericht op betaalbare, effectieve en responsieve diensten, die aansluiten bij wat rechtzoekenden nodig hebben. Op het moment van afronding van dit onderzoek waren deze nog niet gepubliceerd. Voor ons onderzoek is van belang hoe de regulering van praktijkstructuren voor advocaten hieraan kan bijdragen.

Ook in Nederland is het centraal stellen van de rechtzoekenden actueel, mede naar aanleiding van de Toeslagenaffaire. Dit blijkt onder meer uit een 'Missie en Visie' document van december 2024, opgesteld in opdracht van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.[238] In die zin sluiten de OESO beginselen goed aan op de Nederlandse actualiteit.

4.2.4 Het belang van een goede rechtsbedeling

De artikelen 10a en 28 Advocatenwet lijken de NOvA op te roepen om bij de regulering van praktijkstructuren eendimensionaal het belang van de professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat centraal te stellen. Dat brengt ons inziens een zeker risico mee op blindheid voor mogelijk excessieve bescherming van dat ene belang, ten koste van andere of meeromvattende belangen. Tot die bredere belangen zou men het belang van een zekere organisatievrijheid voor de advocaat kunnen rekenen, voor zover die aan een goede rechtsbedeling in

toegang tot justitie voor iedereen en bouw op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit".

[236] OECD, *Recommendation on Access to Justice and People-Centred Justice systems*, OECD/LEGAL/0498. Deze omvatten (1) het tot stand brengen van een op mensen gericht ('*people-centred*') doel en cultuur in het rechtssysteem; (2) het ontwerp en de levering van op mensen gerichte diensten ('*people-centred services'*), waaronder het bevorderen van toegankelijke juridische diensten; (3) het hiervoor benodigde juridische raamwerk, waaronder coördinatiemechanismen tussen instanties, digitale transformatie en ondersteuning van innovatie en experimenten om de eenvoud en efficiency te verbeteren; (4) empowerment van burgers om de transformatie naar het mensgerichte rechtssysteem te bewerkstelligen; en (5) inzet voor participatieve en *evidence-based* planning, monitoring en evaluatie.

[237] Zie o.m. www.sdg16.plus/resources/people-centered-justice-measurement-framework-overview.

[238] Bijlage 1175870 bij *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 920, p. 1.

Nederland bijdraagt. Dit roept dan de vraag op hoe de professionele onafhankelijkheid van de advocaat zich tot zijn organisatievrijheid verhoudt. Wij zien de professionele onafhankelijkheid niet als het centrale doel van de regulering van praktijkstructuren, maar als een belangrijke (harde) randvoorwaarde. Zowel die randvoorwaarde als een zekere organisatievrijheid kunnen dan worden gezien als facetten van een grotere set reguleringsdoelen.

Die grotere set reguleringsdoelen zouden wij willen scharen onder de centrale noemer van het 'belang van een goede rechtsbedeling', vermeld in artikel 10a Advocatenwet. We doelen hier niet op de bijdrage van een individuele advocaat ten gunste van een individuele cliënt in een specifieke zaak,[239] maar op de bijdrage van de beroepsgroep als geheel aan de rechtsbedeling in Nederland in het algemeen.

Naar wij menen mag van de NOvA een optimale bijdrage aan een goede rechtsbedeling worden verwacht. Niet enkel door het bevorderen van de naleving van de kernwaarden door de individuele advocaat, maar breder. Het gaat ons om de medeverantwoordelijkheid van de beroepsgroep voor het goed functioneren van het rechtssysteem als geheel.[240] Het lijkt ons gewenst om dit uitgangspunt in de Advocatenwet te verduidelijken. Voor de regulering van praktijkstructuren, die momenteel aan de NOvA is voorbehouden, vraagt deze verantwoordelijkheid een actieve houding van de NOvA, ook zonder wetswijziging. Een geregelde herijking van het palet aan toegelaten praktijkstructuren is gewenst, om te beoordelen of het nog bij de tijd is.

Om grip te krijgen op het overkoepelende 'belang van een goede rechtsbedeling' is het goed om facetten van dat begrip te benoemen. Eén van die facetten staat al in de wet. Dit betreft het belang van een goede praktijkuitoefening en de naleving van de kernwaarden door de individuele advocaten. Deze vermelding in de wet verdient ons inziens zeker handhaving, maar binnen de bredere bijdrage aan een goede rechtsbedeling. Verdere facetten van de bijdrage die praktijkstructuren kunnen leveren aan een goede rechtsbedeling, kunnen ons inziens in de genoemde Engelse reguleringsdoelen en de OESO-richtlijnen worden gevonden. Codificatie daarvan achten wij niet nodig. Wel is het goed om die facetten als gezichtspunten bij regelmatige herijking van de regels voor praktijkstructuren te betrekken.

Het begrip 'toegang tot het recht' zoals dat in hoofdstuk 1, paragraaf 1.2 werd omschreven, ligt dicht aan tegen het begrip 'goede rechtsbedeling' zoals wij dat hier bedoelen. Het woord 'rechtsbedeling' zet een goede afstemming van het aanbod van juridische diensten op de vraag centraal,[241] want bedelen betekent verschaffen.[242] Bij 'toegang tot het recht' wordt juist gedacht vanuit de doelgroep van die toegang, dus vanuit de vraagkant. Goede rechtsbedeling brengt rechtstoegang mee. Zo ligt de 'toegang tot het recht' in een goede rechtsbedeling besloten.

---

[239] De discussies over art. 10a Advocatenwet zijn doorgaans tot dit aspect beperkt. Zie onder meer Commissie Van Wijmen 2006, p. 26; en De Wolff 2018, p. 6-7.

[240] Die bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van de advocatuur als geheel werd in dit verband ook al benoemd in Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.3.3 onder 'Toetsing aan de kernwaarden' (laatste alinea).

[241] Ook dit kwam in par. 1.2 al naar voren.

[242] Een brede verantwoordelijkheid voor een beroepsgroep om ook als geheel aan de rechtsbedeling bij te dragen, speelt bijvoorbeeld ook bij het notariaat. Zie Stokkermans 2019 en Stokkermans 2021.

De zojuist genoemde systeemverantwoordelijkheid vraagt van de NOvA om actiever dan nu te (helpen) zoeken naar mogelijkheden om (onder meer) via de regulering van praktijkstructuren het aanbod op de markt voor advocatendiensten beter op de vraag te laten aansluiten. Tegelijkertijd biedt die brede verantwoordelijkheid meer beperkingsgronden. Afwijzing van een bepaald type praktijkstructuur kan dan niet slechts worden gebaseerd op een te grote inbreuk op de professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat, maar bijvoorbeeld ook op zorgen rond marktordening, zoals ongewenste machtsconcentraties.

Bij een optimale aansluiting van het aanbod op de markt van advocatendiensten op de vraag gaat het onder meer om keuzemogelijkheden voor de rechtzoekende. Die moet wat te kiezen hebben: een specialist of een one-stop shop; een prijs/kwaliteitverhouding op het passende niveau; veel persoonlijke service of veeleer een standaarddiensten-aanbieder in een grotere consumentenmarkt, etc. Om de gewenste diversiteit in het gevraagde aanbod te bereiken, is het uiteraard mede van belang dat er mensen zijn die in het aanbod willen voorzien en dat hen voldoende ruimte worden geboden om dat op een hen passende wijze te doen.

Zo kan bijvoorbeeld het toelaten van meer bedrijfsmatig geleide praktijkstructuren, met een redelijke prijs/kwaliteit verhouding, gericht op een grotere consumentenmarkt, aantrekkelijk zijn voor advocaat-medewerkers die het ondernemerschap niet ambiëren maar wel graag een vakkundige bijdrage willen leveren. Daarin zit dan een win/win situatie waaraan de regulering van praktijkstructuren zou kunnen bijdragen. Het denken vanuit het brede ‘belang van een goede rechtsbedeling’ zoals wij bepleiten, ondersteunt ontwikkelingen in zulke richtingen. Gelet op de problemen die bestaan bij de toegang tot het recht voor Nederlandse rechtszoekenden, verdient dit aandacht.

4.3 Evenredigheidstoets voor praktijkstructuren

4.3.1 Inleiding toetsingskader en EU regelgeving

De hiervoor besproken uitwerking van het ‘belang van een goede rechtsbedeling’ vormt een mooi startpunt voor een evenredigheidstoets die op (min of meer) innovatieve praktijkstructuren kan worden toegepast. Wij hebben deze evenredigheidstoets uitgewerkt in een viertal stappen. Deze stappen zijn ontleend aan in de EU ontwikkelde kaders voor evenredigheidstoetsing. In het EU-recht gaat het specifiek om de evenredigheid van beperkingen van de vrije vestiging, maar het kader leent zich voor bredere toepassing. Uiteraard is het evenredigheidsbeginsel ook een belangrijk autonoom Nederlands rechtsbeginsel, maar binnen het EU-recht is dit beginsel concreter uitgewerkt en geoperationaliseerd op een wijze die voor dit onderzoek bijzonder nuttig is.

Ten aanzien van het recht op vrije vestiging van vennootschappen (art. 49 VWEU) heeft het Hof van Justitie bepaald dat lidstaten daaraan wel beperkingen mogen stellen, maar niet zomaar. Zulke beperkingen zijn alleen toegestaan, als deze (i) non-discriminatoir zijn, (ii)

gerechtvaardigd worden door dwingende redenen van algemeen belang, en (iii) doelmatig en (iv) proportioneel zijn. [243]

In dezelfde lijn ligt Richtlijn (EU) 2018/958.[244] Deze richtlijn schrijft eenzelfde type evenredigheidsbeoordeling voor ten aanzien van nationale vereisten op het gebied van beroepskwalificaties voor gereglementeerde beroepen (waaronder het beroep van advocaat).[245] Nationale bepalingen die de toegang tot beroepen beperken, moeten in overeenstemming zijn met het beginsel van non-discriminatie (art. 5 Richtlijn), een rechtvaardiging vinden in doelstellingen van algemeen belang (art. 6 Richtlijn), en geschikt zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te waarborgen en niet verder gaan dan nodig om die doelstelling te verwezenlijken (art. 7 Richtlijn).

Hier passen we datzelfde kader toe om na te gaan in hoeverre beperkende voorschriften rond praktijkstructuren voor advocaten gerechtvaardigd zijn. We doen dit niet (primair) om Europese vrijheden te borgen, maar om 'het belang van een goede rechtsbedeling' te dienen bij de toelating van (min of meer) innovatieve praktijkstructuren.

4.3.2 Evenredigheidstoets in vier stappen

Zo komen we tot de volgende vier stappen bij wijze van evenredigheidstoets voor de toelating van praktijkstructuren in de advocatuur:

- Stap 1: bijdrage aan een goede rechtsbedeling;
- Stap 2: effectieve en niet-excessieve waarborgen;
- Stap 3: toetsing aan het gelijkheidsbeginsel; en
- Stap 4: check op het totaalbeeld en conclusie.

Deze stappen worden hieronder toegelicht. In de hoofdstukken 5 en 6 worden verschillende innovatieve praktijkstructuren concreet getoetst.

Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

In stap 1 wordt beoordeeld welke bijdrage een bepaald type praktijkstructuur levert aan het in paragraaf 4.2.4 besproken 'belang van een goede rechtsbedeling', waaronder de toegang tot het recht.

Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

Een praktijkstructuur die positief geëvalueerd is in stap 1, en naar verwachting dus een positieve bijdrage aan aspecten van het reguleringsdoel zal leveren, gaat door naar stap 2 van de beoordeling. Hierbij staat centraal dat de praktijkstructuur naast een positieve bijdrage aan

[243] HvJ EG 9 maart 1999, ECLI:EU:C:1999:126 *(Centros)*, punt 34; HvJ 30 september 2003, ECLI:EU:C:2003:512 *(Inspire Art)*, punt 133. Zie ook de eerdere uitspraken HvJ EG 31 maart 1993, ECLI:EU:C:1993:125 *(Kraus)*, punt 32; en HvJ EG 30 november 1995, ECLI:EU:C:1995:411 *(Gebhard)*, punt 37.
[244] Deze richtlijn bouwt voort op Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.
[245] Art. 4 Richtlijn (EU) 2018/958.

een goede rechtsbedeling ook risico's voor andere aspecten van dat reguleringsdoel kan meebrengen. Dan gaat het erom of de praktijkstructuur aan geschikte beperkingen en andere voorschriften (waarborgen) onderworpen kan worden, teneinde die risico's in te dammen. Die waarborgen moeten geschikt zijn voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan nodig om die doelstelling te verwezenlijken. Anders gezegd: die waarborgen (beperkingen) moeten effectief en niet-excessief zijn.

Het ene type praktijkstructuur kan om andere waarborgen vragen dan het andere. In paragraaf 4.4 gaan we nader in op het beschikbare palet aan waarborgen. Dit betreft waarborgen die in de Voda al worden gehanteerd, maar we bespreken ook mogelijke nieuwe waarborgen. Bij innovatieve praktijkstructuren kunnen immers innovatieve waarborgen nodig zijn.

Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

In stap 3 wordt getoetst aan het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel schrijft niet alleen voor dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, maar gaat verder. Het gaat er tevens om dat verschillende gevallen niet onevenredig verschillend worden behandeld. Zo bepaalde de Hoge Raad dat aandeelhouders van een bv ongelijk behandeld mogen worden, voor zover daarvoor een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat.[246] De mate waarin de situatie verschilt, is bepalend voor de mate waarin ongelijke behandeling is toegelaten.

In dit kader rijst bijvoorbeeld de vraag of toelating van een bepaalde praktijkstructuur onbedoeld een precedent schept dat tot verdere versoepelingen leidt, die onbedoelde risico's met zich meebrengen. In zoverre is deze stap 3 een toets op 'hellend vlak risico's'. De vraag daarbij is of voldoende beargumenteerd kan worden dat een bepaalde regel wel voor de ene praktijkstructuur wordt voorgeschreven, en niet voor een (min of meer vergelijkbare) andere. Hier gaat het dus om een vergelijking tussen verschillende praktijkstructuren onderling. De uitkomst van die vergelijking kan zijn dat een bepaalde waarborg voor de ene of de andere praktijkstructuur te licht of juist te zwaar is.

Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

In deze laatste stap worden de uitkomsten van de voorgaande stappen nog eens in samenhang bezien en volgt het eindoordeel.

4.4 Het palet van inzetbare waarborgen

Zoals besproken zijn voor het toelaten van praktijkstructuren passende waarborgen nodig, om mogelijke risico's te beperken. Hieronder roepen wij eerst kort de set bestaande waarborgen in herinnering. Vervolgens gaan wij in op aanvullende waarborgen die bij innovatieve praktijkstructuren kunnen worden ingezet. Hierbij stellen wij voor om van een erkenningsregeling uit te gaan. Daarin kunnen voorschriften (waarborgen) worden gegeven die rechtstreeks verbindend zijn voor de rechtspersoon waarin de advocatenpraktijk is ondergebracht (de praktijkhouder).

[246] HR 31 december 1993, *NJ* 1994, 436, m.nt. Maeijer (*Verenigde Bootlieden*).

4.4.1 De bestaande set waarborgen

Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 2, paragraaf 2.9, zijn praktijkstructuren voor advocaten op dit moment omgeven met het volgende palet aan waarborgen (kort weergegeven):

- *Bij het klassieke advocatenkantoor***.** De meerderheid en de voorzitter van het bestuur moet advocaat zijn; het doel is beperkt tot de rechtspraktijk; geen externe kapitaaldeelneming.
- *Bij het IDS-verband***.** De meerderheid en de voorzitter van het bestuur moet advocaat of beoefenaar van een toegelaten IDS-beroep zijn; het doel is beperkt tot de rechtspraktijk; geen externe kapitaaldeelneming. Als de meerderheid van het bestuur geen advocaat is, dan dient er een professioneel statuut te zijn voor de advocaat-medewerkers.
- *Bij klassiek advocatenkantoor en IDS-verband***.** Externe bestuurders mogen niet in financieel slecht weer verkeren of tuchtrechtelijk zijn veroordeeld.
- *Bij ideële organisaties***.** Afgescheiden organisatie-eenheid; professioneel statuut voor de advocaten; geen advocatendiensten voor niet-leden.
- *Bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren***.** Waar nodig afgescheiden organisatie-eenheid; professioneel statuut voor de advocaten; geen advocatendiensten voor niet-verzekerden (behoudens het experiment, waar de bijkomende eis geldt dat de meerderheid en de voorzitter van het bestuur advocaat moeten zijn).
- *Algemeen***.** De advocaat mag zijn professionele onafhankelijkheid niet in gevaar brengen en moet belangenverstrengeling voorkomen; beperking rond naamgeving van het kantoor; een redelijk honorarium en provisieverbod; de advocaat is onderworpen aan toezicht en tuchtrecht; ook de rechtspersoon/werkgever die slechts de rechtspraktijk uitoefent is aan de Voda gebonden.

Deze voorschriften richten zich in de eerste plaats tot de individuele advocaat. Voor de belangrijkste waarborgen, die in de Voda staan vermeld, volgt dit uit artikel 29 lid 1 aanhef en sub a van de Advocatenwet. Dit neemt niet weg dat verschillende van die voorschriften niet zozeer over de individuele advocaat gaan, maar over de rechtspersoon waarin de advocaat werkzaam is. We duidden die rechtspersoon in paragraaf 4.1 al aan als 'praktijkhouder'. Die praktijkhouder moet bijvoorbeeld een bepaald doel hebben, of als werkgever met de advocaat/werknemer een professioneel statuut afspreken. Advocaten kunnen op de naleving van dat voorschrift worden aangesproken. Dat kan via het door de NOvA georganiseerde toezicht op de advocaten, en ook via het tuchtrecht.[247]

Daarnaast zijn bepaalde praktijkhouders ook zelf aan de Voda-voorschriften onderworpen. Uit artikel 29 lid 1 aanhef en sub c van de Advocatenwet volgt dat dit slechts geldt voor praktijkhouders die 'uitsluitend de rechtspraktijk uitoefenen of doen uitoefenen door advocaten dan wel door advocaten en andere beroepsbeoefenaren'. Zo valt een ideële organisatie als een vakbond die haar advocaten voor de leden mag laten optreden, daar niet onder. Een rechtsbijstandverzekeraar die advocaten voor verzekerden (en ingevolge het experiment wellicht ook voor niet-verzekerden) mag laten optreden, misschien ook niet.[248] Een dergelijke ideële

[247] Zie hoofdstuk 2, par. 2.2.6.
[248] Zie hoofdstuk 2, par. 2.5.1 en 2.5.2.

organisatie of verzekeraar wordt wel gevraagd om een professioneel statuut met elke daar werkzame advocaat af te spreken, maar kan zelf niet of nauwelijks op de naleving van dat voorschrift worden aangesproken.

Daar komt nog bij dat praktijkhouders die wél (met zekerheid) rechtstreeks onder de werking van artikel 29 lid 1 Advocatenwet vallen, niet onder het ook in die wet geregelde tuchtrecht vallen. Alleen individuele advocaten vallen daaronder. De Advocatenwet of verdere advocatenregelgeving voorziet ook niet in andere directe sancties die aan een praktijkhouder kunnen worden opgelegd. Er is slechts voorzien in tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van de individuele advocaat. De advocaat in dienstverband wordt hiermee in een vrij kwetsbare positie gelaten. Wat ons betreft een *te* kwetsbare positie.

4.4.2 Extra: een erkenningsregeling voor bepaalde praktijkhouders

Bij de innovatieve praktijkstructuren die in hoofdstuk 5 en 6 aan de orde zullen komen, kan de invloed van (bepaalde) advocaten op het beleid van de praktijkhouder beperkt zijn. Dit brengt een zeker risico mee voor de professionele onafhankelijkheid van de advocaten die binnen de praktijkhouder werkzaam zijn. Dit vraagt om waarborgen (voorschriften) die rechtstreeks tot de praktijkhouder zijn gericht. Een erkenningsregeling voor innovatieve praktijkhouders, met adequate sanctiemogelijkheden, kan in deze behoefte voorzien.

Bij een erkenningsregeling wordt vooraf getoetst of de praktijkhouder die erkenning verlangt, aan de vereisten voldoet, en dus niet slechts achteraf.[249] In de Voda kunnen bepaalde toelaatbare praktijkstructuren met een enigszins open criterium worden benoemd. In de huidige situatie gebeurt dat in feite ook al. De exacte betekenis van begrippen als ‘schaderegelingkantoor’ en ‘ideële organisatie’ zijn immers niet strak en vastomlijnd. Een erkenningsregeling biedt de nodige ruimte om op voorhand te beoordelen of een praktijkhouder voor toelating in aanmerking zou moeten komen, en enige beleidsvrijheid voor de bevoegde autoriteit bij de beoordeling daarvan.

De Voda kan voorschrijven dat de erkenning wordt verleend in een erkenningsovereenkomst tussen de NOvA (of haar relevante orgaan) en de betrokken praktijkhouder. Daarin verbindt de praktijkhouder zich aan een aantal waarborgen. Zoals de NOvA al een model ‘professioneel statuut’ heeft opgesteld (overeenkomst tussen werkgever en advocaat/werknemer), kan een model ‘erkenningsovereenkomst’ (tussen NOvA en praktijkhouder) worden gemaakt. Daarin kunnen vereisten en randvoorwaarden voor praktijkhouders met een bepaalde praktijkstructuur worden vastgelegd.

Dit brengt ons bij de voorschriften, die (naast regels voor individuele advocaten) als zodanig aan een praktijkhouder gesteld kunnen worden. Waar advocaten wellicht geen uiteindelijke

[249] Ter vergelijking: een goed functionerende erkenningsregeling wordt bijvoorbeeld toegepast in de goede doelen sector (CBF-erkenning). Die erkenning geschiedt in een erkenningsovereenkomst van de goed-doelinstelling met de externe toezichthouder, het CBF. De normen die in de erkenningsovereenkomst van toepassing worden verklaard, zijn door een onafhankelijke commissie vastgesteld. Zie www.cbf.nl en www.commissienormstelling.nl.

zeggenschap meer hebben, dient hun professionele onafhankelijkheid toch verzekerd te worden. Dit vraagt om waarborgen in de sfeer van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Hiervoor kan worden aangesloten bij ideeën die door economen en ondernemingsrecht-juristen worden besproken en ontwikkeld, voor vennootschappen met een maatschappelijk verantwoorde missie. In dit denken staat steeds een thema centraal dat we als 'missie en missiebescherming' aanduiden. In deze sfeer van 'missie en missiebescherming' benoemen we een viertal onderwerpen waarbinnen relevante waarborgen gezocht kunnen worden.

Dit lijstje is indicatief, niet limitatief bedoeld. We willen hier slechts aannemelijk maken dat aan de praktijkhouder robuuste voorschriften (waarborgen) opgelegd kunnen worden, die de professionele onafhankelijkheid van de advocaat in dienstverband betekenisvol kunnen ondersteunen. Dergelijke extra waarborgen kunnen helpen de risico's van meer ruimte voor innovatieve praktijkstructuren te beperken.[250] Ons lijstje is ontleend aan verschillende bronnen: (a) literatuur over duurzaam ondernemingsrecht;[251] (b) het voorstel tot invoering van een 'rentmeestervennootschap' dat in het coalitieakkoord staat vermeld;[252] (c) Nederlandse regelgeving in andere gereguleerde sectoren (waaronder verzekeraars[253] en accountantskantoren[254]); en (d) Engelse regels voor ABS voor advocaten.[255]

(1) Missie van de praktijkhouder

Aan een praktijkhouder kunnen bepaalde voorschriften voor de (statutaire) doelstelling en de missie worden opgelegd. Met een 'missie' wordt gedoeld op een *purpose* of *raison d'être* voor de rechtspersoon (en de daarmee verbonden onderneming). Deze missie geeft een gerichte invulling van het statutaire doel, met een nadere aanduiding van de maatschappelijke bijdrage die de rechtspersoon met zijn activiteiten wil leveren.[256] Eisen in deze sfeer zouden bijvoorbeeld gesteld kunnen worden aan advocatenvennootschappen met externe kapitaaldeelnemingen, indien die zouden worden toegelaten.

Indien men voorop wil stellen dat winst de missie moet dienen, kan tevens worden gedacht aan een voorschrift dat de mogelijkheid tot het doen van winstuitkeringen beperkt. Dit kan als waarborg worden ingezet in gevallen waarin een reëel risico bestaat dat een eenzijdig streven

[250] Over de paradox dat deregulering soms juist om extra regels vraagt, zie Van Melis 2025; en Stokkermans 2025.
[251] Zie bijvoorbeeld de mogelijkheid van steward-ownership in de advocatuur, waarover: Baggerman & Van Blokland 2026.
[252] Coalitieakkoord 2026-2030, 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland', gesloten tussen D66, VVD en CDA, van 30 januari 2026, p. 29. Zie ook motie van 16 april 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 29023, nr. 509; en www.rentmeestervennootschap.nl, Kuijpers 2025, en Helder 2026, par. 21.5.
[253] Zie met name de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de daarop gebaseerde regelgeving.
[254] Zie met name de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en de daarop gebaseerde Verordening accountantsorganisaties. Op basis hiervan dient een accountantsorganisatie die wettelijke controles doet, over een vergunning van de AFM te beschikken. Daarbij worden onder meer eisen aan de interne organisatie en zeggenschapsstructuur gesteld.
[255] Uitgebreid hierover: Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.3.
[256] Zo wordt in Mayer 2024 voorgesteld, dat de missie van een vennootschap moet zijn gericht op het winstgevend bieden van oplossingen voor de problemen van mens en planeet, zonder te profiteren van problemen die daarmee worden veroorzaakt. Vgl. ook Stokkermans 2021, over het idee dat notariskantoren een 'praktijkplan' dienen op te stellen, aansluitend bij het missie-vereiste in de Code Sociale Ondernemingen.

naar winstmaximalisatie voor aandeelhouders de overhand krijgt boven doelrealisatie vanuit de missie. Een vergaande oplossing hiervoor is een vereiste dat de praktijkhouder de rechtsvorm van een stichting dient te hebben. Voor stichtingen geldt immers een wettelijk uitkeringsverbod.[257] Een strikte beperking van de mogelijkheid tot het doen van (winst)uitkeringen kan statutair ook bij de rechtsvormen nv en bv worden gerealiseerd. Het nastreven van winst kan wel bij een gezonde bedrijfsvoering passen. Bij beperkte uitkering ervan kan die winst worden ingezet voor verdere investeringen ten dienste van de missie en als redelijke vergoeding voor ter beschikking gesteld kapitaal. Dit instrument kan bijvoorbeeld van pas komen bij toelating van externe kapitaaldeelnemingen in advocatenvennootschappen.

(2) Uiteindelijke zeggenschap

Met de term 'uiteindelijke zeggenschap' wordt gedoeld op de klassieke bevoegdheden van de aandeelhouders van een nv of bv, te weten de bevoegdheden tot uitgifte en overdracht van aandelen, benoeming en ontslag van bestuurders, het vaststellen van dividenden en andere uitkeringen, en het besluiten tot statutenwijziging. Uitgangspunt van het nv/bv-recht is dat de aandeelhouders die bevoegdheden primair in hun eigen belang mogen uitoefen, binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid.

Bij klassieke advocatenkantoren dient de uiteindelijke zeggenschap te berusten bij advocaten die in de praktijk van het kantoor werkzaam zijn (de advocaat-partners). Dat volgt uit het vereiste dat alleen zij de directe of indirecte aandeelhouders mogen zijn.[258] Voor met name rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met advocaten die niet aan het experiment deelnemen, geldt die eis niet. Bij experiment-deelnemers (waarbij de advocaten in dienstverband mede voor niet-verzekerden mogen optreden) met een meerderheidsaandeelhouder, moet (ook) het bestuur van die meerderheidsaandeelhouder in meerderheid uit advocaten bestaan.[259]

Aan wie precies de uiteindelijke zeggenschap over een praktijkhouder mag uitoefenen (en/of aan wie aandeelhouder mag zijn, en voor welk percentage van het geplaatste aandelenkapitaal), kunnen meer of andere eisen worden gesteld. Ook kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat de uiteindelijke zeggenschap uitsluitend in het belang van de rechtspersoon mag worden uitgeoefend, en dus niet in het eigen belang van degene met de zeggenschap. Is voor de rechtspersoon een missie geformuleerd, dan zal die missie centraal staan in het belang van de rechtspersoon.

De Voda stelt voor praktijkrechtspersonen in stichting-vorm geen specifieke eisen rond 'uiteindelijke zeggenschap'.[260] Ook bij de stichting spelen echter vragen rond 'uiteindelijke zeggenschap', zoals de vraag wie bevoegd is tot benoeming en ontslag van bestuurders en tot

[257] Art. 2:285 lid 3 BW. Verdedigd wordt dat dit uitkering van een redelijke vergoeding op door een stichting uitgegeven kapitaalparticipaties onverlet laat. Zie Stokkermans 2024, p. 509-511.
[258] Art. 5.8 Voda. Wel mag maximaal 10% van de aandelen in handen van medewerkers zijn (art. 5.8 lid 3 Voda).
[259] Art. 5.16 lid 1 sub b Voda.
[260] Art. 5.3 sub b Voda regelt wel iets over 'zeggenschap of de eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening', maar de 'uiteindelijke zeggenschap' die wij bedoelen valt daar, zoals wij het lezen, niet onder. Bovendien geldt die Voda-bepaling onder meer niet voor ideële organisaties.

statutenwijziging. Ook bij stichtingen kunnen waarborgen in de sfeer van 'uiteindelijke zeggenschap' wellicht van toegevoegde waarde zijn.

(3) Bestuur, toezicht en interne organisatie

Bij klassieke advocatenkantoren stelt de Voda de eis dat het bestuur in meerderheid (inclusief de voorzitter) bestaat uit in die praktijk werkzame advocaten.[261] De Voda-regels stellen verder beperkte kwaliteitseisen. Zo moeten bestuurders die geen advocaat zijn in sommige gevallen een VOG kunnen overleggen.

Als uitbreiding van dit instrumentarium kan onder mee worden gedacht aan een geschiktheidstoetsing voor bestuurders van de praktijkhouder. Een dergelijke geschiktheidstoets kan worden opgezet naar het voorbeeld van de geschiktheidstoets die de Wft voor bestuurders en toezichthouders van bepaalde financiële instellingen voorschrijft.[262] Voor inspiratie kan eveneens worden gekeken naar de *fit and proper test* voor bestuurders van een ABS, waarin de Engelse Legal Services Act voorziet.[263]

Daarnaast kan voor bepaalde praktijkhouders een verplichte raad van commissarissen worden voorgeschreven. Een dergelijk orgaan kan de interne governance versterken, en op de naleving van beroeps- en gedragsregels binnen de organisatie toezien. Bij bepaalde accountantskantoren is de instelling van een raad van commissarissen om dergelijke redenen inmiddels verplicht. Sommige advocatenkantoren hebben eveneens een raad van commissarissen, maar de Voda stelt dat niet verplicht.

Voor verdere waarborgen in de sfeer van de interne organisatie kan wederom inspiratie worden opgedaan bij Engelse regels voor ABS. Daar geldt de eis dat elke ABS een *Head of Legal Practice* (HOLP) en een *Head of Finance and Administration* (HOFA) dient aan te stellen.[264] De HOLP moet de naleving van de ABS-vergunning bewaken en niet-naleving rapporteren aan de externe toezichthouder. De HOFA moet toezien op de naleving van de vergunning-voorwaarden die specifiek de financiële middelen van de ABS betreffen. Ook moet de HOFA zorgen voor de financiële verslaglegging en schendingen rapporteren aan de externe toezichthouder. HOLP en HOFA zijn dus binnen de organisatie belast met specifieke compliance-taken.[265]

Ten aanzien van de interne organisatie kan onder meer ook worden gekeken naar de IDS-verordening van de KNB.[266] Die schrijft voor dat de afdeling notariaat binnen een IDS-kantoor als aparte 'staak' georganiseerd moet worden. Die regeling geeft de op het kantoor werkzame notarissen een collectieve verantwoordelijkheid, waar het professioneel statuut van de Voda veeleer uitgaat van een individuele aanspraak van de betrokken advocaat. Deze oplossing zou ook goed bij bepaalde innovatieve praktijkstructuren voor advocaten kunnen passen.

[261] Zie par. 2.2.3.
[262] Zie onder meer art. 3:8 e.v. Wft.
[263] Legal Services Act, Part 5 (Alternative Business Structures) en Schedule 11 betreffende vergunningen, para 11 en 12. Zie ook Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.3.4.
[264] Art. 91 en 92 LSA.
[265] Zie Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.2.1 onder 'samenwerking tussen advocaten en niet-advocaten'.
[266] Art. 5 IDS-verordening 2015 van de KNB.

(4) Sancties voor de praktijkhouder.

Een erkenningsregeling kan verder in de mogelijkheid voorzien om bij eventuele inbreuken sancties aan de erkende praktijkhouder op te leggen. Een vergaande sanctie is uiteraard het intrekken van de erkenning. Ook kan worden gedacht aan de mogelijkheid van een last onder dwangsom als sanctie. In de Advocatenwet wordt een dergelijke mogelijkheid al gegeven voor een beperkt aantal overtredingen buiten de directe sfeer van praktijkstructuren.[267]

Daarnaast zou overwogen kunnen worden om eisen aan de rechtsvorm van de praktijkhouder te stellen. Via die weg kan de externe toezichthouder bijvoorbeeld bevoegd worden gemaakt om bij de rechter bepaalde gerechtelijke procedures uit het rechtspersonenrecht te starten. Indien de praktijkhouder een nv of bv is, kan met name worden gedacht aan de enquêteprocedure en de maatregelen die de Ondernemingskamer in dat kader kan treffen.[268] Voor een praktijkhouder met de stichtingsvorm valt te denken aan de mogelijkheid om bij de gewone rechter een ingreep in de bestuurssamenstelling te vragen (art. 2:298 en 2:299 BW).[269] Zoals de tuchtrechter een individuele advocaat kan sanctioneren via het tuchtrecht, kan een andere rechter dan een praktijkhouder sanctioneren via het ondernemingsrecht.

4.5 Tussenconclusie

In hoofdstuk 3 constateerden wij een praktijkbehoefte aan praktijkstructuren die op dit moment niet, of slechts bij wijze van experiment, zijn toegestaan. Daarom hebben wij in dit hoofdstuk een beoordelingskader ontwikkeld. Aan de hand hiervan kan worden getoetst of een vernieuwende praktijkstructuur voor toelating in aanmerking zou moeten komen.

Voor dit beoordelingskader is in de eerste plaats van belang om vast te stellen welke doelen de regulering voor advocaten, in het bijzonder de regels over praktijkstructuren, zouden moeten dienen. Het gaat om doelstellingen van algemeen belang. In Nederland zijn die niet scherp geformuleerd.

In Engeland is dat wel gebeurd en zijn de reguleringsdoelen zelfs in de wet opgenomen. Bij die Engelse reguleringsdoelen gaat het onder meer over het bevorderen van de toegang tot recht, het belang van een gezonde mededinging tussen aanbieders van advocatendiensten, het belang van diversiteit in het aanbod, en de naleving van professionele beginselen (waaronder de onafhankelijke praktijkuitoefening). Deze Engelse reguleringsdoelen dekken het geheel aan relevante doelstellingen van algemeen belang vrij goed af, ook voor Nederland. Er zijn punten

[267] Art. 45g Advocatenwet. Dit betreft bijvoorbeeld het geval waarin een advocaat de administratie van zijn praktijkvoering niet op orde heeft (art. 28 lid 2 sub c Advocatenwet).

[268] Art. 2:344 e.v. BW. De mogelijkheid om statutair of contractueel een belanghebbende aan te wijzen die een enquêteprocedure mag starten, staat in art. 2:346 lid 1 sub e BW. De enquêteprocedure wordt gevoerd bij de Ondernemingskamer van Gerechtshof Amsterdam (de OK) en biedt ruimte voor onmiddellijke (voorlopige) en definitieve maatregelen; zie art. 2:349a en 2:355 BW. In de erkenningsovereenkomst kan nog worden voorgeschreven dat als een ander een dergelijke procedure start, de externe toezichthouder voor de advocatuur daarover wordt geïnformeerd. Vgl. art. 2:348 BW in het geval de betrokken nv of bv onder toezicht van AFM of DNB staat.

[269] De art. 2:298/299 BW worden informeel wel als regeling voor een ‘mini-enquête’ aangeduid. Vgl. Vetter 2025.

die wellicht nog iets explicieter naar voren hadden kunnen komen, zoals het belang dat de advocatuur aantrekkelijke werkplekken biedt voor juridisch talent.

Daarnaast vonden wij inspiratie in OESO-richtlijnen over People-centred Justice (mensgerichte rechtsbedeling). Mooi hieraan is dat de mens, de burger, de ondernemer als rechtzoekenden centraal wordt gesteld.

In de formulering van de artikelen 10a en 28 Advocatenwet wordt het belang van de professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat wat eenzijdig centraal gesteld. Dit brengt een zeker risico mee op blindheid voor mogelijk excessieve bescherming van dat ene belang, ten koste van bredere belangen. Zo blijkt niet duidelijk uit de wet of van de NOvA een inspanning in de strijd tegen het fenomeen van de rechtsmijders verwacht mag worden. Het lijkt ons gewenst om in de Advocatenwet te verduidelijken dat die bredere taakopdracht er wel is. Aanknopend bij het al in de Advocatenwet genoemde belang van een 'goede rechtsbedeling' wordt dan van de NOvA uitdrukkelijker gevraagd om, met haar verordeningen en anderszins, bij te dragen aan het publieke belang van een goede rechtsbedeling in Nederland. De NOvA krijgt daarmee een doelomschrijving voor de beroepsgroep als geheel. Uitgaande van het feit dat de NOvA sterk het karakter heeft van een vereniging, al is dat in een publiekrechtelijk jasje, is vreemd dat aan de NOvA als geheel nu geen wettelijke doelomschrijving is meegegeven.

Voor de regulering van praktijkstructuren, die momenteel aan de NOvA is voorbehouden, wordt vanuit die bredere verantwoordelijkheid een actieve houding van de NOvA gevraagd. Een geregelde herijking is gewenst, om te beoordelen of het palet aan toegelaten praktijkstructuren nog bij de tijd is.

Om de toelaatbaarheid van praktijkstructuren concreet te kunnen beoordelen, hebben wij een stappenplan ontworpen. Dit stappenplan bestaat uit een toets op (1) de bijdrage aan een goede rechtsbedeling; (2) effectieve en niet-excessieve waarborgen; (3) het gelijkheidsbeginsel en (4) het totaalbeeld. Dit toetsingskader is sterk geïnspireerd op soortgelijke kaders voor evenredigheidstoetsing die binnen het EU-recht zijn ontwikkeld.

Tot slot is nagegaan of het bestaande palet aan waarborgen, zoals in de Voda is neergelegd, nog voldoet. Die bestaande waarborgen zijn sterk vanuit de praktijkbeoefening door de individuele advocaat opgezet. Vanuit het perspectief van rechtzoekenden is het belang van de praktijkstructuur waarin de advocaat werkzaam echter sterk toegenomen. Zo worden prijs en kwaliteit van de dienstverlening, en de prijs/kwaliteitverhouding, mede daardoor bepaald. Bovendien geldt dat innovatieve praktijkstructuren om innovatieve waarborgen kunnen vragen.

Bij de innovatieve praktijkstructuren die in hoofdstuk 5 en 6 aan de orde zullen komen, kan de invloed van (bepaalde) advocaten op het beleid van de praktijkhouder beperkt zijn. Dit brengt een zeker risico mee voor de professionele onafhankelijkheid van de advocaten die binnen de praktijkhouder werkzaam zijn. Dit vraagt om waarborgen (voorschriften) die rechtstreeks tot de praktijkhouder zijn gericht. Een erkenningsregeling voor innovatieve praktijkhouders, met adequate waarborgen, kan in deze behoefte voorzien.

Bij een erkenningsregeling wordt vooraf getoetst of de praktijkhouder die erkenning verlangt, aan de vereisten voldoet. De Voda kan voorschrijven dat de erkenning wordt verleend in een erkenningsovereenkomst tussen de NOvA (of haar relevante orgaan) en de betrokken

praktijkhouder. Daarin verbindt de praktijkhouder zich aan een aantal waarborgen. Die waarborgen kunnen in de sfeer van 'missie en missiebescherming' worden gezocht. Suggesties voor dergelijke waarborgen hebben wij hierboven besproken onder de kopjes (1) Missie van de praktijkhouder; (2) Uiteindelijke zeggenschap; (3) Bestuur, toezicht en interne organisatie; en (4) Sancties voor de praktijkhouder.

De erkenningsregeling zou op enig moment in een vergunningenstelsel kunnen worden omgezet.[270] Dat kan bijvoorbeeld worden meegenomen bij de mogelijke wijziging van de Advocatenwet die in hoofdstuk 7 aan de orde komt. Dat is van later zorg. Voor de vernieuwingen die in de hoofdstukken 5 en 6 aan de orde komen, kan alvast zonder wetswijziging met de voorgestelde erkenningsregeling worden gewerkt.

[270] Een vergunningplicht werd naar Engels voorbeeld bepleit in Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.3.4 onder 'Vergunningplicht voor kantoren'. Instemmend: Jeroen Kremers, in: Geukers & Pijnappels 2023. In onze consultaties werd door diverse gesprekspartners steun aan het idee van een vergunningplicht uitgesproken.

5 Toetsing van enkele praktijkstructuren (actieplan, fase 1)

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bouwt voort op de in hoofdstuk 3 gesignaleerde praktijkbehoeften en de in hoofdstuk 4 ontwikkelde evenredigheidstoets. Enkele (min of meer) vernieuwende praktijkstructuren die in onze consultaties naar boven kwamen, worden onder de loep genomen en beoordeeld.

Bij deze toetsing gaat het ten dele om praktijkstructuren die al voorkomen, maar toch bijzondere aandacht verdienen. Dit laatste vanwege hun bijzondere bijdrage aan een goede rechtsbedeling. Daarnaast worden diverse praktijkstructuren besproken die nu nog niet zijn toegelaten, maar vanuit het belang van een goede rechtsbedeling aantrekkelijk zouden kunnen zijn.

Concreet komen in dit hoofdstuk de volgende praktijkstructuren aan bod:

- Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren
- BrandMR en VvAA Rechtsbijstand (als deelnemers aan het lopende experiment)
- Stichtingen voor sociale rechtshulp
- Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen

Deze praktijkstructuren worden (per geval of gevalstype) getoetst met behulp van de evenredigheidstoets, ontwikkeld in hoofdstuk 4. Deze evenredigheidstoetsing volgt dus telkens de vier stappen die daarvoor in paragraaf 4.3 zijn gegeven:

- Stap 1: bijdrage aan een goede rechtsbedeling;
- Stap 2: effectieve en niet-excessieve waarborgen;
- Stap 3: toetsing aan het gelijkheidsbeginsel; en
- Stap 4: check op het totaalbeeld en conclusie

Uit onze toetsing volgen aanbevelingen over toelating van of verdere steun voor de betrokken praktijkstructuur, en over daarbij geschikte waarborgen. Deze toetsingen zijn gebaseerd op de informatie die wij over deze praktijkstructuren hebben verworven (grotendeels uiteengezet in hoofdstuk 3)[271] en een eigen analyse daarvan ten opzichte van het beoordelingskader van hoofdstuk 4. Ondanks de zorgvuldigheid waarmee we te werk zijn gegaan, kunnen er lacunes in onze informatie zitten. Bovendien volgt uit de beoordelingen dat op bepaalde punten beleidskeuzes te maken zijn, zoals een keuze tussen alternatieve waarborgen die goed beargumenteerd kunnen worden. Om deze redenen hebben de beoordelingen in dit hoofdstuk een zeker indicatief karakter.

De concrete beoordelingen laten, wat ons betreft, het nut en de hanteerbaarheid van het toetsingskader van hoofdstuk 4 goed zien. Wordt dit toetsingskader als uitgangspunt aanvaard,

[271] Om vertrouwelijkheidsredenen zijn niet alle feitelijke stellingen in onze (indicatieve) beoordelingen wetenschappelijk onderbouwd. In het nadere overleg met NOvA en andere betrokkenen kunnen partijen zelf nadere gegevens aandragen.

dan kan, naar onze inschatting, vrij snel een concrete en voldoende breed gedragen uitwerking worden gerealiseerd. Beperkt nader overleg met de NOvA en andere belanghebbenden kan daarvoor volstaan. Benodigde aanpassingen in de regelgeving naar aanleiding van dit hoofdstuk 5 kunnen dan per 1 januari 2028 van kracht worden, de datum waarop het lopende experiment voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren afloopt.[272] In het actieplan met drie fasen dat dit rapport voorstelt, is dit fase 1.

Twee mogelijke verdere vernieuwingen worden in hoofdstuk 6 apart besproken. Dit betreft nog niet toegelaten vormen van IDS en het idee om meer ruimte te bieden voor externe kapitaaldeelnemingen. Omdat de daarvoor te maken afwegingen gecompliceerder liggen, is het goed er iets meer tijd voor te nemen. De uitwerking van deze mogelijkheden is daarom in fase 2 van het aanbevolen actieplan ondergebracht, met een looptijd tot 1 januari 2030.

Ten slotte legt hoofdstuk 7 de basis voor een herijking van de reguleringsbevoegdheid. Er valt veel voor te zeggen om de regelgevende bevoegdheid inzake praktijkstructuren bij een instantie buiten de NOvA te beleggen. Dit neemt echter niet weg dat de inhoudelijke veranderingen die wij in de fasen 1 en 2 van het actieplan voorstellen, prima binnen het bestaande bevoegdhedenkader mogelijk zijn. Fasen 1 en 2 verdienen ons inziens voorrang. Een goed verloop daarvan kan bovendien het praktische nut van herijking van de reguleringsbevoegdheid beperken en nieuwe ideeën geven over de precieze invulling ervan. Om deze redenen is die herijking in het aanbevolen actieplan in fase 3 ondergebracht, met een looptijd tot 1 januari 2032.

Nu eerst dus, in dit hoofdstuk 5, fase 1 van het actieplan.

5.2 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren

Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren mogen advocaten in dienst hebben. Die in-huis advocaten kunnen dan voor verzekerde klanten optreden.[273] Voorbeelden zijn: DAS Rechtsbijstand, Achmea Rechtsbijstand, ARAG en Univé. Deze zijn besproken in hoofdstuk 3.

Deze al lang bestaande praktijkstructuren verdienen hier toetsing, omdat ze sterk van het type ‘klassiek advocatenkantoor’ afwijken. Wij gebruiken de genoemde evenredigheidstoets om te beoordelen of deze praktijkstructuren adequaat gereguleerd zijn. Deze toetsing vormt tevens een goed startpunt voor de beoordeling van nog meer (min of meer) vernieuwende praktijkstructuren hierna. Het lopende experiment,[274] met in-huis advocaten die mede voor niet-verzekerden mogen optreden, komt in paragraaf 5.3 afzonderlijk aan bod.

5.2.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

Verzekeraars geven aan dat het inzetten van in-huis advocaten sterk bijdraagt aan het beheersbaar houden van de kosten voor de verzekerde rechtsbijstand. Gebruik van externe advocaten voor verzekerde rechtsbijstand is duurder. Dit is voor het financiële model van rechtsbijstandverzekeringen van groot belang. Hoge kosten leiden immers tot hoge premies voor de

[272] Art. 5.16 Voda, besproken in par. 2.5.3 en 3.5.1, en hierna in par. 5.3.
[273] Deze praktijkstructuren kwamen al aan de orde in par. 2.5 en par. 3.4.
[274] Bedoeld wordt het experiment van art. 5.16 Voda.

verzekerden. En hoge premies leiden ertoe dat de markt voor zulke verzekeringen kleiner wordt. Personen met een betrekkelijk laag risico dat zij op enig moment beroep op de verzekering moeten doen, dreigen dan af te haken. De kosten die de verzekeraar voor de overblijvende groep verzekerden zal moeten maken, nemen dan nog verder toe. Zo wordt het financiële model al gauw onhoudbaar. Omgekeerd draagt kostenbeheersing bij aan betaalbare verzekeringspremies, en dus bereikbaarheid van zulke verzekeringen voor de doelgroep.

De hoogte van de premie is niet de enige factor die een rechtsbijstandverzekering voor de doelgroep aantrekkelijk maakt. Ook de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand speelt een grote rol. Wat dit betreft valt op dat verzekerden opmerkelijk weinig over de verzekerde rechtsbijstand klagen, zoals verzekeraars stellen. De prijs/kwaliteitverhouding van de verzekerde rechtsbijstand pakt kennelijk gunstig uit voor verzekerden. Als mogelijke oorzaken hiervoor kan allereerst worden gewezen op het reputatierisico dat verzekeraars lopen. Op de consumentenmarkt voor rechtsbijstand hebben verzekeraars een naam hoog te houden. Daarnaast zijn de 'kantoren' van in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren betrekkelijk groot. Er zijn veel advocaten en andere juristen werkzaam; die behandelen een groot aantal zaken van een beperkt aantal typen. Veel van deze in-huis advocaten en andere juristen mogen zich met recht specialist op een of meer rechtsgebieden noemen. De professionele organisatie van deze praktijkstructuren en het verdere kwaliteitsbeleid (mede ondersteund door de Kwaliteitscode rechtsbijstand van het Verbond van Verzekeraars) dragen verder aan de kwaliteit van de dienstverlening bij.

Burgers met een middeninkomen en MKB-ondernemers hebben weinig alternatieven. Het aanbod van rechtsbijstand aan deze doelgroep is beperkt. Afgezien van in-huis advocaten bij verzekeraars en schaderegelingkantoren, wordt het marktsegment voor deze doelgroep gedomineerd door eenpitters en kleine kantoren. Dit kan het leveren van een aantrekkelijke en stabiele prijs/kwaliteitverhouding bemoeilijken. Bij rechtsbijstandverzekeraars is dat juist vrij goed geregeld. De hier besproken praktijkstructuren dragen in dit marktsegment dus betekenisvol bij aan diversiteit van het rechtshulp-aanbod.

5.2.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

De professionele onafhankelijkheid van de in-huis advocaat is bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren op enkele specifieke manieren geborgd, zie het eerder gegeven overzicht.[275] In deze stap 2 is de vraag of deze waarborgen effectief en niet-excessief zijn. Wat dit betreft vragen enkele punten de aandacht.

In het recht op vrije advocatenkeuze van artikel 5.11 lid 2 Voda lijkt een element van overregulering te schuilen. De reikwijdte ervan staat ter discussie.[276] Of en hoe het vrije keuzerecht bijdraagt aan de professionele onafhankelijkheid van de advocaat, of welk doel het anders dient, is onduidelijk. In de literatuur wordt overtuigend betoogd dat het vrije keuzerecht geen fundamenteel recht is en zich in zekere zin tegen het belang van verzekerden keert, omdat het uiteindelijk premie-verhogend werkt.[277] Dit zou ervoor pleiten om het vrije keuzerecht uit de

[275] Zie par. 2.5.2 en 2.5.3, en de samenvattingen in par. 2.9 en 4.4.1.
[276] Zie hierover ook Pro Facto 2024.
[277] Jansen 2022.

Voda te schrappen. Dan blijft echter wel het gelijkluidende vrije keuzerecht zoals dat (op grond van een Europese richtlijn) in de Wft is neergelegd.[278] Die Wft-bepaling geldt slechts voor het geval de betrokken rechtsbijstandverzekeraar zijn zetel in Nederland heeft, en niet bij aanbieding van rechtsbijstandverzekeringen vanuit een Nederlands filiaal van een buitenlandse verzekeraar. Het effect van de Voda-regel lijkt aldus dat het vrije keuzerecht in Nederland geldt, ongeacht de zetel van de betrokken verzekeraar. Zo bezien valt het vrije keuzerecht in de Voda vanuit het gelijkheidsbeginsel te begrijpen. Verder ingaan op de merites van het vrije keuzerecht in de Europese richtlijn en de Wft, voert hier te ver.

Een element van onder-regulering schuilt wellicht in het vereiste van een 'juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor', dat artikel 5.9 sub e Voda stelt.[279] Zoals aangegeven, wordt hiermee bedoeld dat de verzekerde rechtsbijstand in een afzonderlijke rechtspersoon is ondergebracht, die geen schadeafhandeling voor andere verzekeringsbranches mag verzorgen.[280] Een dergelijk schaderegelingkantoor kan met de verzekeraar in een groep verbonden zijn, maar dat hoeft niet. Het is verder niet uitgesloten dat in het schaderegelingkantoor nog andere activiteiten zijn ondergebracht dan het uitoefenen van de rechtspraktijk ten behoeve van verzekerden. Of (en zo ja welke) eisen worden gesteld aan de uitbestedingsovereenkomst tussen verzekeraar en schaderegelingkantoor is onduidelijk. Of deze ruimte en onduidelijkheid nadere invulling en regulering verdienen, laten we verder rusten. Hierover kwamen in onze consultaties geen zorgen naar boven.

Verder staat in artikel 5.11 lid 1 Voda een omissie, nemen wij aan. Er staat dat advocaten die in dienst zijn van een werkgever bedoeld in artikel 5.9 sub e mogen optreden voor bij die werkgever verzekerden. Dat geldt dan strikt genomen alleen voor advocaten in dienst van een rechtsbijstandverzekeraar, niet voor advocaten van een door deze gebruikt 'juridisch zelfstandig' schaderegelingkantoor. Die laatste uitsluiting zal onbedoeld zijn.

De waarborgen rond rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren brachten in onze consultaties verder geen negatieve geluiden naar boven. Wij nemen daarom aan dat deze verder effectief en niet-excessief zijn.

5.2.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Bij toetsing aan het gelijkheidsbeginsel valt wederom op dat voor schaderegelingkantoren betrekkelijk weinig regels gelden en enkele onduidelijkheden bestaan (zie boven). Of dit evenredig is met de regels die de Voda voor praktijkrechtspersonen van advocaten stelt, kan men nader analyseren. Omdat dit in onze consultaties geen zorgen naar boven bracht, laten we ook dit verder rusten.

Verder zien wij geen wezenlijk risico dat de hier besproken regels uiteindelijk zouden dwingen tot toelating van bepaalde ongewenste praktijkstructuren (het hellend vlak risico, zoals dat in paragraaf 4.3.2 werd aangeduid). Daarvoor is de toelating te zeer op een specifieke sector met

[278] Art. 4:67 Wft. Dit vrije keuzerecht berust op art. 201 van Richtlijn 2009/138/EG en zal via nationale implementatie in andere EU-lidstaten ook daar gelden.
[279] Een 'schaderegelingkantoor' wordt niet gezien als een 'praktijkrechtspersoon' in de zin van art. 5.6, 5.7, 5.8 en 5.9 sub d Voda.
[280] Zie par. 2.5.2.

specifieke eigen kenmerken (rechtsbijstandverzekeringen) gericht. Dat in-huis advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren onder de besproken regeling niet voor onverzekerden mogen optreden, roept wel vragen op; die komen hierna in paragraaf 5.3 aan de orde.

5.2.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

De conclusie is duidelijk: de regeling voor in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren biedt een positieve bijdrage aan de rechtsbedeling. Mede gezien deze positieve beoordeling verdient het vrije keuzerecht heroverweging, maar dat valt verder buiten het bestek van dit onderzoek.

De gemaakte kanttekeningen over de waarborgen rond schaderegelingkantoren vinden hun grondslag niet in praktische problemen, maar in theoretische onduidelijkheden en onvolkomenheden bij enkele regels. Deze kunnen nader te worden bezien.

5.3 BrandMR en VvAA Rechtsbijstand (als deelnemers aan het lopende experiment)

De experiment-regeling waaronder in-huis advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren mede voor niet-verzekerden mogen optreden (niet-verzekerde dienstverlening), is in paragraaf 2.5.3 en 3.5.1 besproken. De deelnemers aan het experiment zijn BrandMR en VvAA Rechtsbijstand. Andere rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die niet-verzekerde rechtsbijstand aanbieden, mogen daarvoor geen in-huis advocaten inzetten, wel andere in-huis juristen.

De vraag is of het experiment omzetting in een definitieve regeling verdient, en zo ja in welke vorm. Het experiment startte begin 2021, met een looptijd tot eind 2025. Die is verlengd tot 1 januari 2028.[281] Tijdig voordien dient er duidelijkheid te komen over het vervolg. Het rechtszekerheidsbeginsel vraagt dat de experiment-deelnemers niet langer in onzekerheid worden gelaten en binnen dit tijdsbestek duidelijkheid krijgen. Voor een nuttige evaluatie van het experiment, met het oog op verder te nemen stappen, ontbreekt het voor zover ons bekend ook niet aan beschikbare informatie. Er is veeleer een gebrek aan een analytisch kader om vervolgstappen te kunnen nemen. Precies daarin voorziet dit rapport, met name hoofdstuk 4. Ten aanzien van het experiment leidt dat tot de volgende concrete beoordeling.

5.3.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

De deelnemers aan het experiment kunnen hun in-huis advocaten beter inzetten, wanneer er qua verzekerde rechtsbijstand even minder te doen is. Dat komt goed uit in een (enigszins) teruglopende markt voor rechtsbijstandverzekeringen. Het helpt zo de kosten in dat segment te drukken en kan positief aan het resultaat van de operatie bijdragen. De stabiele en goede prijs/kwaliteitverhouding van verzekerde rechtsbijstand (al benoemd in paragraaf 5.2.1) biedt een interessant startpunt voor niet-verzekerde advocatendiensten. De advocatendiensten kunnen binnen het experiment ook op basis van bijvoorbeeld abonnementen, vaste prijzen en vergoeding via het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand worden aangeboden.

[281] NOvA 2025b.

Vergoeding op de klassieke basis van een uurtarief kan uiteraard ook. Het experiment biedt de deelnemers gelegenheid om op bepaalde advocatendiensten meer schaalvoordelen te behalen. Dat kan bijdragen aan een efficiënte en hoogwaardige behandeling van zaken. Schaalvoordelen kunnen tevens gepaard gaan met een element van solidariteit, in de zin dat de cliënt wiens zaak wat ingewikkelder of bewerkelijker uitvalt dan die van een ander, toch hetzelfde tarief betaalt. In zoverre kan in aanbieding van diensten op basis van vaste prijzen eenzelfde solidariteitsprincipe worden herkend als bij aanbieding via een rechtsbijstandverzekering.

BrandMR en VvAA zijn in dit gat gesprongen. Naar wij begrijpen zijn enkele andere rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren eveneens geïnteresseerd in de mogelijkheid om hun in-huis advocaten in het niet-verzekerde segment te laten werken.[282] Zij doen wellicht (nog) niet mee vanwege de nadelen die eigen zijn aan een experiment. De onzekerheid of de regeling permanent wordt, vormt een wankele basis voor aanpassing van de strategie en het aannemen van meer advocaten, en voor aanpassing van de organisatiestructuur die in enkele gevallen nodig zou zijn geweest.[283]

BrandMR heeft gedurende het experiment een kantoor overgenomen dat actief is in de sociale advocatuur en een kantoor dat zich richt op MKB-ondernemers. In die beide segmenten is ruimte voor dienstverlening waar de efficiëntie door schaalgrootte, de kennis en expertise en het professionele organisatiemodel van BrandMR goed van pas komen. De *cross-over* naar de sociale advocatuur heeft als model ook de potentie om te helpen het hoofd te bieden aan uitdagingen waar de sociale advocatuur voor staat (efficiëntie als bijdrage aan de financierbaarheid; kwaliteitsbeleid op kantoorniveau).

Bij VvAA speelt een tendens van schaalvergroting in de zorg mee. Zo worden huisartsenpraktijken in toenemende mate ondergebracht bij grote zorgaanbieders. Die hebben minder dan klassieke huisartsen behoefte aan een rechtsbijstandverzekering. In andere segmenten van de zorg is een soortgelijke ontwikkeling gaande. De grotere zorgaanbieders maken zonder rechtsbijstandsverzekering nog wel graag gebruik van de specialistische kennis en expertise die VvAA heeft te bieden op het gebied van zorg-gerelateerde rechtsbijstand.

Vanuit het belang van een goede rechtsbedeling valt verder te wijzen op de tendens dat advocaten minder dan voorheen het ondernemerschap ambiëren en zich willen toeleggen op maatschappelijk betekenisvolle, hoogwaardige dienstverlening. Het scheppen van meer ruimte voor organisaties die daarvoor de ruimte bieden, past daarbij. Het toelaten dat in-huis advocaten van schaderegelingkantoren mede voor niet-verzekerden optreden, kan hieraan bijdragen.

5.3.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

In aanvulling op de regeling voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met in-huis advocaten die voor verzekerden mogen optreden, gelden voor experiment-deelnemers

[282] Zo gaf ARAG in 2023 al blijk van interesse, zie Geukers & Pijnappels 2023.

[283] Er lijkt ook enige onduidelijkheid over de precieze experiment-vereisten te zijn. Zo lezen sommigen in art. 5.16 Voda dat lid 1 sub b niet alleen voor een directe meerderheidsaandeelhouder geldt, maar ook voor een indirecte. Wij lezen dat daar niet in.

enkele extra beperkende voorschriften. Deze waarborgen zijn uiteengezet in hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.3.[284] In deze stap 2 is de vraag of de extra waarborgen effectief en niet-excessief zijn.

Het antwoord op deze vraag is niet evident. Dat de meerderheid van de bestuursleden (waaronder de voorzitter) van de werkgever (en waar van toepassing, de meerderheidsaandeelhouder van de werkgever) advocaat moet zijn, is een zware eis. Het laat zich best denken dat niet-advocaten in het bestuur van de werkgever evenzeer in staat zijn de professionele onafhankelijkheid van de in-huis advocaten te bewaken, al dan niet na een korte, daarop toegesneden cursus. Met meer ruimte voor niet-advocaten in het bestuur kunnen meer geschikte managers worden geworven. Dat lijkt geen overbodige luxe, want in onze consultaties werd veelvuldig gesteld dat de meeste advocaten geen goede managers zijn.[285] Goed management is uiteraard van belang voor het aanbieden van hoogwaardige en betaalbare advocatendiensten vanuit grotere praktijkorganisaties.

Bij omzetting van het experiment in een definitieve regeling kunnen wij ons in de eerste plaats voorstellen dat rechtsbijstandverzekeraars worden uitgesloten van de mogelijkheid om in-huis advocaten voor niet-verzekerden te laten werken. De beide deelnemers aan het experiment zijn geen verzekeraars, maar schaderegelingkantoren. Als in-huis advocaten van een verzekeraar mogen werken voor niet-verzekerden, ontstaat er een organisatorische en economische vermenging van het verzekeringsbedrijf en de aanbieding van niet-verzekerde advocatendiensten, met ongewenste risico's over en weer.[286] Een rechtsbijstandverzekeraar die niettemin van een definitieve regeling wil profiteren (in onze consultaties bespeurden wij enige animo daarvoor), kan zijn advocaten dan onderbrengen in een 'juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor' binnen of buiten de groep.

De permanente regeling waarin het experiment wordt omgezet, komt dan uitsluitend beschikbaar voor schaderegelingkantoren. In het lopende experiment zijn voor zover bekend geen misstanden naar voren gekomen die om additionele regulering vragen. Maar het aantal deelnemers aan het experiment is gering en de waarborg die in het tijdelijke karakter van het experiment zelf schuilt, vervalt bij een permanente regeling. Tegen deze achtergrond adviseren wij om het schaderegelingkantoor dat eigen advocatendiensten aan niet-verzekerden wil aanbieden, aan een erkenningsregeling te onderwerpen. Voor de hoofdlijnen van een dergelijke erkenningsregeling, zie paragraaf 4.4. Dat biedt de basis om tegenover de permanente verruiming voor schaderegelingkantoren (hun in-huis advocaten mogen ook voor niet-verzekerden werken) voldoende krachtige waarborgen te zetten.

Die waarborgen mogen enigszins streng zijn, omdat verdere deregulering na meer opgedane ervaring eenvoudiger zal zijn dan om achteraf te liberaal blijkende regels weer te moeten verzwaren. Gedacht kan worden aan eisen rond de geschiktheid, deskundigheid en

[284] Zie ook de samenvattingen in par. 2.9 en 4.4.1.

[285] De beschikbaarheid van managementcursussen voor advocaten doet daar kennelijk niet aan af.

[286] Een negatief resultaat in de ene activiteit kan dan mede negatieve gevolgen hebben voor de uitoefening van de andere activiteit. Door de activiteiten in afzonderlijke rechtspersonen onder te brengen, wordt dat risico verminderd.

betrouwbaarheid van bestuurders en kwalificerende aandeelhouders die geen advocaat zijn, naar het voorbeeld van soortgelijke Wft-regels voor verzekeraars.[287]

Met vereisten aan de rechtsvorm van het schaderegelingkantoor, en de statutaire inrichting daarvan, kan verder worden bevorderd dat een passende missie voorop wordt gesteld (zoals goede en betaalbare rechtsbijstand in bepaalde segmenten), en dat dividenduitkeringen die aan vervulling van die missie afbreuk doen, worden verboden. Aan de interne organisatie kunnen nadere eisen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld in Engeland bij alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten gebeurt.[288] Er zou ook gedacht kunnen worden aan een verplichte raad van commissarissen. En met een vereiste dat een erkend schaderegelingkantoor een stichting of nv/bv moet zijn, kunnen sanctiemogelijkheden uit het Nederlandse rechtspersonenrecht beschikbaar worden gemaakt.[289]

5.3.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Dit brengt ons bij stap 3 van deze evenredigheidsbeoordeling. Stel, het lopende experiment wordt omgezet in een permanente regeling, en schaderegelingkantoren mogen hun in-huis advocaten definitief ook voor niet-verzekerden laten werken. En stel, daarbij worden waarborgen als zojuist in stap 2 besproken voorgeschreven. Hoe verhoudt zich dat dan tot het gelijkheidsbeginsel?

De in stap 2 gesuggereerde waarborgen richten zich tot de praktijkhouder. Ze zijn opgehangen aan een erkenningsvereiste voor de praktijkhouder. Die waarborgen gaan over rechtsvorm, statutaire inrichting (waaronder doel of missie), aandeelhouderschap, bestuurssamenstelling en interne organisatie. Klassieke advocatenkantoren kennen eveneens regels op al die terreinen, maar die zijn gericht op advocaten die binnen een praktijkhouder werkzaam zijn. Dit betreft met name de regels voor praktijkrechtspersonen, besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.4. Die regels zoeken de waarborgen voor een vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening door advocaten onder meer in een beperking van het statutaire doel tot de rechtspraktijk. Daarnaast dienen zeggenschap en (waar van toepassing) kapitaaldeelname in handen te zijn van advocaten die in de praktijk werkzaam zijn. De geschiktheid van die Voda-regels voor klassieke advocatenkantoren laat onverlet dat voor andere praktijkstructuren andere regels kunnen gelden. Verschillende gevallen mogen immers verschillend worden behandeld, evenredig aan de mate waarin de omstandigheden verschillen.

Naar mate een erkend schaderegelingkantoor meer van zijn omzet uit niet-verzekerde advocatendiensten mag halen, rijzen er wel meer vragen over de proportionaliteit van het verschil. Waarom worden externe kapitaaldeelnemingen en een geheel extern bestuur bij een erkend schaderegelingkantoor wel toegelaten, en bij een advocatenkantoor dat niet (mede) als schaderegelingkantoor optreedt, niet? Dit vraagt om nadere analyse, maar daarvoor kan iets meer

[287] Voor bestuurders zijn die Wft-eisen zwaarder dan de eisen waaraan niet-advocaten die bestuurder worden in een praktijkrechtspersoon op grond van art. 5.6 lid 2 Voda moeten voldoen.
[288] Zie Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.3.4 onder 'Organisatieregels voor ABS-en', en specifiek voor Engeland: par. 3.2.1 onder 'Samenwerking tussen advocaten en niet-advocaten'.
[289] Zie par. 4.4.

tijd worden genomen dan tot eind 2027. Daarom hebben wij dit vraagstuk in fase 2 van het actieplan opgenomen (zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3).

Daarnaast past een vergelijking tussen twee typen schaderegelingkantoren met in-huis advocaten:

1) het geval waarin die advocaten alleen voor verzekerden mogen optreden (volgens de bestaande regeling); en
2) het geval waarin zij tevens voor niet-verzekerden mogen werken (wanneer het experiment in een permanente regeling wordt omgezet).

Wellicht valt te overwegen om het eerste geval eveneens onder de erkenningsregeling voor bepaalde praktijkhouders te brengen. Vanuit een oogpunt van professionele onafhankelijkheid van in-huis advocaten lijkt het verschil tussen beide gevallen niet groot. Het zou het geheel van de regelgeving ook wat vereenvoudigen. Ook dit vraagstuk kan in fase 2 van het voorgestelde actieplan worden meegenomen.

Bij VvAA Rechtsbijstand dringt zich nog een andere vergelijking op, omdat dit schaderegelingkantoor de vorm van een stichting heeft. De vraag rijst waarom voor die stichting andere waarborgen zouden moeten gelden dan voor andere advocatenkantoren met de stichtingsvorm, zoals bijvoorbeeld het hierna in paragraaf 5.4 te bespreken SSAR. Hier speelt de inbedding van VvAA Rechtsbijstand in de VvAA groep mee. SSAR is een sociaal advocatenkantoor dat veeleer een samenwerkingsverband van sociaal advocaten is. Wellicht rechtvaardigt dit verschil dat bij SSAR wel de regel geldt dat de meerderheid van het bestuur uit advocaten moet bestaan, en bij VvAA Rechtsbijstand niet. Hoewel VvAA Rechtsbijstand een stichting is, zou de economische constellatie daar wellicht eerder een analogie met een schaderegelingkantoor in bv-vorm kunnen rechtvaardigen (economisch komen de activiteiten in beide gevallen voor rekening van de kapitaalverschaffer). Dit draagt bij aan het idee dat ‘uiteindelijke zeggenschap’ bij een stichting als VvAA Rechtsbijstand wellicht op eenzelfde wijze gereguleerd zou moeten worden als bij een vennootschap als BrandMR.

5.3.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

De conclusie kan zijn dat het experiment waaraan BrandMR en VvAA Rechtsbijstand meedoen een positieve bijdrage aan een goede rechtsbedeling laat zien. Er zijn geen concrete bedreigingen voor de professionele onafhankelijkheid van de in-huis advocaten gesignaleerd. Potentiële bedreigingen kunnen met werkbare waarborgen worden ondervangen, om te beginnen met een erkenningsregeling voor de praktijkhouder, zoals in paragraaf 4.4 besproken. Wij bevelen daarom aan het experiment per het einde van de looptijd ervan (dus effectief vanaf 1 januari 2028) om te zetten in een definitieve regeling. Het experiment is al een keer verlengd en heeft lang genoeg geduurd om deze conclusie te kunnen trekken.

Het pakket waarborgen bij omzetting van het experiment in een permanente regeling verdient nog wel aandacht. Hiervoor hebben wij in paragraaf 5.3.2 (stap 2) de nodige suggesties aangedragen, die wij in paragraaf 5.3.3 (stap 3) op evenredigheid hebben getoetst. De periode tot

het einde van het lopende experiment is voldoende om dit in overleg met betrokken partijen en verdere belanghebbenden tot een definitief pakket uit te werken.

5.4 Stichtingen voor sociale rechtshulp

In hoofdstuk 3 kwamen SSAR en SJGR al aan de orde, twee stichtingen die actief zijn in de sociale rechtshulp. Voor het thema 'moderne praktijkstructuren voor advocaten' zijn beide interessant. We nemen deze twee organisaties als concrete voorbeelden voor vernieuwende praktijkstructuren die wellicht aanleiding kunnen geven tot modernisering van de bestaande regelgeving.

5.4.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

De financiële afspraken die SSAR met Stichting De Verre Bergen en de Raad voor de Rechtsbijstand heeft gemaakt, dragen bij aan een levensvatbaar financieel model voor SSAR, met alle advocaten in dienstverband. Tevens dragen die afspraken bij aan een optimale zaakbehandeling. Zo is een kantoororganisatie opgezet waarin efficiënt gewerkt kan worden. De financieringsafspraken met de Raad voor Rechtsbijstand verbeteren de mogelijkheden voor clusterbehandeling van zaken. Door het grotere volume aan zaken bij dit ene kantoor, kan bijvoorbeeld worden opgemerkt dat er ineens meer klachten tegen een bepaalde woningbouwcorporatie worden ingediend dan normaal. Dat kan wijzen op meer dan incidentele problemen, die vervolgens in samenhang kunnen worden aangepakt.

Vanuit het algemeen belang van een goede rechtsbedeling verdient verder nog opmerking dat bij de vele kleine kantoren in de sociale advocatuur niet of nauwelijks ruimte is voor de opleiding van advocaat-stagiaires. Mede daardoor is de continuïteit van de sociale advocatuur kwetsbaar geworden. Bij SSAR is die ruimte er wel. Voor een optimale kantooropbouw is jong talent daar zelfs meer dan welkom.

De bijdrage van SJGR aan een goede rechtsbedeling is evenzeer evident. Het laat zich denken dat organisaties zoals SJGR meerwaarde zouden kunnen creëren door ook advocaten in dienst te nemen. Enerzijds zouden die een rol kunnen spelen in het aansturen van de juristen in de organisatie (waaronder generieke en meer specifieke advisering aan die juristen, voor de rechtshulp die zij geven).

Anderzijds zouden die advocaten zelf juridisch advies kunnen geven aan mensen die bij SJGR aankloppen. Dat laatste zou doorverwijzing naar externe advocaten in bepaalde gevallen (kastje-naar-muur situaties) overbodig kunnen maken. Onnodige *intakes* in een andere organisatie (bezwaarlijk voor die andere organisaties, maar ook voor de rechtzoekenden) kunnen worden voorkomen. De niet-vergoede tijd die externe sociaal advocaten kwijt zijn met het beoordelen van de slagingskans van aan hen voorgelegde zaken kan zo worden verminderd. Met eigen advocatuurlijke capaciteit worden organisaties als SJGR zelf beter tot zulke beoordelingen in staat zijn.

Zo rijst de vraag wat erop tegen is om organisaties als SJGR toe te staan advocaten in dienst te nemen. Het kan wellicht een mooie nieuwe brug tussen eerste- en tweedelijns rechtshulp slaan.

5.4.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

SSAR is een samenwerkingsverband tussen advocaten. De praktijk wordt uitgeoefend voor rekening en risico van SSAR. Er zijn geen aandeelhouders of vergelijkbare kapitaalverschaffers in het spel. De zeggenschap en eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening berusten bij het bestuur van SSAR. Dat bestuur bestaat uit bij SSAR werkzame advocaten.[290]

Hierbij past een kanttekening. De advocaat-bestuurders van SSAR zijn in dienst van SSAR.[291] Zoals wij het lezen is dat strikt genomen in strijd met de Voda-regel, die advocaat-werknemers niet als deelnemers aan een 'samenwerkingsverband' beschouwt (art. 5.2 sub b Voda), terwijl juist de aan een 'samenwerkingsverband' deelnemende advocaten de zeggenschap moeten uitoefenen (art. 5.3 aanhef en sub b Voda). Kennelijk gaat de NOvA hier soepel met de regels om. Men laat de geest van de regeling prevaleren. Er zijn bij SSAR geen leden of aandeelhouders die aan de zeggenschap van daar werkzame advocaten afdoen. Kennelijk staat het dienstverband van de advocaat-bestuurders bij SSAR in de gegeven situatie niet aan de gekozen structuur in de weg.[292]

Op SSAR als samenwerkingsverband zijn verder enkele Voda-vereisten voor 'praktijkrechtspersonen' van toepassing.[293] Het statutaire doel van de praktijkrechtspersoon moet zijn gericht op het uitoefenen van de rechtspraktijk, met inachtneming van de toepasselijke beroepsregels (art. 5.7 lid 1 sub a en b Voda). De meerderheid van de bestuurders en de voorzitter moeten advocaten zijn die binnen de praktijkrechtspersoon de praktijk uitoefenen (art. 5.7 lid 1 sub c Voda).[294] Aan deze vereisten voldoet SSAR uiteraard.

Zoals aangegeven is het 'buiten dienstverband'-vereiste van artikel 5.2 sub b Voda voor gevallen als SSAR te scherp geformuleerd. Het verdient de voorkeur de tekst van die Voda-bepaling beter met het doel in overeenstemming te brengen. Dat maakt de voorschriften toegankelijker en effectiever. Daarnaast rijst de vraag waarom SSAR zich uitsluitend op de 'rechtspraktijk' moet toeleggen. Ons is niet bekend of SSAR uitbreiding van haar dienstenpakket zou willen overwegen. Maar waarom andere vormen van sociale bijstand (dan rechtsbijstand) voor SSAR a priori verboden terrein zijn, is onduidelijk. Verder lijkt het vereiste contingent advocaten in het bestuur onnodig zwaar. De *pool* waaruit goed management geworven kan worden, wordt er sterk door beperkt. En ook bestuurders die geen advocaat zijn, kunnen aan waarborging van

[290] Hiermee wordt voldaan aan de art. 5.2, 5.3 en 5.4 Voda.

[291] Drie van de vijf bestuurders van SSAR zijn advocaat. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van art. 5.6 Voda, dat de meerderheid van het bestuur uit advocaten moet bestaan.

[292] Wellicht is het in de Voda anders bedoeld. Misschien is beoogd dat een 'praktijkrechtspersoon' (art. 5.7 Voda) ook los van een 'eenpitter' of 'samenwerkingsverband' (art. 5.2 aanhef en sub a en b Voda) aan de orde kan zijn. In dat geval zou het werknemerschap van de advocaat-bestuurders van SSAR geen potentiële belemmering opleveren (vgl. art. 5.9 aanhef en sub d Voda). Het feit dat dit onduidelijk is, onderstreept de gebrekkige toegankelijkheid en leesbaarheid van de Voda.

[293] De vereisten rond aandeelhouderschap en stemrecht voor praktijkrechtspersonen (art. 5.8 Voda) gelden niet, omdat SSAR een stichting is en derhalve geen leden of aandeelhouder heeft.

[294] Hetgeen in art. 5.7 lid 1 sub c Voda is vermeld over aandeelhouderschap en andere IDS-beroepen is weggelaten, omdat deze punten bij SSAR niet spelen.

de professionele onafhankelijkheid van de advocaten bijdragen (zoals al uitgebreider is besproken in paragraaf 5.2).[295]

Afgezien van deze kanttekeningen, gaan wij ervan uit dat de toepasselijke regels voor SSAR (en vergelijkbare gevallen) effectief en niet-excessief zijn.

SJGR is op dit moment niet aan advocatenregels gebonden, omdat er geen advocaten werkzaam zijn. Hier rijst de vraag welke advocatenregels zouden (moeten) gelden, indien SJGR advocaten in dienst zou gaan nemen. Dan komt men uit bij de regels die zojuist bij SSAR zijn beschreven. Ook het vereiste dat de meerderheid van de bestuurders en de voorzitter advocaat moeten zijn, zou dan dus gaan gelden. In de context van SSAR rees de vraag al of dat vereiste excessief is. Bij SJGR zou die vraag nog nadrukkelijker spelen, omdat zich hier sneller laat denken dat de aan te bieden advocatendiensten maar een relatief beperkt onderdeel van het dienstenpakket zouden uitmaken. SJGR kan zich immers primair op de eerstelijns rechtshulp blijven richten, met aanvullend slechts een verbeterde brugfunctie naar de sociale advocatuur.

De hier besproken verruimingen kunnen ons inziens vrij eenvoudig worden gefaciliteerd, door voor dergelijke gevallen een erkenningsregeling als bedoeld in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 op te zetten.

5.4.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Dit brengt ons bij de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel voor SSAR en SJGR (indien men bij SJGR in-huis advocaten zou willen aannemen). Hier dringt zich met name een vergelijking op met de Voda-regels voor ideële organisaties, besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2.6.

Wat in de Voda precies met een 'organisatie met een ideële doelstelling' wordt bedoeld, is niet geheel duidelijk. SSAR kan wellicht als ideële organisatie worden aangemerkt. Zij is althans aan het uitkeringsverbod van stichtingen onderworpen (art. 2:285 lid 3 BW); en de sociale rechtshulp die zij biedt heeft een zeker ideëel karakter (al kan uit het samenwerkingskarakter van SSAR wellicht ook het verdienen van een redelijk inkomen voor de advocaten als zelfstandig doel worden afgeleid). SJGR kan met meer zekerheid als ideële organisatie worden aangemerkt.

Maar dit is allemaal niet genoeg voor een beroep op de Voda-regels voor ideële organisaties. SSAR en SJGR hebben geen leden. Zij richten zich ook niet op een doelgroep van rechtzoekenden die met leden gelijk te stellen valt. Zij richten zich juist op een breed publiek van minvermogenden. Dat staat aan de toepassing van de Voda-regels voor ideële organisaties in de weg. Enkel door dit verschil geldt voor SSAR en SJGR (indien men daar in-huis advocaten in dienst wil nemen) het vereiste dat de meerderheid van het bestuur uit advocaten moet bestaan. Bij kwalificerende ideële organisaties wordt die eis van bestuurssamenstelling niet gesteld. Dit verschil in behandeling komt ons ongerechtvaardigd voor.

[295] De advocaten van SSAR hoeven overigens niet over een 'professioneel statuut' te beschikken (art. 5.12 Voda is niet van toepassing). Wel dient de statutaire doelstelling van SSAR een verwijzing naar de beroepsregels te bevatten (art. 5.7 lid 1 sub b Voda).

5.4.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

Vanuit maatschappelijk oogpunt zijn SSAR en SJGR aantrekkelijke structuren voor sociale rechtshulp. Het zijn beide stichtingen. SSAR heeft advocaten in dienst, SJGR niet, maar zou met advocaten wellicht haar missie kunnen versterken.

De voor deze organisaties geldende regels komen grotendeels gunstig uit de toetsing. Op één punt gaan de gestelde vereisten wat ons betreft te ver. Dit betreft het vereiste dat het bestuur van SSAR en van SJGR (indien SJGR advocaten in dienst zou willen nemen) per se in meerderheid uit advocaten moet bestaan. Dit vereiste vervalt, indien de regels voor ideële organisaties kunnen worden toegepast. Het begrip 'ideële organisaties' verdient wat ons betreft een zodanig ruime uitleg dat een overwegende gerichtheid op sociale rechtshulp daaronder begrepen is. Bij een overwegende gerichtheid op sociale rechtshulp kan het geldende leden-vereiste bovendien komen te vervallen. Deze verbeteringen in de regelgeving verdienen het volgens ons om op korte termijn te worden ingevoerd.

Zoals zojuist al aangegeven aan het slot van paragraaf 5.4.2, kan de oplossing worden gezocht in een erkenningsregeling als bedoeld in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4. Die regeling kan zeker stellen dat organisaties als SSAR en SJGR als 'ideële organisaties' worden gezien. De erkenningsregeling kan dan verder inhouden dat een ideële organisatie, onder nader te stellen voorwaarden, haar in-huis advocaten voor derden mag laten optreden, ook zonder een ledenbestand (of als de organisatie een ledenbestand heeft, ook buiten dat ledenbestand).

5.5 Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen

Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen komen in de Nederlandse advocatuur wel voor, maar weinig.[296] Eerder werd al opgemerkt dat de Nederlandse advocatuur niet of nauwelijks netwerkorganisaties kent, met kleinschalige kantoren voor laagdrempelige toegang, opererend onder een franchiseformule met een gezamenlijke merknaam, backoffice en kwaliteitseisen. Voor de middengroep van rechtzoekenden lijkt dit juist een interessante propositie.[297]

Een voorbeeld van een bestaande franchiseorganisatie is LegalTree.[298] Het onlangs in Amsterdam genomen initiatief voor de oprichting van Suyt Sociaal verdient eveneens vermelding.[299] LegalTree en Suyt Sociaal zijn beide besproken in hoofdstuk 3.

In enkele andere landen kent de advocatuur meer franchiseorganisaties.[300] Quality Solicitors Network (in Engeland) en AGN Avocats (in Frankrijk) zijn voorbeelden. Die laatste franchiseorganisatie heeft tientallen kantoren verspreid over Frankrijk. Hun kantoren hebben de uitstraling van een winkel, voor laagdrempelige toegang. Zij bieden ook online-advocatendiensten

[296] Gevallen als Houthoff (een coöperatie) blijven hier buiten beschouwing. Daarin wordt (anders dan hier aan de orde) in coöperatieverband de praktijk voor gezamenlijke rekening en risico uitgeoefend door de partners die de (directe of indirecte) leden van de coöperatie zijn.
[297] Stokkermans & De Roo 2023, par. 2.4.4 (slot), 7.2.4 en 7.3.2.
[298] Zie legaltree.nl.
[299] Zie Bruinsma 2025.
[300] Zie Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.4.4, 6.4.4, 6.5.1 en 6.5.2.

aan. AGN Avocats is gericht op particulieren en kleine ondernemingen. Uit het Nederlandse notariaat zijn eveneens succesvolle franchiseformules bekend. De grootste daarvan is Netwerk Notarissen, een landelijke organisatie van 150 notariskantoren.[301]

De vraag is of de Voda-regels voldoende ruimte laten voor franchiseorganisaties en coöperatieve modellen in de Nederlandse advocatuur, en of het opzetten van zulke praktijkstructuren verdere stimulering verdient.

5.5.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen in de advocatuur kunnen een positieve bijdrage aan een goede rechtsbedeling leveren. Zij kunnen bijdragen aan een efficiënte praktijkvoering en er kan gebouwd worden aan stabiele kwaliteit van de dienstverlening en een daarbij passend kwaliteitsimago. Tegelijkertijd kunnen de deelnemende partners en kantoren de praktijk vergaand naar eigen inzicht en voor eigen rekening en risico uitoefenen (binnen de grenzen van de franchise-afspraken). De gecreëerde schaalgrootte biedt ruimte om advocaatstagiaires (en advocaat-medewerkers) in dienst te nemen. Dit draagt verder bij aan de voordelen van schaalgrootte en aan de continuïteit. Praktijkstructuren van dit type kunnen ook een aantrekkelijke werkomgeving opleveren. Dat kan weer bijdragen aan de aantrekkingskracht van de advocatuur op talent, en ook langs die weg de kwaliteit van de advocatuur helpen bevorderen. Vanuit het belang van een goede rechtsbedeling heeft dit type organisaties dus een zeker potentie.

5.5.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

Waarom franchiseorganisaties en coöperatieve modellen dan toch (nog) zo weinig voorkomen in de Nederlandse advocatuur, valt moeilijk te zeggen. Misschien staat de mogelijkheid van deze praktijkstructuren bij advocaten onvoldoende op de radar (onbekend maakt onbemind). Misschien zijn er advocatenregels die de formule onnodig ingewikkeld maken. Dit laatste wordt in deze stap 2 onderzocht.

Bij franchiseorganisaties en coöperatieve modellen spelen de advocatenregels over naamgeving en provisieverbod; die zijn besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2.8.[302] Die regels staan aan bestaande structuren kennelijk niet in de weg, maar hoe dat precies zit, is niet helder. De regels laten ruimte voor interpretatie en er ontbreekt gepubliceerd beleid waarop initiatiefnemers zich kunnen richten.

Bij de regel over naamgeving (art. 5.5 Voda) is onduidelijk hoe de franchisegever in het plaatje past. Met die franchisegever delen de deelnemende advocaten de naam waarmee ze gezamenlijk naar buiten treden. Die franchisegever kan ook samen met de advocaten naar buiten treden, onder meer als betaaladres voor de te verlenen advocatendiensten. Binnen die franchisegever zelf wordt evenwel geen advocatenpraktijk uitgeoefend, waardoor deze niet kwalificeert als een praktijkrechtspersoon of deelnemer aan een toegelaten

[301] Zie netwerknotarissen.nl. Zie ook Stokkermans 2018, par. 2.1.3.
[302] Zie paragraaf 2.8.

samenwerkingsverband. Er kunnen goede redenen zijn om niettemin geen strijd met artikel 5.5 Voda aan te nemen, maar die redenen zijn onvoldoende kenbaar. Verduidelijking is gewenst.

Vragen rond het aangehaalde provisieverbod (in de Gedragsregels advocatuur) rijzen vanwege de financiële vergoeding die de deelnemende advocaten aan de franchisegever verschuldigd zullen zijn. Voor de hand kan liggen dat die vergoeding wordt bepaald op basis van de omzet die de deelnemende advocaat genereert. Tegelijkertijd ligt in de formule besloten dat die omzet mede het gevolg is van de gezamenlijk gevoerde naam. Zo kan de vergoeding aan de franchisegever op het eerste gezicht (mede) worden opgevat als een verboden beloning voor het verkrijgen van opdrachten. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om vergoedingen als hier bedoeld toelaatbaar te achten. Regel 2 sub 3 van de Gedragsregels advocatuur biedt die ruimte en legt de bewijslast daarvoor bij de individuele advocaat die zulke betalingen wil afspreken. Ook hier zijn de redenen voor toelating onvoldoende kenbaar en is verduidelijking gewenst.

Daarnaast verdient het voorkomen van belangenverstrengeling aandacht. Volgens regel 15 van de Gedragsregels advocatuur mag een advocaat of samenwerkingsverband niet optreden voor twee partijen met een tegengesteld belang. Bij een franchiseorganisatie hoeft geen sprake te zijn van een 'samenwerkingsverband' tussen de aangesloten advocaten of kantoren, maar kunnen er niettemin goede redenen zijn om dezen niet in een zaak voor partijen met tegengestelde belangen te laten optreden.

5.5.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Bij de aangehaalde advocatenregels over naamgeving en provisieverbod luistert het nauw. Het is belangrijk om goed onder woorden te brengen wat in de context van franchiseorganisaties en coöperatieve modellen precies toelaatbaar wordt geacht. Dit mede ter afbakening van gevallen waarin een strenger beleid rond naamgeving en provisieverbod gewenst is.

Zo rijst bij de regel over naamgeving onder meer de vraag of een advocatenkantoor als franchisenemer de naam van een accountantskantoor zou mogen gebruiken. In verschillende andere landen wordt dat toegelaten.[303] In de huidige formulering van artikel 5.5 Voda ligt een verbod daarop besloten. Beoordeeld zal moeten worden of handhaving van dat verbod gerechtvaardigd is, en zo ja op welke gronden. Bij de verduidelijking die in stap 2 is bepleit, verdient dit aandacht. Een nadere beoordeling van dit vraagstuk zou in fase 2 van het door ons voorgestelde actieplan kunnen worden meegenomen.

Bij de bepleite verduidelijking van het provisieverbod kan mede worden gelet op het reeds bestaande NOvA-beleid rond betalingen voor de diensten van bemiddelingswebsites. In de officiële toelichting op regel 2 van de Gedragsregels advocatuur wordt dat beleid al benoemd. Ook hier is een nadere beoordeling gewenst van wat wel en wat niet toegestaan zou moeten worden, en aandacht daarvoor bij de redactionele uitwerking.

[303] Vgl. Stokkermans & De Roo 2023, par. 6.4.4 (slot).

In die officiële toelichting op genoemde regel 2 wordt overigens nog benadrukt dat uiteindelijk het oordeel van de tuchtrechter bepalend is. Dit is begrijpelijk en terecht, maar neemt niet weg dat meer duidelijkheid op voorhand gewenst is en gegeven kan worden.

5.5.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

De conclusie is duidelijk: franchiseorganisaties en coöperatieve modellen in de advocatuur kunnen een bijdrage aan een goede rechtsbedeling leveren. Terecht zijn enkele van dergelijke praktijkstructuren ook al toegelaten. Aanbeveling verdient om na te gaan welke advocatenregels twijfel over die toelaatbaarheid kunnen oproepen en die regels te verduidelijken. Initiatiefnemers van zulke praktijkstructuren kunnen dan sneller vooruit. Genoemd zijn de advocatenregels rond naamgeving, provisieverbod en belangenverstrengeling, maar meer regels kunnen verduidelijking verdienen. Dit kan in fase 2 van het actieplan worden meegenomen.

Suyt Sociaal laat een potentieel interessante bijdrage aan herstructurering van de sociale advocatuur zien. Wellicht kunnen ook de regels en het beleid rond de gefinancierde rechtsbijstand worden nagelopen, om te bezien of daar verdere mogelijkheden zijn die aan zulke praktijkstructuren kunnen bijdragen.

De vraag of een advocatenkantoor als franchisenemer de naam van een accountantskantoor zou moeten mogen voeren (wat nu verboden is), verdient eveneens nadere beoordeling. Ook dit zou in fase 2 van het door ons voorgestelde actieplan kunnen worden meegenomen.

5.6 Tussenconclusie

De huidige Voda-regels over praktijkstructuren voor advocaten zijn het resultaat van een langjarige ontwikkeling. Waar advocaten begonnen als eenpitters en in maatschapsverband, kwamen er steeds meer praktijkstructuren bij. Telkens wist de advocatuur de maatschappelijke roep om modernisering een plaats te geven. Zo mochten advocaten de praktijk in een bv gaan uitoefenen, werden bepaalde IDS-verbanden toegelaten, en mochten in-huis advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren voor verzekerden gaan optreden.

De laatste jaren lijkt het incorporeren van maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in de regelgeving wat stroever te verlopen. Regelmatige herijking van de regels aan maatschappelijke behoeften, blijft echter van groot belang. In tijden als de onze, met snelle maatschappelijke veranderingen, is regelmatige herijking van nog groter belang dan voorheen, maar moet ook extra worden opgepast voor onbezonnen vernieuwingen. Daarom hebben we in hoofdstuk 4 het belang van een goede rechtsbedeling voorop gezet en een evenredigjheidstoets uitgewerkt, waaraan mogelijke vernieuwingen zorgvuldig beoordeeld kunnen worden (in vier stappen).

In dit hoofdstuk is die evenredigheidstoets toegepast op enkele praktijkstructuren die blijkens onze consultaties op dit moment concreet aandacht verdienen. Samengevat komt uit deze beoordeling naar voren:

- Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren**.** De bestaande regeling voor in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren biedt een

positieve bijdrage aan de rechtsbedeling. Enkele onduidelijkheden en onvolkomenheden in de regels verdienen aandacht.

- *BrandMR en VvAA Rechtsbijstand (als deelnemers aan het lopende experiment).* In dit experiment mogen in-huis advocaten van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren mede voor niet-verzekerden optreden. Het experiment laat een positieve bijdrage aan de rechtsbedeling zien (met ook een waardevolle brug tussen sociale en commerciële advocatuur) en verdient definitieve bestendiging. Gesignaleerde risico's kunnen met werkbare waarborgen worden ondervangen. Daartoe kan een erkenningsregeling voor betrokken praktijkhouders worden opgezet, langs de lijnen die we in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 hebben geschetst. Voor verder uitstel na het einde van de lopende experiment-termijn zien wij geen goede grond. Wel moet nog verder over de precieze waarborgen worden nagedacht. Dit betreft onder meer de invoering van een geschiktheidstoets voor bestuurders die geen advocaat zijn, ter vervanging van de experiment-regel dat het bestuur in meerderheid uit advocaten moet bestaan. Daarvoor is tot het einde van de experiment-fase (31 december 2027) nog voldoende tijd.
- *Stichtingen voor sociale rechtshulp.* In de bespreking van SSAR en SJGR als bestaande stichtingen voor sociale rechtshulp kwam een cruciaal punt op bij de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3). Hoe kan een brug worden geslagen met de Voda-regels voor ideële organisaties? Een goede manier is om een ruime uitleg te geven aan het begrip 'ideële organisaties', en om bij een overwegende gerichtheid op sociale rechtshulp geen ledenverband meer te vereisten. Ook hier kan worden gedacht aan de invoering van een geschiktheidstoets voor bestuurders die geen advocaat zijn. Ook dit kan in een erkenningsregeling voor betrokken praktijkhouders (als beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4) worden uitgewerkt. Deze verbeteringen in de regelgeving kunnen wat ons betreft op korte termijn worden ingevoerd.
- *Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen.* Terecht zijn enkele van dergelijke praktijkstructuren al toegelaten. Aanbeveling verdient om advocatenregels die twijfel over de toelaatbaarheid oproepen te verduidelijken. Initiatiefnemers van zulke praktijkstructuren kunnen dan sneller vooruit. Het voorbeeld van Suyt Sociaal laat zien dat franchiseorganisaties en coöperatieve modellen ook een bijdrage aan herstructurering van de sociale advocatuur kunnen leveren. Ook de regels en het beleid rond de gefinancierde rechtsbijstand kunnen worden nagelopen, om te bezien of die beter op de behoeften van zulke praktijkstructuren kunnen inspelen.

Zoals al aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk, kunnen diverse aanpassingen in de regelgeving per 1 januari 2028 van kracht worden. Dat is de datum waarop het lopende experiment voor rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren afloopt. Per die datum kan de experiment-regeling in een permanente regeling worden omgezet. Dan kunnen ook de genoemde regels voor ideële organisaties worden aangepast, om stichtingen voor sociale rechtshulp meer ruimte te geven. Om daar te komen is enig nader overleg tussen de NOvA (als regelgever en toezichthouder), het ministerie van J&V (vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor het rechtsbestel) en belanghebbenden nodig. Daarvoor is naar wij menen voldoende tijd. In het actieplan met drie fasen dat dit rapport voorstelt, is dit fase 1.

In fase 2 van het actieplan kunnen tevens twee vragen worden meegenomen die in fase 1 wel zijn opgeworpen, maar nog niet (volledig) worden beantwoord. Enerzijds betreft dit de vraag

of ook rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die hun in-huis advocaten alleen voor verzekerden laten optreden, eveneens aan een erkenningsregeling voor praktijkhouders onderworpen zouden moeten worden. Anderzijds hebben wij hier het oog op gewenste verduidelijkingen voor franchiseorganisaties en coöperatieve modellen.

Twee mogelijke verdere vernieuwingen worden in hoofdstuk 6 apart besproken (actieplan, fase 2). Dit betreft in de eerste plaats nog niet toegelaten vormen van IDS. In dat kader kan tevens de zojuist al opgeworpen vraag worden meegenomen, of een advocatenkantoor als franchisenemer de naam van een accountantskantoor zou moeten mogen voeren (wat nu verboden is). In hoofdstuk 6 komt ook het idee aan de orde om meer ruimte te bieden voor externe kapitaaldeelnemingen. Die laatste kwestie staat in een zeker verband met de omzetting van het experiment waaraan BrandMR en VvAA Rechtsbijstand meedoen in een permanente regeling. De vraag rijst immers waarom een schaderegelingkantoor dat advocatendiensten aan niet-verzekerden aanbiedt wel externe kapitaalverschaffers zou mogen hebben, en een klassiek advocatenkantoor niet.

Naast de vraag welke praktijkstructuren voor advocaten al dan niet voor toelating in aanmerking zouden moeten komen, en welke waarborgen daarbij passen, is nog een vraag van belang. Daarbij gaat het om de instantie die over toelating zou moeten beslissen, en de informatie die deze instantie nodig heeft om tot verdere beslissingen daarover te komen. Die kwestie komt in hoofdstuk 7 aan de orde (actieplan, fase 3).

6 Toetsing van verdergaande mogelijkheden (actieplan, fase 2)

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 hebben we al een viertal praktijkstructuren getoetst op basis van het beoordelingskader dat we in hoofdstuk 4 hebben ontwikkeld. In aanvulling daarop onderwerpen we hierna nog een tweetal vernieuwende mogelijkheden aan die evenredigheidstoets:

- Meer IDS-mogelijkheden
- Externe kapitaaldeelnemingen

Van diverse kanten in onze consultaties werd een behoefte in deze richtingen gesignaleerd, maar zijn er ook wel bedenkingen geuit; zie hoofdstuk 3. Die bedenkingen zien op zowel de toegevoegde waarde voor een goede rechtsbedeling als op risico's voor de professionele onafhankelijkheid van de betrokken advocaten.

Dit vraagt dus wederom om een zorgvuldige evenredigheidstoetsing. Hierbij volgen wij weer de vier stappen die in hoofdstuk 4 voor het beoordelingskader zijn gegeven:

- Stap 1: bijdrage aan een goede rechtsbedeling;
- Stap 2: effectieve en niet-excessieve waarborgen;
- Stap 3: toetsing aan het gelijkheidsbeginsel; en
- Stap 4: check op het totaalbeeld en conclusie

Net als in hoofdstuk 5 hebben onze toetsingen een indicatief karakter.[304] De toetsingen in dit hoofdstuk 6 zijn eveneens gebaseerd op informatie die in hoofdstuk 3 is vermeld en een eigen analyse daarvan ten opzichte van het beoordelingskader van hoofdstuk 4. Ondanks de zorgvuldigheid waarmee we te werk zijn gegaan, kunnen er lacunes in onze informatie zitten. Bovendien volgt uit de beoordelingen dat op bepaalde punten beleidskeuzes te maken zijn, zoals een keuze tussen alternatieve waarborgen.

De conclusies in dit hoofdstuk zijn minder eenduidig dan in hoofdstuk 5. Dit komt doordat de problematiek hier complexer is. Ook zien wij voor de hier te bespreken praktijkstructuren iets minder urgentie om tot snelle regelaanpassing te komen dan bij in hoofdstuk 5 getoetste gevallen (waar we regelaanpassingen per 1 januari 2028 hebben voorgesteld). Daarom hebben we concrete besluitvorming over toelating van deze mogelijkheden in fase 2 van het actieplan ondergebracht.

6.2 Meer IDS-mogelijkheden

In een interdisciplinair samenwerkingsverband (IDS-verband) werken advocaten samen met beoefenaren van andere vrije beroepen. De term 'samenwerkingsverband' heeft hier de

[304] Zie par. 5.1. Om vertrouwelijkheidsredenen zijn ook hier onze (indicatieve) beoordelingen beperkt wetenschappelijk onderbouwd. In het nadere overleg met NOvA en andere betrokkenen kunnen partijen nadere gegevens aandragen.

specifieke betekenis die de Voda eraan geeft. In het samenwerkingsverband wordt voor gezamenlijke rekening en risico de praktijk uitgeoefend of wordt de zeggenschap of eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening gedeeld.[305] Advocaten die eraan deelnemen, mogen niet in dienst zijn van het samenwerkingsverband.[306] De Voda laat IDS-verbanden uitsluitend toe met notarissen, universitair geschoolde belastingadviseurs, en octrooigemachtigden.[307] Dit worden beoefenaren van andere toegelaten 'vrije beroepen' genoemd.

In onze consultaties is onderzocht of er feitelijk behoefte bestaat aan IDS-verbanden met nog andere beroepsbeoefenaren. Daarbij valt onder meer te denken aan kantoren waarin op IDS-basis wordt samengewerkt door:

- advocaten, accountants en al dan niet universitair geschoolde belastingadviseurs (om het MKB een *one-stop-shop* te bieden);
- advocaten en gerechtsdeurwaarders (in een gespecialiseerde incassopraktijk);
- advocaten en architecten (om mensen met bouwplannen een multidisciplinaire service te bieden);
- advocaten, schuldhulpverleners, artsen en psychologen (om mensen met multi-problematiek geïntegreerde diensten te kunnen aanbieden).

In algemene zin bleek er steun voor een dergelijke ontwikkeling te zijn. Van concrete interesse bij specifieke partijen bleek evenwel nauwelijks. Of die alsnog verwacht mag worden bij verruiming van de regels, is onduidelijk.

Wij concluderen hieruit dat concrete uitbreiding van de IDS-mogelijkheden op dit moment niet urgent is. Met het oog op de middellange termijn (drie à vier jaar) kan wel alvast worden bezien hoe een verruiming van de IDS-mogelijkheden er eventueel uit zou kunnen zien. Hieronder volgt een aanzet daartoe.

6.2.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

Dat typen IDS-organisaties die nu nog verboden zijn, een bijdrage aan een goede rechtsbedeling kunnen leveren, kwam al naar voren in het WODC-rapport uit 2023. In de conclusies van dat rapport staat het volgende te lezen:[308]

> *Multidisciplinaire samenwerking (MDP).* Een deel van de innovaties die met ABS kans krijgen, ligt bij meer multidisciplinaire samenwerking. Er wordt dan minder vanuit een gefragmenteerde aanbodzijde gedacht (beoefenaren van verschillende beroepen lossen specialistische deelvragen op), en meer vanuit de vraagzijde (burgers zitten met complexe problemen die om een geïntegreerde aanpak vragen van zowel juridische als andere aspecten). Een dergelijke integrale benadering vanuit de vraagzijde vraagt al gauw om ruimte voor samenwerkingsverbanden tussen meer dienstverleners dan de

[305] Art. 5.3 Voda.
[306] Art. 5.2 aanhef en sub b Voda.
[307] Art. 5.4 Voda.
[308] Stokkermans & De Roo 2023, par. 7.3.2 onder 'Multidisciplinaire samenwerking'.

huidige IDS-regels van de NOvA bieden. In Duitsland en Frankrijk is recentelijk ingezet op meer samenwerkingsmogelijkheden voor beoefenaren van verschillende (vrije) beroepen. Nederland kan hierin volgen.

Bij uitbreiding van de MDP-mogelijkheden kan worden gedacht aan associaties van advocaten (en notarissen) met accountants en financieel adviseurs. De Nederlandse afwijzing van zulke associaties rond de millenniumwisseling verdient heroverweging. Binnen de middengroep van rechtzoekenden kan dit onder meer aantrekkelijk zijn voor kleine ondernemers. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan ambachtslieden en agrarische ondernemers die een *one stop shop* voor diverse zakelijke dienstverlening aantrekkelijk vinden. Op dit moment wordt vanuit accountantskantoren ook al juridisch advies gegeven. Met advocaten (en notarissen) erbij kan de kwaliteit en omvang van deze dienstverlening een nieuwe impuls krijgen.

Ook in andere constellaties kan meer ruimte voor MDP's (mede) voor de middengroep van rechtzoekenden aantrekkelijk zijn, zoals samenwerking van advocaten met schuldhulpverleners, artsen en psychologen (voor het helpen van mensen met multi-problematiek), en met architecten en bouwkundigen (voor bijstand bij verbouwingen en bouwgeschillen). Uiteraard is via een kostenmaatschap of netwerk nu al bepaalde samenwerking van advocaten met andere beroepsgroepen mogelijk; zo kan ieder in een verzamelgebouw een zelfstandige praktijk voeren. De MDP is een samenwerkingsvorm die soms aantrekkelijker kan zijn.

De nog verboden vorm van IDS die in onze consultaties het meest ter sprake kwam, betreft het IDS-verband van advocaten met accountants. Het idee dat een dergelijke *one stop shop* een welkome aanvulling in de dienstverlening aan het MKB kan zijn, werd door sommige gesprekspartners gedeeld. Hierbij werd benadrukt dat het huidige verbod uitsluitend uit de advocatenregels volgt. De accountantsregels staan aan dergelijke IDS-verbanden niet in de weg. Enkele gesprekspartners plaatsten ook vraagtekens bij het (eveneens eenzijdig vanuit de advocatuur geldende) verbod op IDS-verbanden van advocaten met niet-universitair geschoolde leden van het Register Belastingadviseurs. Ruimte daarvoor kan eveneens interessant zijn ten behoeve van *one stop shop* dienstverlening aan onder meer het MKB.

6.2.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

De waarborgen die de Voda op dit moment biedt, voor de professionele onafhankelijkheid van advocaten in een IDS-verband, zijn besproken in hoofdstuk 2, paragraaf 2.4. De belangrijkste van die waarborgen zit in de beperking van de beroepsgroepen waarmee advocaten mogen samenwerken. Die beperking biedt een effectieve waarborg tegen risico's die uit samenwerking met andere beroepsgroepen kunnen voortvloeien. Dat spreekt vanzelf. De vraag is of die beperking excessief is. Dit is het geval, indien de risico's van verruiming van de IDS-mogelijkheden goed ondervangen kunnen worden. Dat zou mogelijk kunnen met soortgelijke voorschriften als voor de al toegelaten IDS-verbanden en/of met andere hanteerbare vereisten.

De belangrijkste zorgen lijken op een viertal terreinen te liggen. Wij benoemen deze afzonderlijk en doen enkele suggesties voor waarborgen die deze zorgen zouden kunnen ondervangen:

- Beroepsbeoefenaren waarmee advocaten nu geen IDS-verband mogen aangaan, zijn (mogelijk) niet aan vergelijkbaar extern toezicht en tuchtrecht onderworpen. Dit zou ondervangen kunnen worden door de entiteit waarin wordt samengewerkt en waarbinnen onder meer de advocatenpraktijk wordt uitgeoefend (de praktijkhouder) als zodanig onder het advocatentoezicht en sanctierecht te brengen.[309] Dit kan worden bereikt door die praktijkhouder aan een erkenningsregeling te onderwerpen. Voor verdere ideeën hierover, zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2.
- Beroepsbeoefenaren waarmee advocaten nu geen IDS-verband mogen aangaan, kunnen beroepsmatige verplichtingen hebben die met de verplichtingen van advocaten in conflict kunnen komen. Denk bijvoorbeeld aan vertrouwelijke informatie die een cliënt met de advocaat deelt. Die informatie kan relevant zijn voor andere beroepsbeoefenaren, maar mag niet met hen worden gedeeld. Binnen een kantoor kan dat mogelijk met organisatorische *chinese walls* worden ondervangen. Voor zover dat niet afdoende is, kunnen bepaalde dienstencombinaties voor eenzelfde cliënt worden uitgesloten. Zo zou bepaald kunnen worden dat een advocaten/accountantskantoor dat advocatendiensten voor een cliënt verricht geen controleverklaring op de jaarrekening van die cliënt mag afgeven, maar bijvoorbeeld wel een samenstellingsverklaring.
- Voor een optimale beroepsuitoefening kan het gewenst zijn dat de unit advocatuur binnen een IDS-verband als zodanig een afzonderlijke aansturing en beperkte economische zelfstandigheid behoudt. In dat geval kan vereist worden dat de unit advocatuur in een separate rechtspersoon wordt ondergebracht. Dan kan een IDS-verband tussen advocaten en accountants bijvoorbeeld worden opgezet als een holding-bv waarvan de partners van beide bloedgroepen aandeelhouder zijn, met onder die holding-bv twee dochter-bv's: een advocatuur-bv en een accountants-bv. Vergelijk in dit verband het voorschrift voor multibranche verzekeraars om de verzekerde rechtsbijstand in een 'juridisch zelfstandige' entiteit onder te brengen.[310]
- Afhankelijk van de disciplines die in het IDS-verband samenwerken, en de klanten-doelgroep waarop het kantoor zich richt, kan er wellicht een commerciële druk (tot winstmaximalisatie voor de aandeelhouders of anderszins) ontstaan, die een risico vormt voor goede beroepsuitoefening door de daar werkzame advocaten. Om zulke risico's te ondervangen kan worden gedacht aan (verdere) waarborgen rond 'missie en missiebescherming', zoals besproken in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2.

Het is hier niet de plaats om tot een afgerond oordeel te komen. De boodschap is dat als verruiming van de IDS-mogelijkheden het belang van een goede rechtsbedeling kan dienen (stap 1), een scala aan mogelijke waarborgen ter beschikking staat om de mogelijke risico's daarvan in te dammen (stap 2). Daar zitten (min of meer) innovatieve waarborgen bij die zich ook

[309] We verwijzen hier bewust niet naar tuchtrecht (omdat dit zich moeilijk laat collectiviseren), maar naar het bredere begrip sanctierecht. Vergelijk de discussie die daarover woedt in het medisch tuchtrecht: Herregodts e.a. 2022, waarin ook aandacht is besteed aan het collectiviseren van het tuchtrecht (om andere redenen, namelijk meer netwerksamenwerking en gedeelde behandelverantwoordelijkheden).
[310] Zie par. 2.5.

uitstekend lenen voor toepassing bij vernieuwingen buiten de IDS-sfeer. Het idee van een erkenningsregeling voor betrokken praktijkhouders (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2) biedt voor de nodige specifieke waarborgen een goede basis.

6.2.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Bij de uitwerking van het voorgaande kan tevens de benodigde toetsing aan het gelijkheidsbeginsel worden meegenomen. Een bijzonder punt dat daarbij aandacht zal verdienen, betreft mogelijke waarborgen rond 'missie en missiebescherming'. Dat type waarborgen, besproken in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.4.2), kan helpen voorkomen dat het eigen financiële belang van de aandeelhouders de uitoefening van de advocatenpraktijk te zeer gaat beheersen.

De vraag is of het risico op te vergaande vercommercialisering bij (bepaalde) nieuwe IDS-beroepen daadwerkelijk groter is dan bij advocaten en al toegelaten IDS-beroepen. Dit vraagt om een zorgvuldige beoordeling. Misschien kunnen bepaalde nieuwe IDS-vormen worden onderworpen aan waarborgen als zojuist bedoeld, en kunnen al toegelaten praktijkstructuren daarvan gevrijwaard blijven. Hierbij verdient ook aandacht dat bij nieuwe samenwerkingsvormen de geheimhouding en het verschoningsrecht goed geborgd dienen te zijn. Verdere doordenking van een en ander zou ook tot de conclusie kunnen leiden dat de waarborgen voor bepaalde bestaande gevallen wat verdere aanscherping verdienen. Zo is denkbaar dat (ook) bestaande IDS-kantoren aan een vergunningplicht worden onderworpen voor een meer gestructureerde afstemming van het externe toezicht op kantoor-niveau tussen de externe toezichthouders van de op dat kantoor samenwerkende beroepsgroepen.

Interessant om hierbij te vermelden is dat missie-gedreven praktijkstructuren in bepaalde beroepssectoren wel voorkomen. Voor accountants noemen wij in dit verband het voorbeeld van Flynth.

Flynth adviseurs en accountants

Flynth heeft een sterke positie in het MKB. In tegenstelling tot de meeste grote accountantskantoren kent Flynth geen partnerstructuur De onderneming is eigendom van een stichting met een maatschappelijke doelstelling.

De kantoren waaruit Flynth is voortgekomen opereerden in de agrarische sector, landbouw en tuinbouw en het MKB. Toen deze bedrijven een eeuw geleden meer cijfers aan de fiscus moesten gaan overleggen, kwam er vraag naar gespecialiseerde kantoren. In de geest van die tijd werden die opgezet door vakorganisaties met een katholieke, neutrale of protestants-christelijke signatuur, in een coöperatief model. De verzuiling ligt achter ons, maar het centraal stellen van een maatschappelijke missie en het ontbreken van een winstdoel voor aandeelhouders leven in de huidige structuur van Flynth voort.

Het centraal stellen van een maatschappelijke missie en het ontbreken van een winstdoel voor aandeelhouders, zoals dat bij Flynth aan de orde is,[311] staat momenteel weer volop in de be-

[311] Zie over Flynth: www.flynth.nl/over.

langstelling.[312] Dit zou een element kunnen zijn dat bij de verruiming van de huidige IDS-regels kan worden meegenomen.

6.2.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

Er zijn aanwijzingen dat verruiming van de mogelijkheden voor IDS naar meer beroepen dan nu zijn toegelaten, een bijdrage kan leveren aan een goede rechtsbedeling. Van concrete interesse bij specifieke partijen is voorshands echter niet gebleken. Concrete uitbreiding van de IDS-mogelijkheden lijkt daarom niet urgent. Uit het onderzoek komt ook nog geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe de verruiming en de bijpassende waarborgen eruit zouden moeten zien. Dit verdient nader overleg met de NOvA en belanghebbenden.

Wat betreft de stappen 2 en 3 (effectieve en niet-excessieve waarborgen; en toetsing aan het gelijkheidsbeginsel) voegen wij nog iets toe. Betrekkelijk grote en potentieel impactvolle vernieuwingen kunnen kleine stapjes met initieel strenge waarborgen rechtvaardigen. Daarmee kan bestaande overregulering alvast enigszins worden beperkt en ervaring worden opgedaan, door advocaten, toezichthouder en regelgever. Dat opdoen van ervaring in kleine stapjes is enigszins vergelijkbaar met experimenteerwetgeving. Weloverwogen kleine stapjes en experimenten komen al snel goed uit een evenredigheidsbeoordeling.

6.3 Externe kapitaaldeelnemingen

Externe kapitaaldeelnemingen in advocatenkantoren zijn nu vrijwel uitgesloten. Bij een klassiek advocatenkantoor leggen de partners kapitaal in. De hoeveelheid kapitaal is doorgaans beperkt en wordt bij uittreden uit het kantoor weer terugbetaald. Het kantoorpand wordt doorgaans gehuurd, waardoor een nieuwe partner zich niet mede in de eigendom van het kantoorpand hoeft in te kopen (en hij bij uittreden niet hoeft te worden uitgekocht). In het kantoor opgebouwde goodwill wordt bij toetreden van een nieuwe partner vaak verrekend via een initieel klein winstdeel, en bij uittreden via nalopende winstuitkeringen. De kapitaalbehoefte is op die manier hoofdzakelijk beperkt tot snel af te schrijven investeringen (ICT, meubilair, etc.) en als buffer voor werkkapitaal.

Binnen de bestaande mogelijkheden voor kapitaalverschaffing door anderen dan advocaatpartners, kan in de eerste plaats worden gewezen op IDS-kantoren. Ook de partners die geen advocaat zijn, plegen dan kapitaal in te leggen. Voor de kapitaalbehoefte bij IDS-kantoren geldt verder doorgaans hetzelfde als voor klassieke advocatenkantoren. Een klassiek advocatenkantoor of IDS-kantoor heeft de mogelijkheid om tot 10% certificaten van aandelen aan het personeel toe te kennen.[313] Dat gaat meestal niet gepaard met een reële kapitaalverschaffing door het personeel. Een dergelijke certificatenregeling heeft dan veeleer het karakter van een winstdelingsregeling.

[312] Zie par. 4.4.2.
[313] Art. 5.8 lid 3 Voda.

Echte externe kapitaaldeelnemingen zijn onder de huidige advocatenregels eigenlijk alleen aan de orde bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren. Zie hiervoor hoofdstuk 2 (paragraaf 2.5) en hoofdstuk 5 (paragraaf 5.2). De vennootschappen waarin de advocaten werkzaam zijn, hebben in die gevallen niet-advocaten als aandeelhouder (de aandeelhouders van de verzekeraar, of verzekeraars en derden als aandeelhouders van het schaderegelingkantoor). Bij onderlinge waarborgmaatschapppijen en schaderegelingkantoren in stichtingsvorm zijn er geen aandeelhouders, maar kan wel sprake zijn van eigen vermogen dat mede voor de rechtspraktijk wordt aangewend. Schaderegelingkantoren in stichtingsvorm handelen naar wij begrijpen doorgaans voor rekening en risico van de betrokken verzekeraar, en hebben daardoor geen eigen vermogen op de eigen balans. Informatie over de omvang van de kapitaalbehoefte voor de rechtspraktijk bij verzekeraars en schaderegelingkantoren, hebben wij niet.

In onze consultaties is onderzocht of er feitelijk behoefte bestaat aan (meer) mogelijkheden voor het aantrekken van extern kapitaal. Diverse gesprekspartners gaven aan dat dit inderdaad het geval is. Als belangrijkste redenen worden genoemd:

1) Kapitaalbehoefte voor het doen van investeringen, met name in ICT en AI;
2) Behoefte aan meer ruimte om opgebouwde goodwill te kunnen verkopen (waardoor het ook aantrekkelijker wordt om in een advocatenpraktijk goodwill op te bouwen), onder meer als pensioenpotje voor advocaten die ermee stoppen;
3) Behoefte aan meer ruimte voor het creëren van goodwill (en daarmee financiële waarde) via overnames, autonome groei en verdienmodel, vanuit een perspectief van financiële winstmaximalisatie;
4) Behoefte aan meer ruimte voor het behoud van opgebouwde maatschappelijke waarde (bij kantoren met een aantrekkelijke propositie voor de doelgroep, die zich financieel of qua management niet goed lenen voor overname door advocaten, maar waarin advocaten wel graag werken); en
5) Behoefte aan meer ruimte voor het creëren van maatschappelijke waarde, eveneens via schaalvergroting en verdienmodel, vanuit een perspectief van maatschappelijke winstmaximalisatie (aantrekkelijke propositie voor de doelgroep, en als werkgever van advocaten).

Deze signalen komen uit de hoek van zittende advocaten, maar ook van derden (potentiële investeerders). In de praktijk lopen de genoemde redenen vaak door elkaar, dan spelen twee of meer van deze redenen tegelijkertijd mee.

In sommige andere landen bestaan inmiddels ruime mogelijkheden voor externe kapitaaldeelnemingen in advocatenkantoren, zoals in Engeland.[314] De vraag is of Nederland moet meegaan in deze trend.

[314] Zie Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.4.4. Voor de nieuwste ontwikkelingen, zie onder meer de Amerikaanse staat Indiana, alsmede Noorwegen.

6.3.1 Bijdrage aan een goede rechtsbedeling (stap 1)

In onze consultaties kwamen verschillende gevallen naar boven waarin de behoefte aan mogelijkheden voor externe kapitaaldeelnemingen concreet speelde, althans op afzienbare termijn zou kunnen gaan spelen. We bespreken die kort onder de kopjes JPR Advocaten;[315] Bierens Incasso Advocaten; BrandMR en VvAA; en 'Deelnemingen in collega-kantoren'.

JPR Advocaten

JPR Advocaten is een middelgroot advocatenkantoor met vestigingen in Deventer, Doetinchem en Utrecht. Zij staan ondernemers en professionals in organisaties bij met juridische vraagstukken. De managing partner van dit kantoor sprak op een seminar over 'Private Equity in Law Firms' dat op 28 november 2025 werd gehouden. Zij legde uit dat haar kantoor graag private equity investeerders als medeaandeelhouders zou aantrekken, om het management te professionaliseren en voor kapitaal om investeringen in AI (voor efficiency en kwaliteitsverbetering) en overnames (voor schaalgrootte) te kunnen doen.

Op datzelfde seminar spraken ook mensen uit de private equity sector, onder meer met ervaring rond private equity deelnemingen in accountantskantoren en buitenlandse advocatenkantoren. Zij wezen op de interesse in zulke investeringen vanuit het private equity perspectief. Als vuistregel zou de prijs voor overname van (deelneming in) een klein advocatenkantoor op 4x de recente jaarwinst gebaseerd kunnen worden; bij grotere kantoren zou dat bij 8x de jaarwinst kunnen liggen. Kleinere private equity spelers bouwen zo aan grotere nationale advocatenkantoren, en kunnen hun deelnemingen vervolgens aan grotere internationale private equity spelers verkopen. Dat leidt dan tot een aanzienlijke verdere consolidatie in de sector, waarbij grote Europese/internationale advocatenkantoren ont-

In dit verhaal over JPR Advocaten en private equity, zoals dat tijdens het genoemde seminar ter sprake kwam, wordt geen of weinig aandacht besteed aan de bijdrage aan een goede rechtsbedeling of andere maatschappelijke meerwaarde die het toelaten van private equity investeringen zou kunnen hebben. Welke verbetering zou dat meebrengen voor de cliëntendoelgroep? En voor zover het kantoor nu advocatendiensten aanbiedt aan het MKB: blijft het kantoor dat ook doen in verdere groeifasen en tegen dezelfde of een voor de cliënt gunstigere prijs? Leidt het creëren en telkens te gelde maken van groeiende financiële goodwill niet tot een logica in zichzelf voor het kantoor om te werken aan steeds hogere rendementen, die uiteindelijk door de klant betaald zullen moeten worden? Dit zijn volgens ons belangrijke vragen. Dit raakt aan de vraag welke doelstellingen van algemeen belang men precies met een eventuele verruiming van de geldende regels wil bedienen. En of die doelstellingen in het licht van de maatschappelijke risico's de doorslag moeten geven.

[315] Het verhaal van JPR Advocaten kwam aan bod tijdens het seminar over 'Private Equity in Law Firms', georganiseerd door ABN Amro, TGO Consulting en Zumpolle Van der Stoel, gehouden op 28 november 2025. Voor een verslag van dit seminar, zie Kleijngeld 2025.

Bierens Incasso Advocaten

Bierens Incasso Advocaten is marktleider op het gebied van nationale en internationale incasso. Tot de clientèle behoren vele zeer grote, maar ook kleinere ondernemingen. Ook de Nederlandse overheid besteedt veel incasso's aan dit kantoor uit. Het team bestaat uit meer dan 115 medewerkers (waaronder circa 40 advocaten en juristen) die over de hele wereld zaken oplossen, van betaalgeschillen tot ingewikkelde juridische kwesties. De managementdoelen en strategie zijn allemaal afgestemd op de hoogste MVO-doelen, aldus de website.

De enig aandeelhouder, tevens algemeen directeur van het kantoor, is advocaat. Hij heeft het kantoor groot gemaakt en is de zoon van de advocaat die het kantoor in 1952 oprichtte.

Dit kantoor heeft een hoogwaardige specialisatie (ook internationaal) in huis. Samen met de omvang en uitvoeringscapaciteit van het kantoor, en naar wij aannemen de aantrekkelijke prijs/kwaliteitverhouding, maakt die specialisatie dit kantoor zo succesvol, maar ook uniek. Het kan lastig zijn om de aandelen in dit kantoor te verkopen, wanneer de huidige advocaat/eigenaar zijn praktijk wil neerleggen. Door het huidige verbod op externe kapitaaldeelnemingen is de groep potentiële kopers in wezen beperkt tot advocaten die zelf hun praktijk in het kantoor willen uitoefenen. Verkoop aan een schaderegelingkantoor dat niet-verzekerde advocatendiensten mag aanbieden (als het lopende experiment in een definitieve regeling wordt omgezet) is wellicht een alternatief. Maar dat deze partijen in staat en geïnteresseerd zijn om het kantoor tegen een reële vergoeding voor de opgebouwde goodwill te kopen, is niet gezegd. Een ander alternatief zou opsplitsing van het kantoor kunnen zijn, waarbij de in het kantoor werkzame advocaten elders worden ondergebracht. In dat geval kan het kantoor als incassokantoor, niet primair of mede als advocatenkantoor worden verkocht.

De situatie van Bierens Incasso Advocaten is bijzonder. Anders dan bij JPR Advocaten komt het idee van externe kapitaaldeelnemingen hier niet voort uit de wens om meer waarde te creeren, maar uit een behoefte tot behoud. Behoud, primair of mede, van de bijzondere propositie van het kantoor voor klanten en medewerkers.

De huidige advocaat/eigenaar van het kantoor zou daarom aan nog een andere mogelijkheid voor de toekomst kunnen denken. Dit betreft omzetting van de huidige eigendom naar een structuur die bij veel familiebedrijven wordt toegepast. De aandelen worden dan in een stichting administratiekantoor (Stak) ondergebracht, tegen uitgifte van certificaten. Die certificaten kunnen dan naar volgende generaties in de familie overgaan. Via het doel en de bestuurlijke inrichting van de Stak (die het stemrecht op de aandelen zal mogen uitoefenen) wordt een balans tussen betrokken belangen gezocht. De belangen van de onderliggende onderneming (hier: het advocatenkantoor) op lange termijn, waaronder haar bijdrage aan een goede rechtsbedeling, worden beschermd tegen te grote invloed van certificaathouders vanuit hun eigen belangen. Het te gelde maken van financiële goodwill (en daaruit voortvloeiende rendementsdruk) is bij een dergelijke omvorming tot familiebedrijf niet aan de orde. Ook deze familiebedrijf-oplossing stuit af op het geldende Voda-verbod op externe kapitaaldeelnemingen. Het vraagstuk van de bijdrage aan een goede rechtsbedeling ligt hier evenwel een slag anders dan bij private equity investeringen als zojuist naar aanleiding van JPR Advocaten werden besproken. Zulke familiebedrijf-oplossingen verdienen een eigen afweging van maatschappelijke voor- en nadelen.

BrandMR en VvAA Rechtsbijstand

De casus BrandMR werd in de paragrafen 3.5.1 en 5.3 al besproken, bij de bespreking van het lopende experiment rond uitvoerders van verzekerde rechtsbijstand. Door deelname aan dat experiment mogen de schaderegelingkantoren van BrandMR en VvAA Rechtsbijstand hun advocaten momenteel ook in het niet-verzekerde segment inzetten.

De reden waarom BrandMR hier weer wordt genoemd, is dat zij externe aandeelhouders heeft. Voor schaderegelingkantoren geldt het verbod op externe kapitaaldeelnemingen niet. Stel, het lopende experiment wordt omgezet in een definitieve regeling, zoals wij aanbevelen. Een belangrijke vraag is dan aan wie de huidige aandeelhouders van BrandMR hun aandelen mogen verkopen, en onder welke voorwaarden. Ook op dit punt valt een afweging van voor- en nadelen te maken: welke regeling draagt per saldo het beste bij aan een goede rechtsbedeling.

VvAA Rechtsbijstand is een ander verhaal, omdat de advocatendiensten daar momenteel in een stichting zijn ondergebracht. Men zou zich in theorie kunnen voorstellen dat de niet-verzekerde dienstverlening van deze stichting aan niet-leden van VvAA (de vereniging) gaat groeien. Dan zou wellicht op enig moment een verzelfstandiging van de praktijkhouder uit de VvAA-groep aan de orde kunnen komen (met omzetting van de stichting in een bv). De vraag is dan wie de aandelen in dat (in zorg-gerelateerd recht) gespecialiseerde kantoor zou mogen kopen.

Deelnemingen in collega-kantoren

Om inzicht te geven in de typen gevallen die bij externe kapitaaldeelnemingen aan de orde kunnen zijn, noemen wij ook nog de categorie ‘deelnemingen in collega-kantoren’. Hiermee bedoelen wij het geval waarin een deelneming in een advocatenkantoor (of IDS-kantoor) wordt genomen door een ander advocatenkantoor, of door een kantoor van andere beroepsbeoefenaren.

In onze consultaties kwam een suggestie van het eerste type naar voren. Er werd geopperd dat Zuidas-kantoren een deelneming zouden kunnen nemen in een sociaal advocatenkantoor (in nv- of bv-vorm). Het Zuidas-kantoor kan dan kapitaal verschaffen en expertise op het vlak van management en efficiency inbrengen, en wellicht ICT- en AI-toepassingen delen met de deelneming.

Een andere variant kwam in par. 6.2.2 al langs, met het idee van een advocatenkantoor-bv als dochtermaatschappij van een accountantskantoor of een IDS-holding.

Er zijn trouwens nog wel meer varianten met externe kapitaaldeelnemingen te bedenken. Zo kwam in het WODC-rapport uit 2023 het interessante Engelse voorbeeld van *Co-op Legal Services* aan de orde. Dat betreft een supermarkt-groep (*Co-op*) met een reputatie van degelijke prijs/kwaliteitverhouding. Voortbouwend op die reputatie biedt zij vanuit dochtermaatschappij Co-op Legal Services een pakket advocatendiensten aan, gericht op dezelfde doelgroep (een brede consumentenmarkt) als de supermarkten.

Vanuit het belang van een goede rechtsbedeling, dat in dit onderzoek centraal staan, levert het rijke palet aan denkbare scenario’s een gecompliceerd beeld op. Er lonken voordelen, maar

er zijn ook risico's. Bij elke variant liggen die weer anders. Hierna worden in stap 2 wederom mogelijke waarborgen tegen risico's besproken, en wordt in stap 3 weer aan het gelijkheidsbeginsel getoetst.

6.3.2 Effectieve en niet-excessieve waarborgen (stap 2)

Een belangrijke waarborg tegen risico's volgt op dit moment uit het nogal harde verbod op externe kapitaaldeelnemingen. We gaan ervan uit dat deze waarborg effectief is. De vraag is of het verbod niet excessief is. Kan het verbod worden verzacht? Kunnen minder vergaande, al dan niet innovatieve waarborgen worden ingezet die eveneens effectief zijn? Kunnen op die manier de vruchten van (bepaalde) externe kapitaaldeelnemingen worden geplukt en de risico's daarvan in de hand worden gehouden? Dat is de vraag.

Een concreet uitgewerkte beantwoording van deze vraag gaat de reikwijdte van dit rapport te buiten. Het scala aan situaties waarin externe kapitaaldeelnemingen aan de orde kan zijn, is daarvoor te groot. En het scala aan waarborgen dat tegenover de risico's gezet kan worden verdient bredere bespreking, voordat concrete voorstellen voor oplossingsrichtingen kunnen worden gedaan. Bij die bredere potentiële waarborgen dient niet alleen te worden gelet op effectiviteit, maar ook op behapbaarheid (voor de regelgever, de externe toezichthouder en de betrokken kantoren).

Over de noodzaak van stevige waarborgen moet niet lichtvaardig worden gedacht. Zo komen gemengde berichten naar buiten over de gevolgen van private equity investeringen in sectoren als de accountancy, de media, de huisartsenij en de huisdierenzorg. De ACM en de AFM geven bezorgde signalen af en vragen om verbeterde waarborgen.[316] Wat voor de advocatuur van die signalen geleerd kan worden, verdient nader overleg met de NOvA en belanghebbenden.

Als schot voor de boeg verwijzen wij wel alvast naar het idee van een erkenningsregeling voor bepaalde praktijkhouders dat wij in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2 presenteerden. Dat biedt een stevige basis voor de daar eveneens gegeven optielijst met innovatieve waarborgen. Wij hebben de voorzichtige verwachting dat daaruit werkbare waarborgen gehaald kunnen worden die flink wat ruimte voor externe kapitaaldeelnemingen kunnen helpen scheppen.

Als tweede schot voor de boeg herhalen wij nog eens dat kleine stapjes gerechtvaardigd kunnen zijn. Daarmee kan bestaande overregulering alvast enigszins worden beperkt en ervaring worden opgedaan, door advocaten, toezichthouder en regelgever. Dat opdoen van ervaring in kleine stapjes is enigszins vergelijkbaar met experimenteerwetgeving. Weloverwogen kleine stapjes en experimenten komen al snel goed uit een evenredigheidsbeoordeling.

[316] Zie onder meer ACM 2024, ACM 2025, AFM 2023 en AFM 2025; en Piersma 2025. Zie hierover ook par. 3.6.2 en 3.6.3.

6.3.3 Toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3)

Bij de uitwerking van het voorgaande kan tevens de benodigde toetsing aan het gelijkheidsbeginsel worden meegenomen.

Voor toetsing aan het gelijkheidsbeginsel zal mede naar de regels voor schaderegelingkantoren gekeken moet worden. Zie met name hoofdstuk 5, paragraaf 5.3. Daar zijn suggesties gedaan die meer ruimte bieden voor schaderegelingkantoren, voor het aanbieden van niet-verzekerde advocatendiensten. Hoe groter het aandeel niet-verzekerde advocatendiensten, des te meer begint de praktijk van het schaderegelingkantoor op die van een klassiek advocatenkantoor te lijken. Des te pregnanter wordt dan de vraag waarom een 'schaderegelingkantoor' met externe aandeelhouders die ruimte wel krijgt, en een klassiek advocatenkantoor niet.

6.3.4 Check op het totaalbeeld en conclusie (stap 4)

Er zijn aanwijzingen dat verruiming van de mogelijkheden voor externe kapitaaldeelnemingen een positieve bijdrage aan een goede rechtsbedeling kan leveren. Er liggen echter ook risico's op de loer. Uit ons onderzoek komt nog geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe de verruiming en de bijpassende waarborgen er eventueel uit zouden moeten zien. Een erkenningsregeling voor de praktijkhouder als voorgesteld in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2, lijkt wel een goede basis voor het uitwerken van specifieke waarborgen te bieden.

Wij bevelen aan dat dit verder met de NOvA en betrokkenen wordt besproken.

6.4 Tussenconclusie

Net als in hoofdstuk 5 zijn we in dit hoofdstuk uitgegaan van de vraag hoe praktijkstructuren kunnen bijdragen aan een goede rechtsbedeling, en aan de slag gegaan met de evenredigheidstoets die we in hoofdstuk 4 hebben ontwikkeld. Deze evenredigheidstoets voorziet in vier stappen: 1) bijdrage aan een goede rechtsbedeling; 2) effectieve en niet-excessieve waarborgen; 3) toetsing aan het gelijkheidsbeginsel; en 4) check op het totaalbeeld en conclusie.

We hebben dit beoordelingskader hier toegepast op nog eens twee vernieuwende mogelijkheden die blijkens onze consultaties aandacht verdienen. Samengevat komt uit deze toetsing naar voren:

- ***Meer IDS-mogelijkheden.*** Verruiming van de mogelijkheden voor IDS, naar meer beroepen dan nu zijn toegelaten, kan naar verwachting een positieve bijdrage aan een goede rechtsbedeling leveren. Uit het onderzoek komt nog geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe die verruiming eruit zou moeten zien. Wij bevelen aan dit verder met de NOvA en belanghebbenden te bespreken.
- ***Externe kapitaaldeelnemingen.*** Verruiming van de mogelijkheden voor externe kapitaalinvesteringen kan een positieve bijdrage aan een goede rechtsbedeling leveren. We hebben verschillende situaties onderscheiden, waaronder kapitaaldeelnemingen door private equity investeerders, het idee van voortzetting van een advocatenkantoor als familiebedrijf, en kapitaaldeelnemingen door collega-kantoren. Elke situatie kent eigen voor- en nadelen. Naast positieve bijdragen die lonken, liggen er risico's op de loer. Uit het onderzoek

komt wederom geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe de verruiming er precies uit zou moeten zien. Wij bevelen aan dat dit verder met de NOvA en belanghebbenden wordt besproken. Gevallen als BrandMR (externe kapitaaldeelnemingen bij omzetting van het lopende experiment in een definitieve regeling) zijn al besproken in hoofdstuk 5.

Bij het verder uitwerken van waarborgen bij verruiming van mogelijkheden op deze terreinen, is onze aanbeveling om een erkenningsregeling voor betrokken praktijkhouders te introduceren. Die insteek adviseerden wij ook al voor verruimingen die wij in hoofdstuk 5 hebben bepleit. Bij de erkenning kan de praktijkhouder zelf aan diverse voorschriften worden onderworpen; daarvoor kan worden geput uit de optielijst aan waarborgen die wij in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.2 hebben geschetst.

Om de onderwerpen uit dit hoofdstuk verder te brengen, is nader overleg tussen het ministerie van J&V (vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor het rechtsbestel), de NOvA (als regelgever en toezichthouder) en andere betrokkenen vereist.

Gecontroleerd en voorzichtig dereguleren is makkelijker dan re-reguleren na te vergaande liberalisering. Er is nog wel even tijd om hierin zorgvuldige stappen voor te bereiden en te nemen. Daarom hebben we deze mogelijke vernieuwingen als fase 2 in het actieplan opgenomen, met als einddatum 1 januari 2030.

In deze fase 2 van het actieplan kunnen nog twee onderwerpen worden meegenomen die in hoofdstuk 5 opkwamen. De vraag rees of uiteindelijk een eenvormige regeling voor alle schaderegelingkantoren gewenst is, ongeacht of verzekerde en/of niet-verzekerde advocatendiensten worden aangeboden (zie par. 5.3.3). Daarnaast is de vraag hoe de regels voor franchiseorganisaties verduidelijkt kunnen worden en of een advocatenkantoor als franchisenemer de naam van een accountantskantoor zou moeten mogen voeren (zie par. 5.5).

Naast de vraag welke nieuwe praktijkstructuren voor advocaten voor toelating in aanmerking zouden moeten komen, en welke waarborgen daarbij passen, is nog een vraag van belang. Daarbij gaat het om de instantie die over toelating zou moeten beslissen, en de informatie die deze instantie nodig heeft om tot verdere beslissingen daarover te komen. Die kwestie wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Dat is fase 3 van het actieplan dat wij aanbevelen.

7 Herijking van de reguleringsbevoegdheid (actieplan, fase 3)

7.1 Inleiding

Het debat over praktijkstructuren in de advocatuur die meer ruimte verdienen, is in volle gang. Dat werd in hoofdstuk 3 (par. 3.6) en de hoofdstukken 5 en 6 wel duidelijk. Over sommige typen praktijkstructuren moeten snel knopen worden doorgehakt, voor andere is er meer tijd. Fasering ligt in de rede. Voor bepaalde nieuwe regels is de tijd ook rijper dan voor andere. Nieuwe toelatingsregels zullen geen eindstation zijn. Zo kan het op onderdelen goed zijn om nieuwe experimenten te starten, of om te beginnen met een beperkte verruiming die later kan worden uitgebouwd. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Ongetwijfeld komen daaruit kansen en bedreigingen op, die nu nog buiten beeld zijn. Ook die zullen om heroverweging van regulering vragen.

De vraag naar optimale regelgeving rond praktijkstructuren voor advocaten zal dus niet met een enkele regelherziening van tafel zijn. Zij behoeft met enige regelmaat, zo niet doorlopend aandacht. Daarom is meer nodig dan een adequaat inhoudelijk beoordelingskader (hoofdstuk 4) en concrete toepassing daarvan op dit moment (hoofdstukken 5 en 6).

Wat daarnaast aandacht vraagt, is een kader waarin de bevoegdheid tot regulering optimaal is belegd. Een effectieve bevoegdheidstoedeling en procesinrichting zijn nodig, om te bevorderen dat de regelgeving steeds zo goed mogelijk aan haar doelstellingen beantwoordt.

Dit is een governance vraagstuk. Welke instantie gaat over de regels voor praktijkstructuren in de advocatuur? Wie mogen er meepraten, in welke fase en in welke mate? Wat gebeurt er ondersteunend, op het vlak van evaluaties, verder onderzoek, en informatievergaring?

Tegen deze achtergrond onderzoeken wij in dit hoofdstuk of de reguleringsbevoegdheid doelmatiger georganiseerd kan worden dan zij nu is. Het huidige kader van de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren is in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2 al besproken. Hier vatten we die regels nog eens kort samen en vermelden wij de signalen uit onze consultaties daarover (par. 7.2). Die signalen sluiten aan bij soortgelijke geluiden uit het buitenland. Dat laten we doorklinken (in par. 7.3), in onze samenvatting van een belangwekkend boek uit 2014 (‘La grande transformation des avocats’). Daarna onderzoeken wij, ter vergelijking, hoe de reguleringsbevoegdheid rond beroepskwalificaties is geregeld (par. 7.4). Ten slotte komen wij met mogelijke oplossingsrichtingen voor de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren in de advocatuur (par. 7.5).

De slotsom zal zijn dat er veel voor te zeggen valt om de regelgevende bevoegdheid rond praktijkstructuren elders te beleggen dan (louter) bij de NOvA. Dit neemt echter niet weg dat de inhoudelijke veranderingen die wij in de hoofdstukken 5 en 6 hebben voorgesteld (fasen 1 en 2 van het actieplan), prima binnen het bestaande bevoegdhedenkader mogelijk zijn. Fasen 1 en 2 verdienen ons inziens voorrang. Een goed verloop daarvan kan bovendien het praktische nut van herijking van de reguleringsbevoegdheid beperken en nieuwe ideeën geven over de precieze invulling ervan. Om deze redenen is deze herijking in het aanbevolen actieplan in fase 3 ondergebracht, met een looptijd tot 1 januari 2032.

7.2 Huidige inrichting van de reguleringsbevoegdheid

In hoofdstuk 2 kwam al naar voren dat de Advocatenwet niet ingaat op praktijkstructuren voor advocaten. Er is sprake van zelfregulering door de beroepsgroep. De reguleringsbevoegdheid is met name bij het CvA en de algemene raad van de NOvA belegd. Beperkte adviesrollen zijn weggelegd voor de door de NOvA ingestelde RvA en een eveneens door de NOvA ingestelde ACR. De wettelijke taak van de algemene raad (en daarmee die van de NOvA als geheel) is beperkt. De algemene raad bevordert in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk en neemt alle maatregelen die daaraan kunnen bijdragen. Hij komt op voor de rechten en belangen van de advocaten.

De belangrijkste regels over praktijkstructuren zijn opgenomen in de Voda, met name hoofdstuk 5 (getiteld: Praktijkstructuren) en enkele bepalingen uit hoofdstuk 6 (getiteld: Kantoororganisatie). De Voda is een verordening. Deze is vastgesteld, en kan slechts worden gewijzigd, door het CvA, in het belang van de goede uitoefening van de praktijk en ter waarborging van de kernwaarden. Voorstellen voor verordeningen worden aan het CvA gedaan door de algemene raad of door ten minste vijf afgevaardigden. Een conceptvoorstel tot wijziging van de Voda wordt eerst voor advies aan de RvA voorgelegd. De algemene raad kan daarnaast advies inwinnen bij de ACR. Dit alles volgt rechtstreeks uit de Advocatenwet.

Andere binnen de NOvA vastgestelde regels zijn eveneens van belang. Dit betreft met name de Gedragsregels advocatuur (met onder meer het provisieverbod), de Regeling op de advocatuur (met onder meer nadere regels over de kantoororganisatie en het professioneel statuut), en de Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren (met specifieke vereisten over de kantoorinrichting van IDS-verbanden).

Besluiten van het CvA, van de algemene raad of van andere organen van de NOvA kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd, binnen zes maanden na mededeling.

In de taakopdracht van de NOvA en haar organen neemt de zorg voor de kernwaarden van de advocatuur een voorname plaats in. Bevorderd moet worden dat de individuele advocaat de cliënten die hij heeft met inachtneming van de kernwaarden bedient. In de discussie over de praktijkstructuren stelt de NOvA vooral de daaraan gerelateerde professionele onafhankelijkheid van de individuele advocaat centraal. Dit is ontegenzeggelijk een belangrijk aspect van ‘het belang van een goede rechtsbedeling’, dat in artikel 10a Advocatenwet wordt genoemd. Maar dit laatste belang is breder dan het belang van die professionele onafhankelijkheid. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 mag de NOvA het zich tot taak rekenen om de bijdrage van de advocatuur aan ‘een goede rechtsbedeling’ in Nederland centraler te stellen. Wij adviseren om dit in de Advocatenwet te verduidelijken, maar ook zonder dat heeft de NOvA voldoende ruimte om hieraan invulling te geven.

Over de bevoegdhedenarchitectuur kwamen in onze consultaties diverse signalen naar boven. De belangrijkste daarvan staan in het vervolg van dit hoofdstuk centraal. De volgende signalen achten wij het meest relevant geacht:

- De NOvA heeft BrandMR en VvAA te lang laten bungelen. Er is zelfs nu nog geen zicht op hoe de NOvA de aangekondigde evaluatie van het experiment wil aanpakken. Druk van buiten is nodig om op korte termijn tot geloofwaardige stappen te komen.
- De NOvA laat zich bij de uitoefening van haar reguleringsbevoegdheid (en de noodzaak om daarbij in te spelen op maatschappelijke behoeften) te eenzijdig leiden door de eigen belangen zoals de advocatuur die zelf ziet. In zekere zin is dat overigens begrijpelijk, want de Advocatenwet geeft geen heldere aanknopingspunten waaruit een bredere maatschappelijke taakopdracht voor de NOvA valt af te leiden.
- De bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren kan beter bij een van de NOvA onafhankelijke instantie worden belegd, die een lerende organisatie kan zijn.
- De regulerende instantie dient te beschikken over voldoende deskundigheid en capaciteit voor evaluaties, en voor eigen onderzoeken naar praktijkbehoeften en mogelijkheden voor (verdere) maatschappelijk gewenste innovaties.
- De regulerende instantie dient de data te verzamelen die nodig zijn om in het toelatingsbeleid verder te kunnen sturen.
- In het reguleringsproces is behoefte aan doelmatige en betekenisvolle consultaties met belanghebbenden, waaronder, maar niet alleen, de NOvA zelf.
- Het is belangrijk om meer zicht te ontwikkelen op de verschillende doelstellingen van algemeen belang (reguleringsdoelen) die bij regelgeving van de advocatuur (en praktijkstructuren in het bijzonder) dienen mee te spelen. Voor zover de wetgever de regulering delegeert aan een andere instantie (zoals de NOvA, of een onafhankelijke instantie), verdient bovendien meer aandacht welke reguleringsdoelen als leidraad aan die instantie worden meegegeven.

Deze signalen verdienen serieuze opvolging.

7.3 Een krachtig geluid van buiten: La grande transformation des avocats

Een probleemanalyse die goed op deze signalen aansluit, is te vinden in het boek 'La grande transformation des avocats' (2014) van Thierry Wickers, oud-president van de Franse Conseil National des Barreaux.[317] Een samenvatting van dat boek werd al in het WODC-rapport uit 2023 opgenomen.[318] Het is waardevol die samenvatting hier nog eens integraal te herhalen. Inzichten in het recht, de economie, de maatschappelijke behoefte aan recht, en het functioneren van de advocatuur, komen in het boek mooi samen. Er spreekt diep begrip en waardering uit voor de positieve bijdrage van de advocatuur, maar ook bezorgdheid over noodzakelijk verandervermogen van binnenuit. Hier volgt de samenvatting van het boek.

Twee economische of sociologische groepen theorieën lijken elkaar tegen te spreken, aldus Wickers. De eerste groep theorieën gaat uit van marktfalen op de markt van juridische dienstverlening die met regelgeving moet worden opgelost *(public interest theories)*. De regelgeving biedt tegenwicht aan onder meer informatieasymmetrie tussen aanbieder en klant, door

[317] Wickers 2014. De Conseil National des Barreaux is de Franse zusterorganisatie van de NOvA.
[318] Stokkermans & De Roo 2023, par. 6.5.1 onder 'Thierry Wickers'.

kwaliteitseisen aan de beroepsbeoefenaar te stellen. Regelgeving wordt ook gerechtvaardigd doordat de diensten niet alleen de klant aangaan, maar het bredere publieke belang dienen. De andere groep *(private interest theories)* gaat er juist vanuit dat de (overvloedige) regelgeving het doel voorbij is geschoten en er niet in is geslaagd het marktfalen op te lossen *(regulatory capture)*.[319] Het risico hierop wordt versterkt door de vergaande zelfregulering die bij vrije beroepen speelt, en het probleem van tegenstrijdige belangen meebrengt. Zo worden aanbevolen minimumtarieven en hoge diploma-eisen al snel als marktafscherming gezien. Beide theorieën kunnen samenkomen op het idee dat zelfregulering voor de markt van juridische dienstverlening niet werkt.

Ook laat het Europese recht geen ruimte meer voor te absolute beperkingen; steeds zal bezien moeten worden of en in hoeverre een beperking wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van openbaar belang. In diverse landen, waaronder Spanje en Italië, worden inmiddels minderheidsdeelnemingen in het kapitaal van advocatenkantoren toegelaten.[320] Engeland is met het toelaten van alternatieve bedrijfsstructuren in 2007 nog een stap verder gegaan. De enkele toelating van kapitaaldeelnemingen door derden lost, volgens Wickers, in zekere zin niets op, want de wijze van financiering van een onderneming heeft in beginsel geen effect op de prestaties van een onderneming.[321] Het probleem is veeleer dat het aanbod van recht door advocaten nooit werkelijk is geëvolueerd. Het gaat in meerderheid nog steeds om een individueel aanbod. De IT is bezig niet alleen de distributiekanalen van het recht, maar ook de juridische dienstverlening inhoudelijk te veranderen. Om te innoveren zijn een creatieve geest en een wil om tijd en geld te investeren in nieuwe, risicovolle ideeën nodig. Op dit punt laat het juridische milieu het afweten. Over het algemeen blijven advocaten erg gehecht aan hun tradities. Ook het grote aantal solopraktijken in de advocatuur staat in de weg aan het mobiliseren van het noodzakelijke kapitaal om uitvindingen te concretiseren. De werkwijze van advocaten is sterk ambachtelijk gebleven.

De beperkingen rond kapitaalinvesteringen hebben advocaten ervan weerhouden om direct en effectief een plek op de opkomende markt te veroveren. Het ontwikkelen van franchiseorganisaties als *AGN Avocats* ziet er veelbelovend uit, want die kunnen laagdrempelige toegang met grootschalige ondersteuning combineren. De grenzen aan het oude praktijkmodel van advocaten zijn het duidelijkst zichtbaar bij de gesubsidieerde rechtsbijstand, waar het gat tussen vraag en aanbod onoverbrugbaar is geworden, mede gezien de steeds verder teruglopende overheidsfinanciering. Zonder grote verandering in de manier waarop sociale rechtsbijstand wordt verleend, is er weinig hoop dat dit gaat veranderen. Van de kant van de advocaten zijn weinig andere voorstellen te horen dan een verhoging van het budget voor gesubsidieerde

[319] Het idee van *regulatory capture* gaat terug op George J. Stigler, zie Stigler 1971.

[320] Wickers verwijst hiervoor op p. 101-102 onder meer naar: Extrait du rapport du Consortium Panteia/Université de Maastricht, National regulation (country Studies).

[321] Wickers beroept zich op p. 99 op het Modigliani/Miller-theorema, maar ziet over het hoofd dat externe investeerders meer kunnen meebrengen dan kapitaal, en laat onbesproken of zonder externe kapitaalverschaffers voldoende financiering voor de benodigde investeringen te krijgen valt (als advocaten daartoe zelf niet bereid zijn, of via geldleningen van derden).

rechtsbijstand. Zelden laten advocaten van zich horen om een ander aanbodmodel voor te stellen, dus om de distributie via kleine kantoren (waaronder veel solopraktijken) ter discussie te stellen. In 2013 deed meer dan 41% van de Franse advocaten (ruim 25.000 advocaten) minstens één zaak op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand. In sommige kantoren maakte dit meer dan 80% van de omzet uit.

Men kan volgens Wickers een onderscheid maken tussen drie beloftevolle modellen van waardecreatie: de onderneming in een waardeketen (sommige juridische taken laten zich standaardiseren, andere niet), de franchiseorganisatie (zie boven), en de *solution shop* (atelier voor maatwerk).

De onafhankelijkheid waaraan advocaten zo hechten en hun neiging tot maatwerk maken hun productiekosten erg hoog, en het is voor een onderneming altijd erg moeilijk om het eigen verdienmodel fundamenteel ter discussie te stellen, zegt Wickers. Uiteindelijk betekent dit dat advocaten op de markt voor particulieren verdrongen kunnen worden door partijen met innovatieve aanbiedingen. De regelgeving die advocaten nu nog beschermt, komt dan ter discussie te staan. Er zijn goede redenen om de mogelijkheid van kapitaaldeelname in advocatenkantoren door derden te beperken, maar als advocaten er niet in slagen aan de maatschappelijke behoefte te voldoen, komt dat toch ter discussie te staan. Gezien de nadruk die de advocatuur altijd zelf legt op haar maatschappelijke belang, mag misschien van haar een grotere bijdrage aan het vinden van oplossingen voor de gerezen problematiek worden gevraagd, dan soms zichtbaar is. Er is behoefte aan een nieuwe strategie waarin met een frisse blik de behoeften van rechtzoekenden centraal worden gesteld.

Tot zover de samenvatting van het boek uit 2014, dat Thierry Wickers schreef vanuit zijn ervaringen in de Franse advocatuur. Zijn bevindingen sluiten opvallend goed aan bij signalen die wij in onze eigen consultaties voor dit onderzoek ontvingen, over de Nederlandse advocatuur in het hier en nu. Zij sluiten overigens ook uitstekend aan bij het citaat van de in Nederland geboren winnaar van de Nobelprijs voor de Economie 2025, dat voorafgaand aan hoofdstuk 1 in dit rapport is opgenomen, en waarnaar wij hier graag nog eens verwijzen.

7.4 Een parallel: de reguleringsbevoegdheid rond beroepskwalificaties

De regulering van praktijkstructuren voor advocaten ligt dicht aan tegen de regulering van beroepskwalificaties. Bij beroepskwalificaties gaat het onder meer om opleidings- en stagevereisten voor individuele advocaten. Bij praktijkstructuren gaat het veeleer om de organisatorische context waarin individuele advocaten hun werk mogen doen. Op beide vlakken draagt regulering ertoe bij dat individuele advocaten geëquipeerd zijn om de rol van advocaat optimaal te kunnen vervullen. Die regulering is belangrijk voor de cliënt, maar breder ook voor de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur als geheel. Op beide vlakken ligt het zojuist al benoemde risico van *regulatory capture* op de loer: het risico dat regulering marktfalen niet oplost, maar juist creëert of in stand laat.

Gezien deze parallelliteit, biedt Richtlijn (EU) 2018/958 over beroepskwalificaties interessante aanknopingspunten voor de regulering van praktijkstructuren.[322] Richtlijn (EU) 2018/958 vormt een aanvulling op Richtlijn 2005/36/EG, over de erkenning van gelijkwaardige beroepskwalificaties. Onder het begrip 'gereglementeerde beroepen' dat in de richtlijn centraal staat,[323] valt een scala aan uiteenlopende beroepen, waaronder het beroep van advocaat.[324]

In hoofdstuk 4 kwam al naar voren dat de structuur van de evenredigheidstoets uit Richtlijn (EU) 2018/958 tevens voor praktijkstructuren bruikbaar is. Daarnaast vereist de richtlijn over beroepskwalificaties dat de beoordeling 'objectief en onafhankelijk' moet worden uitgevoerd. Dit geldt mede voor bepalingen die beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid vaststellen.[325] Het doel van dit voorschrift is te voorkomen dat beoordelingen worden beïnvloed door een inherente vooringenomenheid en daardoor de gevestigde marktdeelnemers zouden bevoordelen ten koste van nieuwkomers.[326]

Dit biedt inspiratie voor de reguleringsbevoegdheid inzake praktijkstructuren, die in dit hoofdstuk aan de orde is. Aan welke instantie kan die reguleringsbevoegdheid het best worden toevertrouwd?

Nederland is in gebreke met implementatie van de richtlijn,[327] en ontving hierover op 2 december 2021 een ingebrekestelling uit Brussel. In februari 2023 volgde een aanvullende aanmaningsbrief, en kort daarop een met redenen omkleed advies.[328] Een begin 2026 gepubliceerd wetsvoorstel beoogt alsnog in de implementatieverplichting te voorzien. We bespreken dat wetvoorstel en plaatsen enkele kanttekeningen.

Het wetsvoorstel 'Implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid' werd op 10 oktober 2025 in de Ministerraad aangenomen.[329] Het is op 16 oktober 2025 voor advies naar de Raad van State gestuurd en werd op 9 januari 2026 gepubliceerd.[330]

---

[322] Richtlijn (EU) 2018/958 vormt een aanvulling op Richtlijn 2005/36/EG. Die eerdere richtlijn gaat over de erkenning van gelijkwaardige beroepskwalificaties.
[323] Richtlijn 2005/36/EG, art. 3 lid 1 sub a.
[324] De richtlijn laat de toepassing van art. 39 lid 4 en art. 45 VWEU, die met name notarissen betreffen, onverlet. Aldus overweging (41) van Richtlijn 2005/36/EG. Concreet betekent dit dat de richtlijn niet van toepassing is op 'bij een officieel overheidsbesluit benoemde notarissen' (art. 2 lid 4 van de richtlijn).
[325] Richtlijn (EU) 2018/958, art. 4 lid 5. Zie ook de *Guidance on the assessment of proportionality pursuant to Directive 2018/958* van de Europese Commissie, Brussel 2022, op p. 6: "it also includes any measures of non-governmental bodies of general application."
[326] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/958 d.d. 15 november 2024, COM(2024) 533 final, p. 6.
[327] De omzettingstermijn voor de richtlijn verstreek op 30 juli 2020.
[328] Dit blijkt uit een 'Overzicht ingebrekestellingen (per departement) (stand 30 juni 2025)'; en Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/958 d.d. 15 november 2024, COM(2024) 533 final, p. 4 (grafiek 1).
[329] Zie besluitenlijst Ministerraad 10 oktober 2025.
[330] Op 9 januari 2026 werden dit wetvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting gepubliceerd op www.wetgevingskalender.overheid.nl.

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid die wel of niet een 'onafhankelijk orgaan' kennen, waaraan de evenredigheidstoetsing kan worden overgelaten. Ontbreekt zo'n onafhankelijk orgaan, dan wordt de betrokken minister met de evenredigheidstoetsing belast.[331] Het wetsvoorstel merkt de RvA, waarin artikel 32a Advocatenwet voorziet, als 'onafhankelijk orgaan' aan, en belast die RvA met de vereiste evenredigheidstoetsing.[332] Volgens de toelichting is de RvA zoals geregeld in de Advocatenwet 'onafhankelijk' en een 'onafhankelijk orgaan' in de zin van de voorgestelde richtlijn.[333]

Of de RvA daadwerkelijk voor 'onafhankelijk orgaan' van de NOvA kan doorgaan, valt echter te betwijfelen. Qua onafhankelijkheid en geborgde capaciteit komt de RvA niet in de buurt van de gremia die de Europese Commissie geschikt noemt, zoals de nationale mededingingsautoriteit (in Nederland: de ACM). Conform de richtlijn vereist het wetsvoorstel dat een onafhankelijk orgaan 'zodanig is samengesteld en ingericht dat het zijn taken op objectieve en onafhankelijke wijze, zonder belangenconflicten en onbevooroordeeld, kan uitvoeren'.[334] Wij denken dat de RvA deze lat niet haalt.

De RvA is sterk in de NOvA ingebed. De wettelijke regels over de RvA zijn zeer beknopt en de verdere regelgeving wordt aan de NOvA overgelaten, die deze ook weer zelf kan wijzigen. Meer onafhankelijkheidseisen dan dat de meerderheid van de leden geen advocaat mag zijn, worden niet gesteld. Alle leden worden benoemd door het CvA, op voorstel van de algemene raad. De voorzitter mag advocaat zijn en wordt aangewezen door de algemene raad. De NOvA-taak is sterk op belangenbehartiging van de advocatuur gericht, en de RvA heeft geen andere dan NOvA-belangen meegekregen om zich naar te richten. De algemeen secretaris van de NOvA speelt een belangrijke rol in het feitelijk functioneren van de RvA. Er zijn geen waarborgen in de sfeer van een voldoende beloning en budget voor de RvA. En hoe besluiten van de RvA worden genomen is onduidelijk. Bij een meerderheidsbesluit kan de meerderheid van de voorstemmers advocaat zijn, en bij eenparige besluitvorming heeft elk lid (dus ook elk advocaat-lid) van de RvA *de facto* een vetorecht.[335]

Het wetsvoorstel geeft de NOvA aldus maximale ruimte om de belangen van de advocatuur naar eigen inzicht te blijven invullen. Bij dit wetsvoorstel is afgezien van internetconsultatie. De betrokken beroepsorganisaties zijn wel uitgebreid geconsulteerd, aldus de toelichting.[336] MKB-Nederland, waarbij een aantal betrokken beroepsorganisaties is aangesloten, is ook geconsulteerd, en waarschuwt dat de vereiste evenredigheidsbeoordelingen extra administratieve lasten opleveren.[337] Dat heeft iets paradoxaals. Een Europese verplichting om

[331] Zie met name de voorgestelde aanpassing van art. 1 en het voorgestelde nieuwe art. 30d lid 1 sub b van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties.
[332] Zie met name de voorgesteld aanpassing van art. 32a Advocatenwet.
[333] Ontwerp-MvT bij het wetsvoorstel 'Implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid', p. 40-41 (par. 4.3, over de voorgestelde wijzigingen in de Advocatenwet).
[334] Voorgestelde aanpassing van art. 1 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties.
[335] De implicaties van een meerderheidsbeoordeling waarbij een afwijkende minderheidsopinie is gevoegd, zijn onduidelijk. Art. 8 lid 1 Huishoudelijk Reglement raad van advies voorziet in die mogelijkheid.
[336] Ontwerp-MvT bij het wetsvoorstel 'Implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid', p. 53-54.
[337] Ontwerp-MvT bij het wetsvoorstel 'Implementatie Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid', p. 57.

mogelijkheden voor deregulering te onderzoeken, wordt in de hoek van lasten-verhogende overregulering geplaatst. Evenredigheidstoetsing door een echt onafhankelijke instantie wordt afgewezen.

7.5 Oplossingen voor de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren

De voorgaande analyse over de reguleringsbevoegdheid inzake beroepskwalificaties brengt ons terug bij de regulering van praktijkstructuren voor advocaten. Hoe kan de bevoegdheid tot regulering daarvan zo worden ingericht dat de bijdrage van de advocatuur aan een goede rechtsbedeling daarin een centrale plaats krijgt, met het belang van de kernwaarden als onderdeel daarvan, en waarbij het gesignaleerde risico op *regulatory capture* wordt ondervangen?

Op dit moment zijn de bevoegdheden tot regulering van praktijkstructuren en beroepskwalificaties in de advocatuur op dezelfde plaats belegd. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid valt daar veel voor te zeggen. Verandering is echter nodig. EU-regels over beroepskwalificaties schrijven 'objectieve en onafhankelijke' evenredigheidstoetsing voor.

Het besproken wetsvoorstel inzake beroepskwalificaties laat wat dit betreft kansen liggen. De keuze voor de RvA in dat wetsvoorstel biedt onvoldoende waarborgen voor gedegen 'objectieve en onafhankelijke' toetsing. Over het wetsvoorstel heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden; gezien de in het spel zijnde belangen had dat wel voor de hand gelegen.

In het WODC-rapport uit 2023 werden voor de reguleringsbevoegdheid al alternatieven benoemd. Die verdienen alsnog overweging, ten aanzien van zowel beroepskwalificaties als praktijkstructuren. Gewezen werd op het Duits/Franse model en het Engelse model:[338]

- Duitsland en Frankrijk combineren uitgebreide formele wetgeving (waarin ook beperkingen rond praktijkstructuren zijn vastgelegd) met een beperkte mate van zelfbestuur voor de advocatenordes (geen bevoegdheid om praktijkstructuren te verbieden; beroepsregulering door de ordes behoeft voorafgaande ministeriële goedkeuring, met evenredigheidsbeoordeling).
- Engeland kent een kaderwet voor juridische dienstverlening. Deze wet laat regulering en het al dan niet toelaten van alternatieve praktijkstructuren grotendeels aan een onafhankelijke autoriteit over. De autoriteit is onafhankelijk van zowel de beroepsgroep als de Staat, en heeft in de wet omschreven reguleringsdoelen als leidraad meegekregen.

In het Duits/Franse model zijn besluitvorming over bedrijfsmatig gevoelige onderwerpen als praktijkstructuren bij de wetgever belegd, terwijl de beroepsgroep een grote eigen verantwoordelijkheid over gedragsregels behoudt. Dit laatste is van belang voor meedenken en draagvlak binnen de beroepsgroep. Het Duits/Franse model voldoet aan de eisen van Richtlijn (EU) 2018/958. Het is geschikt om nieuwe onevenredige regels tegen te houden. Voor het schrappen van onevenredige regels is in dit model wetgeving nodig.

[338] Stokkermans & De Roo 2023, par. 3.3.1 (Engeland), 5.3.1 (Duitsland), 6.3.1 (Frankrijk), 7.2.3 (Landenvergelijking) en 7.3.3 (Evaluatie).

Aantrekkelijk aan het Engelse model, met de Solicitors Regulation Authority (SRA) als *regulator* voor *solicitors*, is de onafhankelijke positie van de regelgever. De regulering blijft in de luwte van het landelijke politieke debat, en staat ook op voldoende afstand van gevestigde belangen van de beroepsgroep zelf. De onafhankelijke regelgever krijgt in dit model wettelijk vastgelegde reguleringsdoelen mee. Het Engelse model laat toe dat de onafhankelijke regelgever kennis en inzichten vergaart, en zo een professionele speler wordt in de sector juridische dienstverlening. Doorontwikkeling van regelgeving wordt hiermee gefaciliteerd. Dit vergemakkelijkt ook het vormgeven, uitvoeren en evalueren van experimentregelgeving.

Op basis van deze analyse pleitte het WODC-rapport uit 2023 voor de instelling van een onafhankelijke autoriteit.[339] Of deze formeel binnen de NOvA of als een apart zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt vormgegeven, is van secundair belang. Voorop staat de materiële onafhankelijkheid (op bestuurlijk niveau, qua financiën en qua beleidsvrijheid). In dit model kunnen advocaten binnen het bestuur van de autoriteit een minderheidspositie innemen (net als in Engeland) en wordt in consultaties voorafgaand aan (wijziging van) regelgeving goed naar de beroepsgroep, relevante andere beroepsgroepen en andere stemmen geluisterd. Luisteren naar de beroepsgroep is van belang, want het professionele inzicht vanuit de advocatuur draagt bij aan de behartiging van het publieke belang. Bovendien behoort ook het eigen belang van de beroepsgroep in de overwegingen te worden betrokken.

Het idee van een onafhankelijke regelgever werd, in het WODC-rapport uit 2023, verbonden met het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming tot instelling van een Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA).[340] De OTA krijgt, volgens het voorstel van de minister, een bestuur dat in meerderheid (inclusief de voorzitter) uit niet-advocaten zal bestaan. Er is inmiddels breed draagvlak voor oprichting van de OTA.[341] De taak van de OTA kan worden uitgebreid, aldus het WODC-rapport uit 2023, met reguleringstaken rond praktijkstructuren en taken rond vormgeving, uitvoering en evaluatie van experimentregelgeving. De OTA gaat dan een functie vervullen als de 'Regelgevende Raad voor de Advocatuur' die de Commissie Van Wijmen in 2006 al voorstelde, met een meerderheid van onafhankelijke deskundigen, te benoemen door de Minister van Justitie.[342]

[339] In die richting reeds: Commissie Van Wijmen 2006, p. 14, met het voorstel voor een Regelgevende Raad voor de Advocatuur, met een meerderheid van onafhankelijke deskundigen, te benoemen door de minister van Justitie.

[340] Zie Stokkermans & De Roo 2023, par. 2.3.5 onder 'Toezicht op advocaten'; en par. 7.2.3 onder 'Onafhankelijkheid toezichthouder'.

[341] Zie hierover onder meer het Winter e.a. 2025, de visie van de algemene raad van de NOvA daarop (zie NOvA, Brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid betreffende de inrichting toezicht en klachtbehandeling advocatuur, 15 september 2025) en de instemmende beoordeling van het CvT in College van Toezicht Advocatuur 2025, p. 8-10.

[342] Zie Commissie Van Wijmen 2006. Over dat voorstel: Stokkermans & De Roo 2023, par. 2.5.1 onder 'Wiens onafhankelijkheid en waartoe?'.

7.6 Tussenconclusie

De bevoegdheid om regels voor praktijkstructuren van advocaten te stellen, berust momenteel bij de NOvA (met name het CvA), en daarmee bij de advocatuur zelf. Die regels bevatten vergaande beperkingen ten aanzien van onder meer het bestuur, externe kapitaaldeelnemingen, IDS en zo meer. Die beperkingen hebben ten doel om (hoofdzakelijk) de professionele onafhankelijkheid van advocaten te beschermen, maar hebben ook een zeker markt-afschermend effect. Om die reden kan de bevoegdheid om zulke beperkingen vast te stellen en in stand te laten beter niet bij de beroepsgroep zelf worden belegd.

Het is daarom verstandig om die bevoegdheid over te hevelen naar een instantie die een objectieve en onafhankelijke evenredigheidsbeoordeling kan uitvoeren. Die beoordeling dient te geschieden op basis van de evenredigheidstoets die wij in hoofdstuk 4 hebben ontwikkeld, uitgaande van de bijdrage die de advocatuur aan een goede rechtsbedeling in Nederland kan leveren. Gelet op het risico van *regulatory capture*, valt er veel voor te zeggen om deze evenredigheidstoetsing aan een van de advocatuur onafhankelijke instantie over te laten, net als in Engeland, Duitsland en Frankrijk. Het CvA (van de NOvA) voldoet niet aan dat vereiste. In plaats daarvan kan worden overwogen deze bevoegdheid onder te brengen bij de OTA. Dat geeft wellicht meer ruimte voor innovatie, waar dat voor een goede rechtsbedeling gewenst is.

Tegelijkertijd zijn er goede argumenten om de taken van regelgever en toezichthouder gescheiden te houden. Als oplossing daarvoor zou bij de regelgevende bevoegdheid bijvoorbeeld een orgaan betrokken kunnen worden dat organisatorisch en qua budget bij de OTA is ondergebracht, maar daarvan toch onafhankelijk is. Daarnaast zijn aan zelfregulering van een sector weliswaar risico's en beperkingen verbonden, maar ook voordelen. Het grote voordeel zit in de steun voor de gegeven regels binnen de sector zelf. Die is belangrijk voor de naleving van de regels in de praktijk. Dit kan een argument zijn voor handhaving van de regelgevende bevoegdheid van het CvA, maar er zijn ook tussenoplossingen denkbaar. Zo zou de bevoegdheid van de het CvA kunnen worden teruggebracht tot een instemmingsvereiste.[343]

Voor een samenhangend en overzichtelijk stelsel van regelgevende bevoegdheden in de advocatuur is het goed om ook de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/958 in de overwegingen te betrekken. Aan het wetsvoorstel daarvoor ligt de opvatting ten grondslag dat de RvA (van de NOvA) gezien kan worden als voldoende 'objectief en onafhankelijk' om evenredigheidsbeoordelingen op beperkende beroepskwalificaties uit te voeren. Naar ons oordeel voldoet de RvA niet aan die Europese standaard. Bij de beantwoording van de vraag hoe het met de regulering van beroepskwalificaties dan wel moet, kan worden gezocht naar uiteindelijke afstemming met de reguleringsbevoegdheid rond praktijkstructuren.

[343] Vgl. ook Stokkermans 2021, p. 319, over de reguleringsbevoegdheid van de KNB voor het notariaat, en het idee om de minister daarbij een aanwijzingsbevoegdheid te geven.

Daarnaast verdient aandacht dat aan lokale orden geen regelgevende bevoegdheid toekomt. Specifieke regels over kantoortuinen die in het ene arrondissement wel gelden en in het andere arrondissement niet,[344] horen er niet te zijn.

Verder geven wij in overweging om de wettelijke taak van de NOvA en haar organen nog eens onder de loep te nemen. Ook los van de vraag waar de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren is of wordt belegd. Nu is die taak op papier wat eenzijdig vanuit behartiging van de belangen van de advocatuur zelf geformuleerd.[345] Dat de NOvA als publiekrechtelijke beroepsorganisatie ook andere belangen in de afweging dient te betrekken,[346] en dat in veel opzichten ook wil, doet daaraan niet af. Dit raakt aan de rol van de advocatuur als geheel. Bij het overbruggen van de ontstane kloof tussen sociale en commerciële advocatuur, bij het bevorderen van de toegang tot recht van mensen die nu niet of onvoldoende door de advocatuur worden bediend, en meer.

Anders gezegd: welke bijdrage aan een goede rechtsbedeling mag de samenleving van de advocatuur verwachten? Hoe groter de bijdrage van de NOvA daaraan, des te beter. Daarbij gaat het niet alleen om de bijdrage van de NOvA aan een goede praktijkuitoefening van individuele advocaten, maar ook om het goed functioneren van praktijkstructuren én de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur als geheel.

Als in het kader van een herijking van de reguleringsbevoegdheid over wetswijziging wordt nagedacht, kan tevens worden gekeken naar de erkenningsregeling die wij in hoofdstuk 4 (par. 4.4.2) voorstelden. Die erkenningsregeling heeft geen zelfstandige wettelijke basis en ons inziens is dat ook niet nodig. Wellicht is er niettemin aanleiding om die erkenningsregeling voor bepaalde praktijkhouders in een (wettelijk) vergunningsstelsel om te zetten. Dat zou dan meegenomen kunnen worden.

Een oplossing voor al deze vraagstukken, waarvoor wetswijziging nodig zou zijn, is op dit moment niet nodig. Onze aanbeveling is om binnen de bestaande kaders van de reguleringsbevoegdheid voorrang te geven aan de inhoudelijke onderwerpen. Wij bespraken die in de hoofdstukken 5 en 6 (fasen 1 en 2 van het actieplan). Om daarop stappen te zetten die betekenisvol bijdragen een goede rechtsbedeling in Nederland, is ingewikkeld genoeg. Een goed verloop van die twee fasen kan bovendien het praktische nut van herijking van de reguleringsbevoegdheid beperken en nieuwe ideeën geven over de precieze invulling ervan. Om deze redenen is onze aanbeveling om deze herijking in fase 3 van actieplan onder te brengen, met een looptijd tot 1 januari 2032.

[344] Zie par. 2.2.6.
[345] Zie par. 2.9.
[346] Art. 3:4 Awb.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit onderzoek presenteerden we een verkenning van vernieuwende praktijkstructuren in de advocatuur tegen de achtergrond van een maatschappelijke behoefte daaraan, in het licht van het verbeteren van toegang tot het recht voor lage en middeninkomens en kleine MKB-ondernemingen. Naast een verkenning van vernieuwende praktijkstructuren hebben we ook de vraag beantwoord aan welke randvoorwaarden die moeten voldoen om onderdeel van de advocatuur te kunnen worden. Daaraan verbonden is de vraag door welke instantie die praktijkstructuren moeten worden gereguleerd.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

> *In hoeverre is er, gezien de ervaringen die zijn opgedaan met bestaande typen praktijkstructuren waarin advocaten hun beroep uitoefenen, een maatschappelijke behoefte aan nieuwe praktijkstructuren voor advocaten in Nederland?*

Van deze hoofdvraag hebben we een twaalftal deelvragen afgeleid die we in vier onderdelen hebben beantwoord: inzicht in de huidige situatie, ervaringen met huidige praktijkstructuren, (de behoefte aan) vernieuwende praktijkstructuren en de daarvoor gewenste randvoorwaarden en de bevoegdheid tot regulering van praktijkstructuren.

De vier thema's van het rapport komen in dit slothoofdstuk terug in een vijftal paragrafen waarin we de deelvragen beantwoorden. In paragraaf 8.2 bespreken we de wijze waarop praktijkstructuren momenteel zijn geregeld. Daar bespreken we de belangrijkste regels uit de Advocatenwet en de Voda. In paragraaf 8.3 staan de ervaringen met bestaande praktijkstructuren centraal. Paragraaf 8.4 bespreekt het beoordelingskader dat we hebben ontwikkeld voor vernieuwende praktijkstructuren. Aan de hand van dat kader komen tot het advies in drie fasen te gaan werken aan vernieuwing van praktijkstructuren. In paragraaf 8.5 komt fase 1 aan de orde. Daar bespreken we vier vernieuwende praktijkstructuren; over twee daarvan zou besluitvorming voor 1 januari 2028 op basis van een te introduceren erkenningsregeling moeten plaatsvinden. In paragraaf 8.6 komt fase 2 aan de orde, met een tweetal andere vernieuwende praktijkstructuren waarover voor 1 januari 2030 moet worden besloten. Daarbij kunnen ook enkele vragen worden meegenomen die in fase 1 wel zijn opgeworpen maar nog niet beantwoord. In fase 3, paragraaf 8.7 gaat het om de herijking van de bevoegdheid voor het stellen van regels over de toelating van praktijkstructuren. We sluiten het hoofdstuk af in paragraaf 8.8. Daarin geven we een slotbeschouwing met een hoofdconclusie en enkele aanbevelingen.

8.2 Het juridisch kader voor praktijkstructuren

De regels voor de praktijkstructuren in de advocatuur staan hoofdzakelijk in de Verordening op de advocatuur (Voda), vastgesteld door het college van afgevaardigden van de NOvA (CvA). De bevoegdheid van het CvA tot het vaststellen van verordeningen, toegekend in de Advocatenwet, kent geen specifieke regels voor praktijkstructuren. De Advocatenwet geeft een ruime delegatiebepaling, waarbij het opstellen van regels aan de beroepsgroep wordt overgelaten.

Voor het doel daarvan verwijst de Advocatenwet naar een goede praktijkuitoefening van de individuele advocaat met inachtneming van de kernwaarden, in het belang van een goede rechtsbedeling. Met die kernwaarden wordt gedoeld op de 'onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid', die de advocaat bij zijn praktijkuitoefening in acht moet nemen. De taakopdracht van de NOvA is dus in sterke mate gericht op (de praktijkuitoefening van) individuele advocaten. De Advocatenwet geeft niet duidelijk aan in hoeverre de NOvA, als publieksrechtelijke beroepsorganisatie, een bredere verantwoordelijkheid draagt voor de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur als geheel.

De Voda geeft het huidige juridisch kader voor praktijkstructuren in de advocatuur. Een overkoepelende regeling voor juridische beroepen of juridische dienstverlening bestaat niet in Nederland. Ook voor notarissen en gerechtsdeurwaarders is sprake van sectorale regelgeving. Voor advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren zijn behalve de Voda enkele bepalingen uit de Wft en de daarop gebaseerde regelgeving van belang.

In de Voda zijn in hoofdzaak vier praktijkstructuren toegelaten:

- de advocaat als zelfstandige of in een maatschap met andere advocaten, die andere advocaten in dienst mogen hebben, en waarbij de praktijk in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) kan zijn ondergebracht;
- advocaten die in een samenwerkingsverband met beoefenaren van andere toegelaten beroepen de praktijk uitoefenen (IDS-kantoren), te weten met notarissen, bepaalde belastingadviseurs en/of octrooigemachtigden, waarbij deze IDS-kantoren eveneens andere advocaten in dienst mogen hebben en in een bv-structuur (of structuur met andere rechtsvormen) kunnen zijn ondergebracht;
- advocaten in dienst van rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren, die voor verzekerden mogen optreden (en bij deelname aan het lopende experiment tevens voor niet-verzekerden); en
- advocaten in dienst van ideële organisaties, die uitsluitend voor de leden (of daarmee gelijk te stellen personen) van die ideële organisaties mogen optreden.

De Voda stelt beperkingen aan praktijkstructuren om een onafhankelijke en vrije praktijkuitoefening van de advocaat te waarborgen. In de Voda zijn waarborgen terug te vinden over het bestuur van de rechtspersoon, het doel van de praktijkrechtspersoon en het verbod op het investeren van extern kapitaal. Bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met in-huis advocaten die voor verzekerden mogen optreden, en bij ideële organisaties met in-huis advocaten die voor leden mogen optreden, stelt de Voda eisen aan de bedrijfsvoering. Daarbij moet sprake zijn van gescheiden taakuitvoering en een organisatie-eenheid die voldoende onafhankelijk is gepositioneerd. In-huis advocaten moeten beschikken over een professioneel statuut.

De Voda stelt dus eisen aan de praktijkstructuren in de advocatuur die beperkend werken. In het onderzoek kwam naar voren dat initiatieven voor vernieuwende praktijkstructuren stuiten op dergelijke beperkende eisen. Die initiatieven komen voort uit knelpunten die zich voordoen in de markt voor juridische dienstverlening. Daarover gaat de volgende paragraaf.

8.3 Ervaringen met huidige praktijkstructuren

De markt voor juridische dienstverlening lijkt niet optimaal te functioneren. Met name voor mensen met een laag inkomen schiet het aanbod tekort en daarmee staat de toegang tot het recht onder druk. De sociale advocatuur waarop deze doelgroep is aangewezen staat onder druk. Veel sociaal advocaten verlaten het vak en de aanwas is beperkt. Sociaal advocaten zijn veelal eenpitters die slechts beperkt ruimte hebben voor het opleiden van advocaat-stagiairs. In die situatie is het in de sociale advocatuur niet eenvoudig een duurzaam bedrijfsmodel in te richten, zeker omdat de winstmarges heel beperkt zijn. Behalve de rechtsbijstand aan lagere inkomens, staat ook die aan middeninkomens en kleinere MKB-bedrijven onder druk door de hoogte van de tarieven en de gebrekkige afstemming van het aanbod op de vraag. Dat lijkt mede te worden veroorzaakt door de beperkingen die de regelgeving stelt aan praktijkstructuren. Meer betaalbare alternatieven worden geboden door rechtsbijstandverzekeraars, vakbonden of andere ideële organisaties, maar ook daar is sprake van premiestijgingen en het teruglopende aantal mensen met een vakbondslidmaatschap. In een NOvA-experiment bieden rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met eigen advocaten niet-verzekerde advocatendiensten aan. In paragraaf 8.5 beantwoorden we de vraag of dergelijke en andere vernieuwende praktijkstructuren moeten worden toegelaten en zo ja, welke randvoorwaarden daarbij moeten gelden. Maar eerst gaan we in 8.4 in op het beoordelingskader dat daarbij kan worden gehanteerd.

8.4 Beoordelingskader en actieplan voor vernieuwing van praktijkstructuren

Om na te gaan of voorstellen voor vernieuwende praktijkstructuren toegevoegde waarde hebben en voor toelating in aanmerking zouden moeten komen, hebben we een beoordelingskader ontwikkeld.

Het eerste element daarvan is het uitgangspunt dat de taak van de NOvA om bij te dragen aan een goede rechtsbedeling centraler moet komen te staan dan nu uit artikel 10a Advocatenwet naar voren komt. Van de NOvA mag worden verwacht dat zij een bijdrage levert aan het belang van een goede rechtsbedeling, niet alleen door het bevorderen van de naleving van de kernwaarden door de individuele advocaat. De beroepsgroep heeft een verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het rechtssysteem als geheel.

Het tweede onderdeel van het beoordelingskader bestaat uit een evenredigheidstoets voor vernieuwende praktijkstructuren op (1) de bijdrage aan een goede rechtsbedeling (waaronder het bevorderen van de toegang tot het recht); (2) de behoefte aan effectieve en niet-excessieve waarborgen; (3) het gelijkheidsbeginsel en (4) het totaalbeeld. Dit beoordelingskader is sterk geïnspireerd op soortgelijke beoordelingskaders die (voor andere doeleinden) binnen het EU-recht zijn ontwikkeld. Bij stap 1 gaat het om de bijdrage die de praktijkstructuur levert aan de reguleringsdoelen. Stap 2 hebben we uitgewerkt in een indicatieve opsomming van onderwerpen waarbinnen waarborgen gezocht kunnen worden. Die betreffen: (1) de missie van de praktijkhouder, (2) de uiteindelijke zeggenschap, (3) bestuur, toezicht en interne organisatie en (4) sancties voor de praktijkhouder. Stap 3 betreft het gelijkheidsbeginsel, waarbij geldt dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. Daarbij is relevant dat verschillende gevallen niet onevenredig verschillend

worden behandeld. Bij stap 4 worden de voorgaande stappen in samenhang bezien en wordt bepaald of dat zou moeten leiden tot de toelating van de nieuwe praktijkstructuur.

Het derde element van het beoordelingskader is dat behalve individuele advocaten in onze ogen ook de praktijkhouder zelf als normadressaat moet worden aangemerkt. Dat kan door een erkenningsregeling te introduceren, die het mogelijk maakt eisen te stellen aan de vernieuwende praktijkstructuur, als waarborg voor de kernwaarden van de advocatuur.

Het actieplan voor de vernieuwing van praktijkstructuren dat we formuleren, bestaat uit drie fases. In de eerste fase gaat het om vier praktijkstructuren die op dit moment reeds (tijdelijk) zijn toegelaten, maar die gelet op hun bijdrage aan de toegang tot het recht bijzondere aandacht vragen. Deze vier praktijkstructuren bespreken we in paragraaf 8.5. Wij menen dat voor 1 januari 2028 over twee van deze praktijkstructuren besluitvorming mogelijk is.

De tweede fase betreft een tweetal praktijkstructuren die op dit moment nog niet zijn toegelaten, maar waarvan we een belangrijke bijdrage verwachten aan een goede rechtsbedeling. Daarover zou besluitvorming voor 1 januari 2030 moeten plaats vinden. We bespreken deze praktijkstructuren in paragraaf 8.6. Daarbij kunnen ook enkele vragen worden meegenomen die in fase 1 wel zijn opgeworpen maar nog niet beantwoord.

De derde fase, paragraaf 8.7, gaat over de reguleringsbevoegdheid en daarmee over de vraag waar de besluitvorming over de toelating van praktijkstructuren dient plaats te vinden. Daarover moet in onze ogen voor 1 januari 2032 een knoop worden doorgehakt.

8.5 Fase 1: vier vernieuwende praktijkstructuren

8.5.1 Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren

De bestaande regeling voor in-huis advocaten bij rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren biedt een positieve bijdrage aan de rechtsbedeling voor middeninkomens en kleinere MKB-ondernemingen. Enkele onduidelijkheden en onvolkomenheden in de bestaande regels verdienen aandacht, met name waar het de positie van schaderegelingkantoren betreft, maar het betreft hier overwegend meer theoretische punten die in de praktijk geen problemen lijken op te leveren. Een punt is wel de regeling van het vrije keuzerecht zoals dat in de Voda is opgenomen. Dit vereiste komt ons excessief voor, maar omdat dit ook voortvloeit uit de Wft en de Europese richtlijn die daaraan ten grondslag ligt, laten we dat punt hier liggen.

8.5.2 BrandMR en VvAA Rechtsbijstand

Het experiment waaraan BrandMR en VvAA Rechtsbijstand deelnemen laat een positieve bijdrage aan de rechtsbedeling zien, levert geen bedreiging op voor de professionele onafhankelijkheid van de in-huis advocaten en verdient definitieve bestendiging. BrandMR laat met de overname van kantoren die actief zijn in de sociale advocatuur en voor MKB-ondernemers bovendien zien dat een interessante brug geslagen kan worden tussen commerciële en sociale advocatuur door in-huis advocaten. Wij menen dat het experiment ten aanzien van schaderegelingkantoren omzetting in een definitieve regeling verdient. Het experiment-vereiste dat een meerderheid van de bestuursleden, waaronder de voorzitter advocaat moet zijn, komt ons

excessief voor. Wel zou in het kader van een erkenning van een kwalificerend schaderegelingkantoor gedacht kunnen worden aan eisen rond de geschiktheid, deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en kwalificerende aandeelhouders die geen advocaat zijn. We formuleerden verder nog enkele mogelijke waarborgen, zoals eisen aan de statutaire inrichting van schaderegelingkantoren en sanctiemogelijkheden bij inbreuken op de te stellen voorschriften. Ten aanzien van rechtsbijstandverzekeraars is het onnodig het experiment te vervangen door een definitieve regeling.

8.5.3 Stichtingen voor sociale rechtshulp

SSAR en SJGR kwamen als voorbeelden van stichtingen voor sociale rechtshulp aan de orde. SJGR heeft op dit moment geen advocaten in dienst, maar zou dat in de toekomst kunnen overwegen. Bij de bespreking van deze bestaande stichtingen voor sociale rechtshulp kwam een cruciaal punt op in de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel (stap 3). Hoe kan een brug worden geslagen tussen deze dergelijke stichtingen en de Voda-regels voor ideële organisaties? Een goede manier is om een ruime uitleg te geven aan het begrip 'ideële organisaties', en om bij een overwegende gerichtheid op sociale rechtshulp geen ledenverband meer te vereisten. Hiermee vervalt de eis dat de meerderheid van het bestuur van de stichting, waaronder de voorzitter, advocaat moet zijn. In plaats van deze verruimingen kan aan een erkenningsregeling worden gedacht, met een geschiktheidstoets voor bestuursleden die geen advocaat zijn. Deze verbeteringen in de regelgeving kunnen wat ons betreft op korte termijn worden ingevoerd en zijn van belang omdat ze vergelijkbare initiatieven mogelijk kunnen maken en stimuleren waarvan een positieve impuls op de toegang tot het recht kan worden verwacht.,

8.5.4 Franchiseorganisaties en coöperatieve modellen

Hoewel dat de toegang tot het recht kan bevorderen, komen in ons land netwerkorganisaties, met kleinschalige kantoren voor laagdrempelige toegang niet of nauwelijks voor. Enkele van dergelijke praktijkstructuren zijn al toegelaten. Het verdient aanbeveling om bestaande advocatenregels die twijfel over de toelaatbaarheid oproepen te verduidelijken. Verschillende regels (onder meer over naamgeving, provisieverbod en belangenverstrengeling) zijn onvoldoende kenbaar of verdienen verdere doordenking. Wellicht verklaart dit mede – onbekend maakt onbemind – dat franchiseorganisaties in ons land beperkt voorkomen. Verduidelijking van de regels en gepubliceerd beleid kan initiatiefnemers van zulke praktijkstructuren stimuleren. Het voorbeeld van Suyt Sociaal laat zien dat franchiseorganisaties en coöperatieve modellen ook een bijdrage aan herstructurering van de sociale advocatuur kunnen leveren. We bepleiten ook de regels en het beleid rond de gefinancierde rechtsbijstand na te lopen, om optimaal op de behoeften van zulke praktijkstructuren in te spelen.

8.6 Fase 2: twee vernieuwende praktijkstructuren

In fase 2 komen voorstellen aan de orde die moderne praktijkstructuren betreffen die op dit moment overwegend nog niet zijn toegestaan: uitbreiding van IDS-mogelijkheden en externe

kapitaaldeelnemingen. Voor aanpassing van de regelgeving die hierop ziet zien wij op dit moment minder urgentie en die zijn bovendien complexer en vergen meer reflectie en overleg.

In fase 2 van het actieplan kunnen tevens twee vragen worden meegenomen die in fase 1 wel zijn opgeworpen, maar nog niet volledig worden beantwoord. Enerzijds betreft dit de vraag of ook rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren die hun in-huis advocaten alleen voor verzekerden laten optreden, eveneens aan een erkenningsregeling voor praktijkhouders onderworpen zouden moeten worden. Anderzijds hebben wij hier het oog op gewenste verduidelijkingen voor franchiseorganisaties en coöperatieve modellen.

8.6.1 Meer IDS-mogelijkheden

In een interdisciplinair samenwerkingsverband werken advocaten samen met beoefenaren van andere vrije beroepen waarin voor gezamenlijke rekening en risico de praktijk wordt uitgeoefend of de zeggenschap of eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening wordt gedeeld. Op dit moment zijn dergelijke IDS-verbanden volgens de Voda mogelijk met notarissen, universitair geschoolde belastingadviseurs en octrooigemachtigden. Verruiming van de mogelijkheden voor IDS, naar meer beroepen dan nu zijn toegelaten (zoals accountants, architecten, gerechtsdeurwaarders), kan naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan een goede rechtsbedeling. Enkele gesprekspartners noemen bijvoorbeeld de samenwerking tussen advocaten en accountants die als *one stop shop* voor MKB-ondernemers een gewenste aanvulling op de dienstverlening zou zijn. Uit het onderzoek komt nog geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe die verruiming eruit zou moeten zien. Aan de hand van het door ons geformuleerde beoordelingskader moet nadere consultatie hierover voor 1 januari 2030 tot een conclusie kunnen leiden.

8.6.2 Externe kapitaaldeelnemingen

Op dit moment zijn externe kapitaaldeelnemingen in praktijkstructuren uitgesloten, met uitzondering van kapitaaldeelnemingen in rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren. In het maatschapsmodel van veel kantoren wordt kapitaal veelal ingelegd door partners en bij uittreding verrekend, al dan niet met goodwill en winstdeling. Verruiming van de mogelijkheden voor externe kapitaalinvesteringen kan een positieve bijdrage leveren. We hebben verschillende situaties onderscheiden, waaronder deelnemingen door private equity investeerders, het idee van voortzetting van een advocatenkantoor als familiebedrijf, en deelnemingen door collega-kantoren. Elke situatie kent eigen voor- en nadelen. Er liggen risico's op de loer. De belangrijkste vraag is of externe kapitaaldeelneming ten goede komt aan de doelgroep van lage en middeninkomens en kleine MKB-ondernemingen. Er zijn redenen en voorbeelden uit andere sectoren die op dat punt leiden tot twijfel. Bij een bepaalde vorm van externe kapitaaldeelneming, 'de familiebedrijf-oplossing', bestaat die twijfel niet. Uit het onderzoek komt nu nog geen uitgewerkt beeld naar voren over hoe de verruiming er eventueel uit zou moeten zien en welke waarborgen hiervoor precies zouden moeten gelden. Wij bevelen aan dat dit aan de hand van het door ons ontwikkelde beoordelingskader en in consultatie met de NOvA en betrokkenen verder wordt onderzocht.

8.7 Fase 3: herijking van de reguleringsbevoegdheid

De derde en laatste stap in het actieplan waar dit onderzoeksrapport toe aanbeveelt, betreft de herijking van de reguleringsbevoegdheid. Op dit moment is het college van afgevaardigden van de NOvA bevoegd regels voor praktijkstructuren van advocaten te stellen. Die regels zijn op allerlei punten die in het rapport aan de orde zijn gesteld, beperkend en staan aan vernieuwing in de weg. We denken dat het goed mogelijk is de stappen in fase 1 en fase 2 van het actieplan die we hiervoor hebben aanbevolen te zetten binnen het bestaande bevoegdheidskader. Maar dat laat onverlet dat het de vraag is of dat kader kan blijven zoals het op dit moment is. De regelgeving van de NOvA heeft als doel de bescherming van de vrije en onafhankelijke praktijkuitoefening van advocaten, maar heeft ook een marktafschermend effect en biedt weinig ruimte voor innovatie. Het is daarom de vraag of het passend is die bevoegdheid bij de beroepsgroep zelf te laten.

Wij menen dat de bijdrage van de advocatuur aan 'een goede rechtsbedeling' (art. 10a Advocatenwet) breder is en verder gaat dan het belang van professionele onafhankelijkheid waarop de NOvA op dit moment de nadruk lijkt te leggen. De NOvA lijkt de eigen belangen zoals de advocatuur die zelf ziet centraler te steller dan het algemene belang van een goede rechtsbedeling (waaronder toegang tot het recht). Om die reden verdient het de voorkeur de bevoegdheid voor het reguleren van praktijkstructuren te beleggen bij een van de NOvA en de overheid onafhankelijke instantie die beschikt over expertise en capaciteit voor evaluaties en onderzoeken naar praktijkbehoeften en maatschappelijk gewenste innovaties.

Deze instantie – binnen de NOvA of als formeel onafhankelijke organisatie (zbo) of daarbuiten – zou de bevoegdheid krijgen om praktijkstructuren te beoordelen (bijvoorbeeld aan de hand van de door ons ontwikkelde evenredigheidstoets), net als in Engeland, Duitsland en Frankrijk. Het is goed denkbaar dat die instantie aanhaakt bij de nog voor het toezicht op de advocatuur in te richten onafhankelijke toezichthouder advocatuur, waarmee die instantie een verbonden organisatieonderdeel voor het stellen van regels over de erkenning van vernieuwende praktijkstructuren en voor de beoordelen van de toelating daarvan zou krijgen.

8.8 Slotbeschouwing

We sluiten het onderzoek af met een aantal conclusies en aanbevelingen. Om te beginnen concluderen we dat op dit moment de toegang tot het recht onvoldoende is gegarandeerd en dat met name voor lagere inkomensgroepen, maar ook voor middeninkomens en MKB-ondernemers, de aansluiting van het aanbod aan juridische dienstverlening op de vraag, verbeterd zou kunnen worden. Voor het verbeteren van die aansluiting tussen vraag en aanbod richten we ons in dit onderzoek op praktijkstructuren in de advocatuur. We constateren dat verschillende regels in de Voda door hun ontoegankelijkheid en gebrekkige leesbaarheid, en hun beperkende strekking vernieuwing van praktijkstructuren belemmeren. De bepalingen in de Advocatenwet en de Voda zijn primair opgesteld met het oog op het waarborgen van de kernwaarden van de advocatuur, in het bijzonder die van onafhankelijkheid. Maar er ontbreekt een bredere blik, waarbij de belangen van de markt van juridische dienstverlening en die van

rechtzoekenden met het oog op een goede rechtsbedeling (waaronder de toegang tot het recht) integraal worden meegenomen. Ons onderzoek leidt tot de conclusie dat er voldoende aanleiding is de bestaande regels over praktijkstructuren onder de loep te nemen, gelet op de in de consultaties gearticuleerde wensen om te komen tot vernieuwing van praktijkstructuren. In het onderzoek hebben we een beoordelingskader ontwikkeld dat bij die gewenste vernieuwing kan worden gehanteerd. Dat beoordelingskader bestaat uit een evenredigheidstoetsing op (1) de bijdrage aan een goede rechtsbedeling (waaronder het bevorderen van de toegang tot het recht); (2) de behoefte aan effectieve en niet-excessieve waarborgen; (3) het gelijkheidsbeginsel en (4) het totaalbeeld. Voor vernieuwing van praktijkstructuren zijn wij voorstander van het introduceren van een erkenningsregeling, vooruitlopend op een vergunningplicht voor vernieuwende praktijkstructuren.

Aan de hand van de evenredigheidstoetsing hebben we een zestal vernieuwende praktijkstructuren beoordeeld. Voor vier praktijkstructuren komen we tot de conclusie dat aanpassing van de regelgeving gewenst is. Nadere gedachtevorming over de waarborgen waaraan die praktijkstructuren dienen te voldoen is wel gewenst en daarbij deden we verschillende richtinggevende suggesties. Een aantal aanpassingen kan volgens fase 1 van ons actieplan voor 1 januari 2028 worden doorgevoerd. In andere gevallen denken we dat nog verder moet worden nagedacht over vernieuwing. Suggesties voor meer IDS-mogelijkheden en externe kapitaaldeelneming zijn de moeite van een verdere verkenning waard. Die moet volgens ons actieplan voor 1 januari 2030 zijn afgerond.

We menen dat fase 1 en 2 van ons actieplan kunnen worden uitgevoerd binnen het bevoegdheidskader zoals dat op dit moment bestaat. Maar we zijn wel voorstander van herijking van dat bevoegdheidskader. In fase 3 van ons actieplan is dat aan de orde. We concludeerden over de vraag waar de reguleringsbevoegdheid rond praktijkstructuren zou moeten liggen, dat het neerleggen daarvan bij de beroepsgroep zelf niet langer passend is. Een van de NOvA en de overheid onafhankelijke instantie, zoals ook in ons omringende landen het geval is, lijkt ons aan te bevelen. Het ligt voor de hand daartoe aansluiting te zoeken bij de nog in te richten Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA) waarbij een zelfstandige reguleringsinstantie kan worden aangehaakt.

Invulling van de contouren van de hierboven geschetste drie fasen vergt nader overleg met betrokkenen. In onze ogen hoort het systeemverantwoordelijke ministerie van Justitie en Veiligheid daarbij een centrale rol te spelen, maar ook de NOvA en andere instanties zoals de Raad voor Rechtsbijstand en het College van Toezicht Advocatuur, later de OTA. Ook de betrokkenen bij de vernieuwende praktijkstructuren horen een plaats aan tafel te krijgen. De beroepsorganisaties Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) zouden ook op onderdelen betrokken kunnen worden. We hebben voor de drie fasen ijkpunten in de tijd geschetst, waarbij op korte termijn gestart kan worden met fase 1. Dit betekent niet dat het startpunt van fase 2 en 3 later in de tijd moet liggen; ook daar kan al snel mee gestart worden.

Bijlage A: Literatuurlijst

Deze literatuurlijst is hoofdzakelijk beperkt tot juridische literatuur en nieuwsberichten. Waar dienstig wordt in het rapport naar deze bronnen verwezen in voetnoten. Verdere bronnen die in het onderzoek zijn betrokken, waaronder wet- en regelgeving, parlementaire stukken en jurisprudentie, zijn in het rapport in voetnoten vermeld.

Accountancy Europe 2025
Accountancy Europe, *Private equity investments in accountancy firms. Trends and insights in European markets*, Brussel: Accountancy Europe 2025.

ACM 2020
ACM, 'Experiment NOvA met advocaten bij rechtsbijstandverzekering is stap in goede richting', *www.acm.nl*, 14 december 2020.

ACM 2024
ACM, 'Speech Martijn Snoep. De loep waarmee ACM naar private equity kijkt', *www.acm.nl*, 2 december 2024.

ACM 2025
ACM, 'Marktonderzoek medische zorg huisdieren' (conceptrapport), *www.acm.nl*, 18 december 2025.

ACM 2026
ACM, *Staat van de markt 2026*, *www.acm.nl*, 26 januari 2026.

Acquira 2025
Acquira, Private equity's next frontier: Transforming UK law firms, London: Acquira Professional Services 2025.

AFM 2023
AFM, 'Private equity-investeringen in de accountancy; houd oog voor het risico', *www.afm.nl*, 17 april 2023.

AFM 2025a
AFM, Private equity-investeringen in de accountancysector: publiek belang onder druk (analyse-rapport), *www.afm.nl*, 8 april 2025.

AFM 2025b
Autoriteit Financiële Markten (auteurs: M. Elsen, B. Feher & J. Leenen), *AFM Consumentenmonitor. Voorjaar 2025. Verzekeren*, *www.afm.nl*, 19 juni 2025.

Arnoldy e.a. 2025
C. Arnoldy, R. van der Beek, O. Goldenberg, S. Mohamed en B. Uilen, 'De gaten in de Nederlandse Rechtsbescherming. Het hele land door voor je burggerrecht', *De Groene Amsterdammer* 11-2025, 13 maart 2025.

Baarsma 2024
B. Baarsma, 'Extra kapitaal, betere managementpraktijken en nadruk op innovatie stimuleren

productiviteitsgroei. Private equity als aanjager van productiviteitsgroei', *www.pwc.nl*, 14 augustus 2024.

Baggerman & Van Blokland 2026
F.A. Baggerman & E.A.E.M. van Blokland, 'Stewards gezocht: zijn de advocatuur en het notariaat klaar voor een nieuwe vorm van eigenaarschap?', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2026/7530, p. 30-36.

Bolsius 2020
E.J. Bolsius, 'Samen zelfstandig', *Advocatenblad* 2020/5.

Boshuizen & Jager 2010
G.R. Boshuizen en B.H. Jager, *Verzekerd van toezicht*, 2de druk, serie Recht en Praktijk Financieel Recht nr. FR2), Deventer: Kluwer 2010.

Bruinsma 2025
H. Bruinsma, 'Een sociale Zuidas voor mensen met een smalle-beurs', *Advocatenblad* 2025/9.

Commissie Van der Meer II 2025
Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II (Commissie Van der Meer II), *Veranderende tijden. Een redelijk inkomen in een toekomstbestendig bestel*, Den Haag 3 maart 2025.

Commissie Van Wijmen 2006
Commissie Advocatuur (Commissie Van Wijmen), *Een maatschappelijke Orde*, 24 april 2006.

Deloitte Legal
Deloitte Legal, *De impact van AI op de juridische sector. Deloitte Legal 2025 Enquête*, 25 januari 2026.

Drion 2025
C.E. Drion, 'Private Equity', *Nederlands Juristenblad* 2025/187.

Dunk & Pijnappels 2020
S. Dunk en K. Pijnappels, 'Open markt vs. Kernwaarden', *Advocatenblad* 2020, nr. 3, p. 35-42.

Eijkman & Van Eijk 2024
Q. Eijkman en E. van Eijk, 'Onderzoek naar toegankelijke (rechts)hulp: een versterking van de rechtstaat?', *Justitiële Verkenningen* 2024, nr. 3, p. 25-31.

Eijsvoogel 2025
J. Eijsvoogel, 'Mediareus DPG neemt RTL Nederland over' en 'Mediasector hoort tot onze strategische industrie', *NRC Handelsblad* 28/29 juni 2025.

Geijtenbeek 2025
W. Geijtenbeek, 'Hoe de Europese accountantsmarkt door private equity nieuwe contouren krijgt', *Accountant* 2025/4, p. 10.

Geschilbeslechtingsdelta 2019
M.J. ter Voert en M.S. Hoekstra, *Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (WODC-cahier 2020-18), 2020.

Geschilbeslechtingsdelta 2024
M.S. Hoekstra, V. Ljujić R.R. van Riezen Y.N. Overvelde, *Geschilbeslechtingsdelta burgers 2024 (Potentieel) juridische problemen van burgers in de periode 2020-2024* (WODC-cahier 2026-3), 2026.

Geukers & Pijnappels 2023
C. Geukers en K. Pijnappels, 'Advocatuur ontketenen of liever niet?', *Advocatenblad* 2023/10, p. 24-31.

Gunst & Bruinsma 2002
J.P. Gunst en F. Bruinsma, *Advocaten in loondienst* (WODC-rapport), 2002.

Helder 2026
R. Helder, Hoofdstuk 21 Sociale onderneming/BVm/B-Corp/Community Interest Company, in: H. Koster e.a., *Corporate Sustainability*, Deventer: Wolters Kluwer 2026.

Herregodts e.a. 2022
R. Herregodts, C. Bol, J.W. Weenink en M. Hertogh, *Toekomstbestendig Tuchtrecht. De lerende werking van het tuchtrecht en team- en netwerkverantwoordelijkheid in het tuchtrecht op grond van de Wet BIG*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2022.

Hoekstra & Teeuwen 2023
M.S. Hoekstra en G. Teeuwen, *Drempels in de toegang tot het recht* (WODC-rapport 3327), 2023.

Holthinrichs 2019
D.B. Holthinrichs, 'De rol van rechtsbijstandverzekeraars als juridische dienstverlener', in: Th. Groenewald e.a. (red.) , *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 73-81.

Holthinrichs 2020
D.B. Holthinrichs, 'Vrije advocaatkeuze en de rechtsbijstandverzekering', *Maandblad voor Vermogensrecht*, afl. 7-8, 2020.

Hooglander/BrandMR 2025
Publicatie getiteld 'Advocateninformatie Hooglander en BrandMR', te vinden op de website van Hooglander Advocaten (www.hooglander-advocaten.nl').

Huijting-Mebius 2025
F. Huijting-Mebius, 'Zoeken naar een duurzaam kantoormodel', *Advocatenblad* 2025/01, p. 35-38.

Jansen 2022
K.J.O. Jansen, 'Een algemeen en autonoom recht. Over het recht op vrije advocaatkeuze en de europeanisering van het verzekeringsrecht', *Aansprakelijkheid, Verzekering & Schade* 2022/27.

Kleijngeld 2025
J. Kleijngeld, 'Staat de advocatuur na de accountancy op de radar van private equity?', *mena.nl*, 2 december 2025.

Kleos 2026
Kleos, *Benchmarkrapport 2026: Groei en innovatie bij kleine advocatenkantoren*, Wolters Kluwer: 2026.

Van der Korst 2025
P.J. van der Korst, 'Private Equity mag worden geweerd als aandeelhouder van advocaten- en notariskantoren', *Fiscaal Tijdschrift Vermogen* nr. 2, februari 2025, p. 4-5.

Kuijpers e.a. 2025
S. Kuijpers, R. Marres, C. Nagtegaal, E. van Blokland en N. van der Horst, Voorstel Uitgangspunten van de Rentmeestervennootschap', rentmeestervennootschap.nl (gepost op 22 januari 2025).

Loozen 2007
E.M.H. Loozen, 'Zelfregulering door en voor de vrije beroepen: toch maar liever geen algemeen belang *rule of reason*', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2007, nr. 9, p. 153-162.

Loozen 2013
E.M.H. Loozen, 'Mededingingstoezicht op maatschappen van zorgaanbieders: welke rol is weggelegd voor ACM respectievelijk NZa?', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2013 (37) 7, p. 622-636.

Lowman 2025
W.T. Lowman, 'Navigating the changing tides in the legal service landscape: An assessment of alternative business structures', *Business & Finance Law Review* 2025, nr. 1, p. 1-39.

Mackor 2011
A.R. Mackor, 'Grenzen aan professionele autonomie', *RM Themis* 2011-4, p. 143-150.

Mayer 2024
C. Mayer, *Capitalism and crises. How to fix them*, Oxford: Oxford University Press 2024.

Van Melis 2025
S.A.P.J. van Melis, 'Wetgevingsbeleid en het streven naar eenvoud', in: *Deregulering en innovatie en ondernemings- en insolventierecht*, Preadviezen Koninklijke Vereeniging Handelsrecht, Zutphen: Uitgeverij Paris 2025, p. 59-71.

Mol & Van der Schoot 2025
J. Mol & E. van der Schoot, 'Advocaten dubben over toelaten private equity', *Het Financieele Dagblad*, 30 november 2025.

Mol & Van der Schoot 2026
J. Mol & E. van der Schoot, 'Slechts 22% van de jonge advocaten droomt van een carrière als partner', *Het Financieele Dagblad*, 6 februari 2026.

NOvA 2024
NOvA, 'Tekort aantal sociaal advocaten. Toegang tot het recht in gevaar' (Factsheet), NOvA 2024.

NOvA 2025a
NOvA, *Evaluatie experiment resultaatgerelateerde beloning letsel- en overlijdensschadezaken*, 2025.

NOvA 2025b
NOvA, 'Experiment rechtsbijstandverzekeraars met twee jaar verlengd', *advocatenorde.nl*, 24 juni 2025.

NOvA 2025c
NOvA, 'Onafhankelijk onderzoek naar alternatieve bedrijfsstructuren en kernwaarden advocatuur', *advocatenorde.nl*, 26 juni 2025.

NOvA 2025d
NOvA, *Advocatuur in de democratische rechtstaat (brief aan informateur Van Haersma Buma)*, 21 november 2025.

NOvA 2026
NOvA, *Balie in Beeld 2026*, maart 2026.

Oers 2024
S. van Oers, 'De sociale advocatuur is onmisbaar', *Ars Aequi* 2024, p. 262-265.

OESO 2021
OESO, *Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice,* Parijs: OECD Publishing 2021.

Oonk 2009
R.J. Oonk, 'Advocaat in loondienst: concurrent of uitkomst?', *Tijdschrift voor de Procespraktijk* 2009-1, p. 16-20.

Oosterom 2025
M.H.A. Oosterom, 'Private equity en accountancy: aandachtspunten voor de (juridische) praktijk', *Tijdschrift voor vennootschapsrecht, rechtspersonenrecht en ondernemingsbestuur* 2025, afl. 2, p. 33-44.

Panteia 2022
Panteia, De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur, augustus 2022.

Pasma 2024
E.L. Pasma, 'Alternatieven', *advocatenorde.nl*, 14 november 2024.

Pasma 2025
E.L. Pasma, 'Toekomstbestendige organisatievorm', *advocatenorde.nl*, 28 augustus 2025.

Piersma 2025
J. Piersma, 'Nederlands mediatoezicht roeit met een paar gammele riemen', *Het Financieele Dagblad*, 4 augustus 2025.

Pijnappels 2023
K. Pijnappels, 'Meer ruimte voor nieuwkomers', *Advocatenblad* 2023/9, p. 12-14.

Pijnappels 2025
K. Pijnappels, 'OTA mag niet weer een jaar in de la blijven liggen', 2025/8, 12-13.

Pols & Van der Schoot 2024
M. Pols en E. van der Schoot, 'Accountantskantoren met partners steken vrijwel nooit geld in innovatie', *Het Financieele Dagblad*, 7 maart 2024.

Pro Facto 2024
Pro Facto, 'Verkenning van het vrije keuzerecht van rechtsbijstandverzekerden en de toegang tot het recht. Verzekerd van een vrije keuze', Groningen 26 augustus 2024 (WODC-rapport 3395).

Raad voor Rechtsbijstand 2024a
Kenniscentrum Raad voor Rechtsbijstand, 'Jonge sociaal advocaten verlaten steeds vaker het vak. Dreigend tekort voor meest kwetsbare mensen', Raad voor Rechtsbijstand 6 juni 2024.

Raad voor Rechtsbijstand 2024b
Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand, 'Aanbod en vraag in Nijmegen en Noord-Nederland, Raad voor Rechtsbijstand oktober 2024.

Raad voor Rechtsbijstand 2025
J.H. Verdonschot e.a. *Verdienvermogen sociaal advocatenkantoren. Onderzoek naar het benodigde punttarief voor het verwerven van een netto-jaarinkomen dat gelijk is aan het netto-jaarinkomen behorend bij schaal 12, trede 10 CAO Rijk*, Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand: Raad voor Rechtsbijstand 29 januari 2025.

Ring 2025
S. Ring, 'Ex-'magic circle' leaders launch consultancy to advise private equity on buying law firms', *Financial Times* 18 mei 2025.

Rooks 2025
M. Rooks, 'Private equity in de accountancy: wie betaalt de echte prijs?', *accountancyvanmorgen.nl*, 4 februari 2025.

Van der Schoot & Pols 2024a
E. van der Schoot en M. Pols, 'Accountantskantoren lopen het risico terecht te komen in een commerciële draaikolk', *Het Financieele Dagblad* 28 juni 2024.

Van der Schoot & Pols 2024b
E. van der Schoot en M. Pols, 'Experts: beteugel snelle opmars private equity bij accountants', *Het Financieeele Dagblad* 28 juni 2024.

Van der Schoot 2025
E. van der Schoot, 'Commissie gaat openbreken van advocatuur opnieuw beoordelen', *Het Financieele Dagblad*, 24 juni 2025.

SEO 2020
SEO, De impact van nieuwe toetreders op de markt voor particuliere rechtsbijstand, SEO-rapport nr. 2020-59.

SEO 2021
SEO, *Rechtsbijstand en vrije keuzerecht. Economische analyse van impact vrije keuzerecht op toegang tot het recht*, Amsterdam: 2021.

Stigler 1971
George J. Stigler, The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971-2/1.

Stokkermans 2019
Chr.M. Stokkermans, 'De rol van het notariaat in de rechtsbedeling', in: Th. Groenewald e.a. (red.), *Naar vernieuwing van de (civiele) rechtspleging*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 83-92.

Stokkermans 2021
Chr.M. Stokkermans, 'Het notariaat en de grand bargain', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR)* 2021/7321, p. 311-319.

Stokkermans & De Roo 2023
Chr.M. Stokkermans en A. de Roo, *Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten. Over de advocatuur als maatschappelijke onderneming* (WODC-rapport 3177), tevens uitgegeven in de IVOR-reeks, nr. 131, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Stokkermans 2024
Chr.M. Stokkermans, 'De stichting een onbegrensde rechtsvorm?', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie (WPNR)* 2024/7471, p. 508-517.

Stokkermans 2025
Chr.M. Stokkermans, 'Ruimte en randvoorwaarden in het Europese ondernemingsrecht', in: *Deregulering en innovatie en ondernemings- en insolventierecht*, Preadviezen Koninklijke Vereeniging Handelsrecht, Zutphen: Uitgeverij Paris 2025, p. 73-105.

Thompson 2025
L. Thompson, 'Private Equity at the Gates: Dutch Legal Sector Faces a Turning Point', *Law.com*, June 23, 2025.

Vetter 2025
H.J. Vetter, 'Kort geding en ondernemingsrecht: schorsing en benoeming van (tijdelijke) bestuurders van rechtspersonen. De kortgedingrechter in (of uit?) de schaduw van de Ondernemingskamer', *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging (TCR)* 2025/3, p. 99-105.

Verbond van Verzekeraars 2025
Verbond van Verzekeraars, *Financieel jaarverslag verzekeringsbranche 2024*, 2025.

Westerveld 2022
M. Westerveld, 'Toegang tot recht. Een problematisch concept', *Nederlands Juristenblad* 2022/1283, p. 1613-1620.

Wickers 2014
Thierry Wickers, *La grande transformation des avocats*, Paris: Dalloz 2014.

Wiegand 2025
K. Wiegand, 'The private equity infiltration: A new era for law firm investment?', *lawyersweekly.com*, 22 mei 2025.

Wielaard 2025
N. Wielaard, 'Private equity in accountancy: veel emotie, weinig feiten', *accountant.nl*, 19 mei 2025.

Winter e.a. 2025
H.B. Winter e.a., *Toezicht, klacht- en tuchtrecht advocatuur: kader voor en verkenning van inrichtingsmodaliteiten,* 2025.

Winters 2025
H. Winters, *Maatschappelijke belangen in de accountancy en de advocatuur. Over de impact van private equity en de rol van wet- en regelgeving*, masterscriptie Erasmus School of Law (EUR), onder begeleiding van prof. dr. Chr.M. Stokkermans, juli 2025.

De Wolff 2018
D. de Wolff, *Het belang van een goede rechtsbedeling* (Oratiereeks; No. 590), Universiteit van Amsterdam 2018.

Bijlage B: Overzicht interviews, focusgroepen en overige consultaties

Overzicht interviews

1 Algemeen directeur en directeur marketing BrandMR
2 Plaatsvervangend lid van het College van Afgevaardigden Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)
3 Directeur Juridische en Bestuurszaken Flynth
4 Chief Science Officer Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand
5 Plaatsvervangend voorzitter en bestuursadviseur Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG)
6 Directeur Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)
7 Algemeen directeur en Head of Public Affairs Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van accountants (NBA)
8 Directeur Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)
9 Twee leden algemene raad NOvA
10 Algemeen directeur en manager kwaliteit, strategie en beleid Raad voor Rechtsbijstand
11 Directeur-bestuurder Samen Recht Vinden
12 Voorzitter Stichting Onderzoek Rechtspleging
13 Directeur Stichting Sociaal Advocaten Rotterdam
14 Bestuursvoorzitter Stichting De Verre Bergen en directeur Stichting Je Goed Recht
15 Oprichters Suyt Sociaal
16 Directeur uitelkaar.nl
17 Hoogleraar Rechtspleging Universiteit van Amsterdam
18 Lid Commissie Van der Meer II
19 Lid bestuur Vereniging Familie- en erfrecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS)
20 Directeur Stichting VvAA Rechtsbijstand
21 Advocaat Zumpolle

Overzicht focusgroepen

Focusgroep 1

1 Algemeen directeur BrandMR
2 Directeur Marketing BrandMR
3 Directeur Stichting Je Goed Recht
4 Algemeen directeur Raad voor Rechtsbijstand
5 Manager kwaliteit, strategie en beleid Raad voor Rechtsbijstand
6 Bedrijfsjurist Stichting Achmea Rechtsbijstand
7 Voorzitter Stichting Onderzoek Rechtspleging
8 Bestuursvoorzitter Stichting De Verre Bergen
9 Oprichter Suyt Sociaal

Focusgroep 2

1 Directeur Marketing BrandMR
2 Legal Counsel DAS
3 Programmadirecteur The Hague Institute for Innovation and Law

4 Oprichter Suyt Sociaal
5 Manager VvAA Legal
6 Consultant ZumpolleVanderStoel

Overzicht overige consultaties

1 Mini-symposium 'Over de toegang tot het recht in Nederland – een afbrokkelend ideaal?', georganiseerd door Praktizijns-Sociëteit (20 november 2025)
2 Rechtsbijstandsmiddag Verbond van Verzekeraars (20 november 2025)
3 Seminar on Private Equity in Law Firms, georganiseerd door ABN Amro Bank, TGO Consulting en ZumpolleVanderStoel (28 november 2025)
4 Sessie bij de Federatie Vrije Beroepen (FVB) in België, over 'Moderne praktijkstructuren voor advocaten (en andere vrije beroepen?), Brussel, 11 december 2025
5 Gesprekken met twee leden van de Commissie Jaap Winter, in 2025 ingesteld door de NOvA
6 Mailcontact en gesprekken met Achmea Rechtsbijstand (november 2025)
7 Mailcontact Verbond van Verzekeraars (november 2025)
8 Mailcontact BrandMR (december 2025)
9 Mailcontact en gesprek ARAG (december 2025)
10 Gesprek met journalisten De Groene Amsterdammer/Investico (zomer 2025)
11 Gesprek met ambtenaren van de ministeries van J&V en EZK over het wetsvoorstel tot implementatie van Richtlijn (EU) 2018/958 (januari 2026)
12 Gesprek met ambtenaren van het ministerie van J&V over ontwikkelingen bij de sociale advocatuur (februari 2026)
13 Gesprekken en mailcontact met eigenaar/algemeen directeur Bierens Incasso Advocaten (februari 2026)
14 Gesprekken en mailcontact met twee advocaten gespecialiseerd in tuchtrecht (februari 2026)
15 Gesprek met hoogleraar arbeidsrecht (februari 2026)

Bijlage C: Voorbereidende notitie focusgroepen

Voorbereidende notitie

Aan : Deelnemers focusgroepen december 2025
Van : Onderzoeksteam Erasmus Universiteit & Pro Facto
Datum : 25 november 2025
Over : **Wodc-onderzoek: Alternatieve organisatiestructuren voor advocaten**

Graag geven wij enkele handvatten, om in de voorbereiding op de focusgroepen alvast over na te denken.

We benoemen de achtergrond van ons onderzoek, de huidige regelgeving, en de vragen waar waarop wij input zoeken. Ook geven wij onze eerste indrukken en mogelijke oplossingsrichtingen.

1. Achtergrond

Dit lopende Wodc-onderzoek is een vervolg op het onderzoeksrapport 'Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten – over de advocatuur als maatschappelijke onderneming' uit 2023 (Stokkermans & De Roo). In dat eerdere onderzoek werd het net opgehaald in Engeland, Duitsland, Frankrijk en België. Wat kan Nederland van de ontwikkelingen in die landen leren? In het lopende vervolgonderzoek staat Nederland zelf centraal. Tegen de achtergrond van de noodzaak om de toegang tot het recht te waarborgen is de overkoepelende vraag in hoeverre er een maatschappelijke behoefte is aan nieuwe organisatievormen voor advocaten in Nederland.

We proberen in kaart te brengen:

(1) Welke organisatiestructuren komen momenteel voor in Nederland?

(2) Welke organisatiestructuren met toegevoegde waarde zijn binnen de bestaande regelgeving mogelijk, maar komen niet of te weinig voor (onbenutte ruimte)? en

(3) Verdient de regelgeving aanpassing, en zo ja hoe, om ruimte te bieden voor nu niet toegelaten organisatiestructuren?

De termen bedrijfsstructuren, organisatiestructuren en praktijkstructuren gebruiken we als synoniemen door elkaar. Met alternatieve bedrijfsstructuren (ABS) bedoelen we organisatiestructuren die nu niet zijn toegelaten in Nederland.

In de praktijk zijn advocaten werkzaam als zzp'ers, als partners of medewerkers in vennootschappen, als medewerkers in ledenorganisaties (zoals onderlinge verzekeraars), en als medewerkers in non-profitorganisaties (verenigingen en stichtingen). Naast dit aspect van de rechtsvorm valt bij nu voorkomende organisatiestructuren te denken aan:

- Kantoren met alleen advocaten,

- IDS-kantoren[347] (samenwerking advocaten, notarissen en belastingadviseurs, waarin winst en zeggenschap wordt gedeeld),
- Franchiseorganisaties (komt beperkt voor),
- Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren met advocaten in loondienst die voor verzekerden optreden,
- Onderscheid tussen commerciële en sociale advocatuur, en
- Ideële organisaties (zoals vakbonden) met advocaten in loondienst die voor de doelgroep optreden (bij vakbondsleden: in arbeidsgeschillen).

2. Huidige regelgeving

De regelgeving rond organisatiestructuren is neergelegd in hoofdstuk 5 van de Verordening op de advocatuur (Voda), vastgesteld door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

Enkele belangrijke Voda-regels zijn:

- Bestuur van een advocatenkantoor (inclusief de voorzitter) moet in meerderheid bestaan uit advocaten (of IDS-partners),
- Alleen in het kantoor werkzame advocaten en IDS-partners mogen een kapitaaldeelneming hebben in het kantoor (wel mogen medewerkers maximaal 10% van het kapitaal houden), en
- Voor advocaten in dienst van andere organisaties dan een puur advocatenkantoor of IDS-kantoor zijn interne afspraken ('professioneel statuut') verplicht om hun onafhankelijke beroepsuitoefening te waarborgen.

Voor Nederlandse rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren gelden deels afwijkende regels. Deze volgen uit de Voda en de artikelen 4:64-69 van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

3. Vraagstelling

In Nederland kwam de discussie over ABS op gang doordat schaderegelingkantoor BrandMR zijn advocatendiensten ook wilde aanbieden aan niet-verzekerden. Vervolgens is in 2021 een experiment gestart (onlangs tot eind 2027 verlengd) om dat provisorisch toe te laten (art. 5.16 Voda). Naast BrandMR doet VvAA mee aan dat experiment. De vraag ligt voor of deze mogelijkheid definitief moet worden gegeven, en zo ja onder welke waarborgen.

Er rijzen meer vragen, in het bijzonder:

- Hoe kan de bestaande ruimte in de regelgeving voor organisatiestructuren beter worden benut?

[347] IDS is jargon voor 'interdisciplinaire samenwerkingsverbanden'.

- Zijn er, voor (bepaalde) toegelaten organisatiestructuren, meer of andere waarborgen nodig (bijvoorbeeld rond aandelenoverdracht en aandeelhouderschap in commerciele schaderegelingkantoren, en voor niet-Nederlandse rechtsbijstandverzekeraars)?
- Moet er ruimte komen voor meer ABS-typen dan in het BrandMR/VvAA-experiment voorzien? Daarbij valt te denken aan uitbreiding van de beroepsgroepen voor IDS (bijvoorbeeld met accountants, medici, architecten, zoals in Engeland en Duitsland)? En meer ruimte voor kapitaalinvesteringen door niet-advocaten (eventueel zelfs private equity en beursnotering, zoals in Engeland)? En welke waarborgen zijn bij meer ruimte nodig? Bijvoorbeeld nadere eisen aan de interne organisatie, (zoals in Engeland), en aan winststreven?
- Indien gedacht wordt aan het faciliteren van ABS-vormen, wie moet dan bevoegd zijn daarover te beslissen (de wetgever, de overheid, de NOvA of een onafhankelijke instantie)? En moet het dan een *generieke* toelating voor bepaalde gevalstypen zijn of een individuele toelating op basis van een beoordeling per geval? En welke criteria dienen aan een dergelijke beoordeling ten grondslag te liggen?

Op al deze vragen zoeken wij als onderzoeksteam uw input.

4. Eerste indrukken

Alvast geven wij iets mee over onze indrukken tot nu toe, mede op basis van een reeks interviews met diverse spelers in het veld:

- Er is een vrij grote waterscheiding tussen sociale en commerciële advocatuur. De sociale advocatuur is kwetsbaar, zowel financieel als qua personele bezetting;
- Het marktsegment dat we de ‘middengroep’ noemen (tussen de doelgroep van de sociale advocatuur en die van de ‘brede Zuid-as’) is een grote consumentenmarkt van gewone burgers en kleinere ondernemers;
- Rechtsbijstandverzekeraars en schaderegelingkantoren spelen een belangrijke en positieve rol in het marktsegment van de middengroep, maar zijn in theorie wellicht enigszins ondergereguleerd;
- Het BrandMR/VvAA-experiment laat in de praktijk positieve resultaten zien en verdient definitieve toelating, met nadere aandacht voor de waarborgen;
- Daarnaast wordt het marktsegment van de middengroep vooral beheerst door (heel) kleine advocatenkantoren. Ook dat is kwetsbaar. Kan daar niet meer ruimte worden genomen voor grotere samenwerkingsverbanden (voor stabiele kwaliteit, efficiëntie en betaalbaarheid)? En kan de sociale advocatuur daarbij ook betrokken worden?
- Kapitaalbehoefte zou kunnen bestaan bij wens tot schaalvergroting (goodwillbetaling bij overnames) en andere investeringen (bijvoorbeeld in AI en verdere digitalisering);
- Verruiming van IDS-regels zou kunnen voortkomen uit wens tot meer geïntegreerde advisering aan bepaalde klantgroepen (zoals medisch/juridisch voor zorgklanten, en accountancy/juridisch aan mkb-ondernemers).

Het zijn gecompliceerde vraagstukken. Alle input die we hierop kunnen krijgen, is welkom!

5. Mogelijke oplossingsrichtingen rond ABS

Als prikkel voor discussie en verdere gedachtevorming over ABS leggen wij de volgende ingrediënten voor:

5.1 Afwegingskader

Vanuit de NOvA is de discussie over ABS tot nu toe vooral gevoerd vanuit het belang om de kernwaarden van de advocatuur te blijven borgen. Dat is terecht en iets waarvoor de NOvA volgens de wet ook moet staan (zie art. 10a en 28 Advocatenwet). Die kernwaarden zien op de beroepsuitoefening van de individuele advocaat en zijn, kort gezegd: Onafhankelijkheid (t.o.v. de cliënt, derden en de behandelde zaak), Partijdigheid, Deskundigheid, Integriteit en Vertrouwelijkheid.

Het afwegingskader voor toelating van ABS voor advocaten verdient evenwel verbreding, naar brede reguleringsdoelen voor de sector juridische dienstverlening als geheel. De bredere reguleringsdoelen die in Engeland in de Legal Services Act 2007 zijn opgenomen, kunnen tot voorbeeld dienen. Dit zijn (verkort weergegeven):

Reguleringsdoelen Legal Services Act 2007 (voor hele sector):

(1) Het publieke belang;
(2) Ondersteuning van de rechtsstaat;
(3) Toegang tot recht;
(4) Consumentenbelangen;
(5) Mededinging bij dienstverlening;
(6) Een onafhankelijke en diverse juridische beroepsgroep;
(7) Begrip bij publiek over rechten en plichten burgers; en
(8) Naleving van professionele beginselen.

Deze reguleringsdoeleinden zijn niet als zodanig in Nederland geformuleerd, maar lijken ook hier aan de regelgeving ten grondslag te liggen, inclusief de kernwaarden van de advocatuur. Voor de ABS-discussie zijn vooral de volgende reguleringsdoelen relevant:

- (3) en (4): hierbij staan de belangen van rechtzoekenden centraal, inclusief het probleem van rechtmijders, de gefinancierde rechtsbijstand, rechtsbescherming voor burgers en bedrijven, rechtszekerheid, kwaliteit en betaalbaarheid van juridische dienstverlening.
- (5) en (6): ook deze punten zijn voor rechtzoekenden van belang, ook hun belangen zijn hiermee gediend, maar de focus ligt hier meer op de belangen van advocaten als ondernemers en hun medewerkers (kunnen zij op een prettige manier en in een kantoor naar hun smaak hun brood verdienen), en
- (8): hierbij gaat het om de genoemde kernwaarden van de advocatuur. Maar ook om het gewenste 'profiel' van de advocatuur als beroepsgroep (*niche* of *bigger tent*;

hoeveel ruimte wordt gelaten voor andere juridische beroepen, waaronder niet-gereguleerde).

Moeten we in Nederland deze (of zulke) reguleringsdoelen expliciteren ter beoordeling van de toelaatbaarheid van ABS (en de verdere sectorregulering)? En welke wegingsfactor valt aan de afzonderlijke doelen toe te kennen?

De NOvA (advocatuur als geheel) is een belangrijke systeemspeler binnen de sector juridische dienstverlening. Moet de NOvA dan ook een grotere systeemverantwoordelijkheid krijgen? Bijvoorbeeld een grotere verantwoordelijkheid voor oplossing van de problemen bij de sociale advocatuur (versus nadruk op de overheidstaak hiervoor)? En kunnen ABS daarbij een rol spelen?

5.2 Bevoegde instantie en beoordeling

Denkbaar is om de bevoegdheid tot toelating van ABS'en op te dragen aan een onafhankelijke instantie, zeg maar even: een Bureau ABS (Babs), met kenmerken als de volgende:

Babs, kenmerken:

1. Kan van Voda afwijkende bedrijfsstructuren (ABS) toelaten,
2. Toelating op aanvraag, per geval adhv ingediend praktijkplan,
3. Voldoet aan vereiste 'objectieve en onafhankelijke' evenredigheidsbeoordeling (Richtlijn (EU) 2018/958),
4. Toetst aan de reguleringsdoelen: vereiste positieve impact en waarborgen voor risico's (missie),
5. Babs kan prioriteren, voorwaarden stellen, beleid maken,
6. Stemt af met NOvA, toezichthouders e.a., en
7. Beslissingen transparant en toetsbaar.

De beoordeling gebeurt in deze opzet per geval, aan de hand van een ingediend praktijkplan, waarin ook de voorgestelde organisatiestructuur is opgenomen. Zo kan een zorgvuldige analyse worden gemaakt van de impact van de kandidaat-ABS op elk van de genoemde reguleringsdoelen. De (verwachte) positieve impact en potentiële risico's kunnen per kandidaat verschillen. Als toelating in beeld komt, kan dat om specifieke waarborgen vragen, die het Babs kan opleggen.

De toelating op een praktijkplan brengt een lock-in op de missie van de ABS mee. Aanpassing van het praktijkplan buiten de vergunning vraagt om een nieuw toelatingsbesluit. Zo kunnen het Babs en de toezichthouder op de advocatuur werken vanuit ad hoc beoordelingen en toelatingen, en mogelijk innovatieve waarborgen en toegespitst toezicht. Zij kunnen geschikte informatie verzamelen, en expertise opdoen (lerende organisatie).

Wellicht kan het Babs ook de bevoegdheid krijgen om ontheffing te geven voor andere specifieke Voda-bepalingen die aan het verdienmodel raken, zoals het provisieverbod.

Zou een ontwikkeling in deze richting wenselijk zijn?

Bijlage D: Relevante wet- en regelgeving advocatuur

Hieronder zijn letterlijke teksten opgenomen uit:

- Advocatenwet;
- Verordening op de advocatuur (Voda) van de NOvA;
- Gedragsregels advocatuur (van de NOvA);
- Regeling op de advocatuur (van de NOvA);
- Model voor een Professioneel Statuut (integraal), Bijlage 4 bij die Regeling (van de NOvA);
- Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren (van de NOvA); en
- Huishoudelijk Reglement raad van advies (van de NOvA).

Voor de discussie over moderne praktijkstructuren zijn dit de meest relevante teksten. Veel aangehaalde teksten betreffen de inhoud. Ook zijn veel bepalingen aangehaald over de vraag wie eigenlijk bevoegd is over de inhoud te besluiten.

Cursief zijn enkele beperkte verduidelijkingen benoemd, waaronder een verwijzing naar de ‘Beleidsregel detachering’ van de NOvA (bij artikel 12 Advocatenwet).

Advocatenwet

Hieronder zijn de bepalingen uit de Advocatenwet opgenomen die voor de discussie over moderne praktijkstructuren het meest relevant zijn.

Artikel 10

De advocaten oefenen de praktijk uit overeenkomstig de bevoegdheden en vereisten (…), en overeenkomstig deze wet en de daarop berustende verordeningen en besluiten.

Artikel 10a

1. 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 behoorlijke advocaat niet betaamt; en
   e. vertrouwenspersoon en neemt hij geheimhouding in acht binnen de door de wet en het recht gestelde grenzen.
2. De algemene raad en de raden van de orden in de arrondissementen bevorderen in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk en nemen alle maatregelen die daaraan kunnen bijdragen. Zij komen op voor de rechten en belangen van de advocaten en vervullen de taken die hun bij verordening zijn opgedragen.

Artikel 12

1. Advocaten zijn verplicht kantoor te houden. Zij mogen slechts in één arrondissement op één locatie kantoor houden.
2. (…)
3. Door de algemene raad kan om bijzondere redenen aan een advocaat, die zijn kantoor buiten Nederland wil vestigen, ontheffing van het in het eerste lid vervatte voorschrift worden verleend. (…)
4. Door de algemene raad kan aan een advocaat die in het kader van detachering elders kantoor wenst te houden, tijdelijk ontheffing van het in het eerste lid vervatte voorschrift worden verleend. (…)
5. (…)

Sinds 1 januari 2015 geldt een Beleidsregel detachering, vastgesteld door de algemene raad van de NOvA. Hierin is het beleid voor ontheffing ingevolge artikel 12 lid 4 van de Advocatenwet vastgelegd. Op basis hiervan kan een advocaat die werknemer is tijdelijk worden gedetacheerd bij een inlener voor maximaal een jaar, mits de raad van de orde in het betrokken arrondissement geen bezwaar heeft (Beleidsregel, art. 5), overigens zonder beperking in de Beleidsregel van mogelijke bezwaargronden. De gedetacheerde advocaat vermeldt dan bij optreden vanuit de organisatie van de inlener dat hij gedetacheerd is, met vermelding van de naam van het uitlenende kantoor, en is gehouden tot beroepsuitoefening met inachtneming

van de kernwaarden genoemd in artikel 10a Advocatenwet; de gedetacheerde advocaat en de inlener waarborgen de onafhankelijke beroepsuitoefening (Beleidsregel, art. 6).

Artikel 17

1. De gezamenlijke advocaten, die in Nederland zijn ongeschreven, vormen de Nederlandse orde van advocaten. Zij is gevestigd te 's-Gravenhage. Zij is een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.
2. De gezamenlijke advocaten die kantoor houden in een zelfde arrondissement, vormen de orde van advocaten in het arrondissement.
3. De Nederlandse orde van advocaten en de orden zijn rechtspersonen.

Artikel 18

1. Aan het hoofd van de Nederlandse orde van advocaten staat een algemene raad, bestaande uit tenminste vijf en ten hoogste negen leden, onder wie de deken. (…)
2. (…)

Artikel 19

1. De deken en de overige leden van de algemene raad worden gekozen door een college van afgevaardigden. (…)

(…)

Artikel 20

1. De afgevaardigden en hun plaatsvervangers worden voor de tijd van drie jaren gekozen in vergaderingen van de orden in de arrondissementen. Zij zijn herkiesbaar.
2. De aantallen afgevaardigden en plaatsvervangers bedragen:
   a. voor de orden, bestaande uit minder dan 1.500 advocaten: vier afgevaardigden en drie plaatsvervangers;
   b. voor de orden, bestaande uit 1.500 advocaten of meer, doch minder dan 3.000: zes afgevaardigden en drie plaatsvervangers; en
   c. voor de orden, bestaande uit 3.000 advocaten of meer: acht afgevaardigden en drie plaatsvervangers.

(…)

Artikel 24

1. Als leden van de algemene raad, van het college van afgevaardigden en van de raden van de orden in de arrondissementen zijn slechts verkiesbaar advocaten (…).
2. (…)

Artikel 25

De vergadering der Nederlandse orde van advocaten beraadslaagt over onderwerpen, die voor advocaten en rechtzoekenden van belang zijn.

(…)

Artikel 28

1. Het college van afgevaardigden stelt verordeningen vast in het belang van de goede uitoefening van de praktijk, alsmede ter waarborging van de eisen die op grond van artikel 10a daaraan worden gesteld.

2. (…)
3. Voorstellen voor verordeningen worden aan het college van afgevaardigden gedaan door de algemene raad of door tenminste vijf afgevaardigden. (…)
4. Verordeningen worden na vaststelling onverwijld medegedeeld aan Onze Minister voor Rechtsbescherming en gepubliceerd in de Staatscourant.
5. Het college van afgevaardigden stelt geen verordeningen vast met betrekking tot de uitoefening door de deken van de orde in het arrondissement van het in (…) de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en (…) de Wet kwaliteit incassodienstverlening bedoelde toezicht of met betrekking tot de uitoefening door het college van toezicht van de in (…) bedoelde taken en bevoegdheden.

Artikel 29

1. De verordeningen zijn verbindend voor: a. advocaten (…), b. bezoekende advocaten (…) en c. rechtspersonen of samenwerkingsverbanden waarbinnen (…) bedoelde personen werkzaam zijn en die uitsluitend de rechtspraktijk uitoefenen of doen uitoefenen door advocaten dan wel door advocaten en andere beroepsbeoefenaren.
2. Zij mogen geen bepalingen inhouden omtrent punten, waarin door of krachtens de wet is voorzien, (…)
3. De bepalingen van verordeningen, in welker onderwerp door of krachtens de wet wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden.

Artikel 30

1. Besluiten van het college van afgevaardigden, van de algemene raad of van andere organen van de Nederlandse orde van advocaten (…) kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd.
2. De schorsing of vernietiging geschiedt binnen zes maanden na de in artikel 28, vierde lid, bedoelde mededeling of, wanneer het een besluit van de algemene raad of van een ander orgaan van de Nederlandse orde van advocaten betreft, binnen zes maanden nadat het besluit ter kennis van Onze Minister voor Rechtsbescherming is gekomen.

(…)

Artikel 32a

1. Er is een raad van advies, bestaande uit vijf tot zeven leden, de voorzitter daaronder begrepen. De raad van advies bestaat in meerderheid uit leden die geen advocaat zijn.
2. Alvorens een voorstel voor een verordening als bedoeld in artikel 28, eerste lid (…) bij het college van afgevaardigden wordt ingediend, wordt het ontwerp voor advies aan de raad van advies voorgelegd.
3. De raad van advies kan besluiten af te zien van advisering. Indien een advies is uitgebracht wordt dit overgelegd bij het indienen van het voorstel bij het college van afgevaardigden.
4. (…)
5. Bij verordening worden regels vastgesteld over de samenstelling en de inrichting van

de raad van advies. Bij verordening kan de adviestaak van de raad van advies worden uitgebreid.[348]

Artikel 33

De algemene raad houdt het bureau van de Nederlandse orde van advocaten in stand en geeft door middel van voorlichting ten aanzien van al die onderwerpen, waarvan de wetenschap voor de advocaat van belang is, streeft de eenheid van beroepsgenoten na en bevordert de behandeling van wetenschappelijke en praktische vraagstukken in algemene vergaderingen van advocaten.

(…)

Artikel 36

De organen van de Nederlandse orde van advocaten en van de orden in de arrondissementen kunnen huishoudelijke reglementen opstellen.

Artikel 36a

1. Er is een college van toezicht dat bestaat uit drie leden, waaronder de deken van de algemene raad, die tevens voorzitter is.
2. Met uitzondering van de deken van de algemene raad, worden de leden benoemd bij koninklijk besluit, op voordracht van onze Minister voor Rechtsbescherming. Een voordracht voor benoeming wordt niet gedaan dan op aanbeveling van de algemene raad. (…) Een in de aanbeveling opgenomen kandidaat kan uitsluitend wegens zwaarwegende en te motiveren gronden worden geweigerd door Onze Minister voor Rechtsbescherming.

(…)

7. Aan de besluitvorming door de algemene raad, bedoeld in het tweede lid, wordt niet deelgenomen door de deken.

Artikel 36b

1. De in artikel 36a, tweede lid bedoelde leden van het college van toezicht kunnen niet tevens advocaat zijn.

(…)

Artikel 45a

1. De deken van de orde in het arrondissement is belast met het toezicht op de naleving door advocaten die kantoor houden in dat arrondissement van het bepaalde bij of krachtens deze wet met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijke advocaat niet betaamt.
2. (…)

Artikel 45b

De deken van de algemene raad kan aan de deken van de orde in het arrondissement,

[348] Zie de art. 2.2, 2.3 en 2.4 van de Voda (opgenomen in deze Bijlage). Zie eveneens het Huishoudelijk Reglement raad van advies (eveneens opgenomen in deze Bijlage), waarnaar art. 2.4 Voda verwijst.

gehoord de overige leden van het college van toezicht, aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 45a, eerste lid (…).

Artikel 45h

Het college van toezicht stelt beleidsregels vast voor de uitoefening van de taken ingevolge artikel 45a, eerste lid en (…) de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en (…) de Wet kwaliteit incassodienstverlening (…).

Artikel 46

De advocaten zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen (…).

(…)

Artikel 46c

1. Klachten tegen advocaten worden schriftelijk ingediend bij de deken van de orde waartoe zijn behoren. (…)
2. Indien de klager bij indiening van de klacht daarom verzoekt, brengt de deken deze onmiddellijk ter kennis van de raad van discipline (…)

(…)

Artikel 46d

1. De deken tracht steeds de klacht in der minne te schikken, tenzij deze overeenkomstig artikel 46c, tweede lid onmiddellijk aan de raad van discipline ter kennis wordt gebracht.

(…)

Artikel 48ac

1. Indien een klacht geheel of gedeeltelijk gegrond wordt verklaard en een maatregel wordt opgelegd (…) kan de uitspraak tevens inhouden een veroordeling van de advocaat in: a. de kosten die de klager in verband met de behandeling van de klacht redelijkerwijs heeft moeten maken (…).

(…)

Artikel 48b

1. Bij de oplegging van de (…) maatregelen kan de raad van discipline (…) als bijzondere voorwaarde stellen dat de betrokken advocaat geheel of gedeeltelijk de door hem veroorzaakte schade tot een door de raad vast te stellen bedrag van ten hoogste € 5.000 vergoed (…).

(…)

Verordening op de advocatuur (Voda)

De Voda is vastgesteld bij besluit van het college van afgevaardigden van de NOvA op 4 december 2014 en nadien veelvuldig gewijzigd. Hieronder zijn de bepalingen uit de Voda opgenomen die voor de discussie over moderne praktijkstructuren het meest relevant zijn.

Artikel 1.1 Definities

In deze verordening (…) wordt verstaan onder: (…)

- beoefenaar van een toegelaten vrij beroep: een beroepsbeoefenaar als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onderdelen b en c; (…)
- houdster-rechtspersoon: een rechtspersoon die als feitelijke en statutaire activiteit heeft direct of indirect aandelen te houden in een praktijkrechtspersoon, lid te zijn van een coöperatie of op daarmee vergelijkbare wijze deel te nemen in een praktijk rechtspersoon; (…)
- praktijk uitoefenen in dienst: een advocaat die op grond van een arbeidsovereen komst of aanstelling een werkgever heeft; (…)
- praktijkrechtspersoon: iedere op de uitoefening van de rechtspraktijk gerichte rechtspersoon die voldoet aan de in artikel 5.7 gestelde eisen, niet zijnde een houdster-rechtspersoon; (…)
- samenwerkingsverband: een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 5.3; (…).

(…)

Artikel 2.2 Taakomschrijving raad van advies

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 32a, tweede lid, van de Advocatenwet heeft de raad van advies tot taak de algemene raad te adviseren over de maatschappelijke positionering van de Nederlandse orde van advocaten en over hoofdpunten van beleid die de algemene raad daartoe aan de raad van advies voorlegt.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 32a, derde lid, van de Advocatenwet voorziet de algemene raad in openbaarmaking van de adviesaanvraag, bedoeld in het eerste lid, en het aan het advies gegeven gevolg.

Artikel 2.3 Benoeming leden raad van advies

1. Op voordracht van de algemene raad benoemt het college van afgevaardigden de leden van de raad van advies voor een periode van ten hoogste vier jaar.
2. Een lid kan eenmaal worden herbenoemd.

Artikel 2.4 Werkwijze raad van advies

1. De algemene raad wijst uit de leden een voorzitter aan.
2. De raad van advies stelt zijn eigen werkwijze vast.[349]

(…)

Paragraaf 2.15 Adviescommissie regelgeving

Artikel 2.16 Leden adviescommissie regelgeving

1. Er is een adviescommissie regelgeving die uit vier tot acht leden bestaat, waarvan de

[349] Zie elders in deze Bijlage voor de relevante bepalingen uit het Huishoudelijk Reglement raad van advies.

meerderheid, waaronder de voorzitter, advocaat is.

2. (…)

Artikel 2.17 Taakomschrijving adviescommissie regelgeving

1. De adviescommissie regelgeving heeft tot taak de algemene raad gevraagd te adviseren over voorstellen van regelgeving van de Nederlandse orde van advocaten ten aan zien van de juridische en wetgevingskwaliteit van voorgenomen regelgeving van de Nederlandse orde van advocaten.
2. De algemene raad bericht de adviescommissie tot welk gevolg het advies heeft geleid en zendt het advies mee met conceptregelgeving aan het college van afgevaardigden.
3. Een lid van de algemene raad kan de vergaderingen van de commissie bijwonen.

Artikel 2.18 Benoeming leden adviescommissie regelgeving

1. De algemene raad benoemt de leden van de adviescommissie regelgeving voor een periode van ten hoogste vier jaar.
2. Een lid kan eenmaal worden herbenoemd.

Artikel 2.19 Werkwijze adviescommissie regelgeving

1. De algemene raad wijst uit de leden een voorzitter aan.
2. De adviescommissie regelgeving stelt haar werkwijze vast in overleg met de algemene raad.

(…)

Hoofdstuk 5 Praktijkstructuren

Afdeling 5.1 Algemeen

Artikel 5.1 In gevaar brengen vrijheid en onafhankelijkheid

1. Het is de advocaat niet toegestaan rechtsverhoudingen aan te gaan of te laten voortbestaan waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samen hangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt, in gevaar kunnen worden gebracht.
2. Het is de advocaat niet toegestaan de praktijk uit te oefenen, al dan niet in dienst, in een vorm waardoor de vrijheid en onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep, met inbegrip van de behartiging van het partijbelang en de daarmee samenhangende vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt, in gevaar kunnen worden gebracht.

Artikel 5.2 Wijzen van uitoefening van de praktijk

De advocaat oefent de praktijk uit op een of meer van de volgende wijzen:

a. zelfstandig, in een eenmanszaak of in de vorm van een praktijkrechtspersoon, waar over hij zeggenschap uitoefent;
b. in een samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 5.3, waarbij de advocaat niet in dienst is van dat samenwerkingsverband;
c. in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9.

Afdeling 5.2 Samenwerking

Artikel 5.3 Samenwerkingsverband

Van een samenwerkingsverband is uitsluitend sprake indien een advocaat met een andere natuurlijke persoon, een samenwerkingsverband of een rechtspersoon:

a. voor gezamenlijke rekening en risico de praktijk uitoefent; of
b. de zeggenschap of eindverantwoordelijkheid over de praktijkuitoefening deelt.

Artikel 5.4 Toegestane samenwerkingsverbanden

1. Een advocaat kan uitsluitend een samenwerkingsverband aangaan met:
    a. andere advocaten, praktijkrechtspersonen en samenwerkingsverbanden;
    b. niet in Nederland ingeschreven advocaten die lid zijn van een door de algemene raad erkende beroepsorganisatie van advocaten in het buitenland;
    c. leden van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, de Orde van Octrooigemachtigden en universitair geschoolde leden van het Register Belastingadviseurs.
2. De algemene raad kan beroepsorganisaties in het buitenland als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b., erkennen indien de buitenlandse beroepsbeoefenaren in vrijheid en onafhankelijkheid hun beroep uitoefenen en onderworpen zijn aan tuchtrecht ver gelijkbaar met het Nederlandse tuchtrecht. De algemene raad weegt bij zijn besluit mee of advocaten die op het Nederlandse tableau ingeschreven staan, naar het recht van het andere land een samenwerkingsverband kunnen aangaan met de leden van die beroepsorganisatie.

Artikel 5.5 Naamgeving

Het is de advocaat niet toegestaan om met andere dan de in artikel 5.4, eerste lid, genoemde beroepsbeoefenaren, samenwerkingsverbanden en praktijkrechtspersonen onder een gemeenschappelijke naam naar buiten te treden.

Afdeling 5.3 Bestuurders

Artikel 5.6 Bestuurders van samenwerkingsverbanden en rechtspersonen

1. Indien het samenwerkingsverband of de praktijkrechtspersoon een bestuur heeft is de meerderheid van het bestuur en de voorzitter ervan advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep.
2. Een bestuurder, die niet advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep is:
    a. verkeert niet of heeft niet verkeerd in staat van faillissement (…);
    b. is niet tuchtrechtelijk veroordeeld (…)
    c. kan een verklaring omtrent gedrag overleggen (…).
3. Een bestuurder meldt een voorgenomen benoeming tot bestuurder van een niet-advocaat of iemand die geen beoefenaar is van een toegelaten vrij beroep aan de raad van de orde (…).

Afdeling 5.4 Rechtspersonen

Artikel 5.7 Oprichten van praktijkrechtspersonen

1. De statuten van een praktijkrechtspersoon voldoen aan de volgende eisen:
   a. het doel van de rechtspersoon is beperkt tot het uitoefenen van de rechtspraktijk, het deelnemen in en het voeren van het beheer over een praktijkrechtspersoon, het beleggen van haar vermogen en het vermogen van in de groep verbonden praktijkrechtspersonen, en het verrichten van handelingen die met het vorenstaande verband houden;
   b. de doelomschrijving behelst dat de uitoefening van de rechtspraktijk geschiedt met inachtneming van alle op het beroep toepasselijke regelgeving;
   c. de statuten bepalen dat de meerderheid van de bestuurders, de voorzitter en, voor zover van toepassing, alle directe en indirecte aandeelhouders advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn die de praktijk binnen de praktijkrechtspersoon uitoefenen of houdster-rechtspersoon zijn die voldoet aan het tweede lid;
   d. de statuten van een praktijkrechtspersoon kunnen voorzien in de mogelijkheid, bedoeld in artikel 5.8, derde lid.
2. De statuten van een houdster-rechtspersoon voldoen aan de volgende eisen:
   a. het doel van de rechtspersoon is beperkt tot het deelnemen in en voeren van het beheer over een praktijkrechtspersoon, het beleggen van haar vermogen en het vermogen van in de groep verbonden praktijkrechtspersonen, en het verrichten van handelingen die met het vorenstaande verband houden;
   b. de statuten bepalen dat alle bestuurders en voor zover van toepassing alle directe of indirecte aandeelhouders advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn die de praktijk binnen een praktijkrechtspersoon uitoefenen waarvan de houdster-rechtspersoon direct of indirect aandelen houdt of een houdster- rechtspersoon zijn die al dan niet aandelen houdt waarvoor certificaten zonder vergaderrechten zijn uitgegeven.
3. Indien de praktijkrechtspersoon een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap is, geldt dat de statuten en de ter zake geldende regelingen tevens bepalen dat er uitsluitend aandelen of certificaten op naam worden uitgegeven.
4. Indien de praktijkrechtspersoon uit leden bestaat en geen aandeelhouders heeft, geldt dat waar in het eerste en tweede lid over aandeelhouders wordt gesproken, gelezen moet worden: de leden.
5. Indien de rechtspersoon geen statuten heeft, is het eerste lid, respectievelijk het tweede lid, van toepassing op de overeenkomst die het doel en de wijze van samen werking bepaalt.

Artikel 5.8 Aandeelhouderschap en stemrecht

1. Alle aandelen van een praktijkrechtspersoon en een houdster-rechtspersoon met een in aandelen verdeeld kapitaal en de daarmee verbonden stemrechten of certificaten ervan zijn in handen van:
   a. advocaten of beoefenaren van een toegelaten vrij beroep die de praktijk

binnen die praktijkrechtspersoon uitoefenen ofwel binnen een praktijkrechtspersoon waarvan de aandelen indirect door hen worden gehouden, of

b. houdster-rechtspersonen, waarvan het bestuur uitsluitend bestaat uit advocaten of beoefenaren van een toegelaten vrij beroep.

2. Tot zes maanden na het defungeren of overlijden van een aandeelhouder is het eerste lid, niet van toepassing met betrekking tot die aandelen.

3. In afwijking van het eerste lid, kunnen personen die werkzaam zijn in een praktijk rechtspersoon, maar geen advocaat of beoefenaar van een toegelaten vrij beroep zijn, gezamenlijk tot ten hoogste tien procent van de winst van de praktijkrechtspersoon economische gerechtigdheid verkrijgen in die praktijkrechtspersoon.

Afdeling 5.5 Praktijkuitoefening in dienst

Paragraaf 5.5.1 Bescherming kernwaarden bij dienstverbanden

Artikel 5.9 Toegestane dienstverbanden

Een advocaat kan uitsluitend de praktijk uitoefenen in dienst van:

a. een advocaat;

b. een beoefenaar van een toegelaten vrij beroep;

c. een samenwerkingsverband, zo lang is voldaan aan artikel 5.4 en artikel 5.6;

d. een praktijkrechtspersoon;

e. een verzekeraar die uitsluitend de branche rechtsbijstandverzekering uitoefent en als zodanig voldoet aan de in de Wet op het financieel toezicht gestelde voorwaarden of een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor als bedoeld in artikel 4:65, eerste lid, onderdeel b, van die wet, is of een daarmee vergelijkbare instelling, zo lang is voldaan aan artikel 5.11 tot en met artikel 5.13, of paragraaf 5.2.2;

f. een organisatie met een ideële doelstelling, zolang deze voldoet aan artikel 5.10; of

g. een andere werkgever, zolang de advocaat binnen dat dienstverband uitsluitend optreedt voor die werkgever of in de groep met de werkgever verbonden rechtspersonen, en de werkzaamheden in hoofdzaak zijn gericht op de uitoefening van de rechtspraktijk.

Artikel 5.10 Toegestane organisaties met ideële doelstelling

1. Een organisatie met een ideële doelstelling als bedoeld in artikel 5.9, onderdeel f:

   a. beperkt haar activiteiten feitelijk en statutair tot het zonder winstoogmerk nastreven van een ideëel doel dat maatschappelijk van wezenlijke betekenis is en dat naar zijn aard parallel loopt met het gezamenlijke belang van haar leden of op vergelijkbare wijze bij de organisatie aangeslotenen;

   b. heeft de verlening van de rechtsbijstand ondergebracht in een organisatorische eenheid die voldoende onafhankelijk functioneert van de overige onder delen van de organisatie;

   c. heeft een zodanige financieel-economische stabiliteit dat een behoorlijke praktijkuitoefening door de advocaat in dienst bij die organisatie is gewaarborgd.

2. De uitoefening van de praktijk in dienst van een organisatie met een ideële doelstelling als bedoeld in artikel 5.9, onderdeel f, is bovendien slechts toegestaan wanneer

zij geschiedt ten behoeve van die werkgever of diens leden als zodanig, in het laatste geval echter uitsluitend zolang de door de advocaat verleende rechtsbijstand zich beperkt tot:

a. de behartiging van de belangen van de leden welke kunnen worden geacht te vallen binnen het kader van die ideële doelstelling zonder dat zij strijdig kunnen zijn met de belangen van andere leden; en
b. de behandeling van zaken waarvan naar hun aard aannemelijk is dat de we derpartij zich niet voor rechtsbijstand tot die werkgever kan wenden.

Artikel 5.11 Verzekerde rechtsbijstand

1. De advocaat in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, onderdeel e, kan uitsluitend optreden in die hoedanigheid ten behoeve van de werkgever of bij die werkgever verzekerden.
2. Indien de advocaat, bedoeld in het eerste lid, wordt verzocht de belangen van de verzekerde in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen biedt hij de verzekerde de keuze de behartiging van zijn belangen toe te vertrouwen aan een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige van zijn keuze.

Artikel 5.12 Professioneel statuut

1. Een advocaat kan de praktijk uitsluitend in dienst uitoefenen van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, onderdelen e, f en g, indien hij een door hem en zijn werkgever ondertekend professioneel statuut heeft, gelijk aan het model, bedoeld in het derde lid.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een advocaat in dienst bij een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, onderdelen c en d, in geval de zeggenschap over de praktijkrechtspersoon of het samenwerkingsverband in meerderheid bij niet-advocaten is belegd.
3. De algemene raad stelt een model van het professioneel statuut vast en kan bij wijzigingen van dat model bepalen wanneer een bestaand professioneel statuut moet worden aangepast.

Artikel 5.13 Voorkomen tegenstrijdige belangen

1. Het is de advocaat die de praktijk in dienst uitoefent niet toegestaan in enige zaak voor een of meer cliënten op te treden, wanneer hij daarbij uit hoofde van het dienstverband belangen in acht zou moeten nemen die strijden met het belang van die cliënt of cliënten of wanneer een daarop uitlopende ontwikkeling aannemelijk is.
2. De praktijkuitoefening van een **advocaat in dienst** *[vet uit de NOvA-versie overgenomen]* van een werkgever is te verenigen met een door hem buiten dat dienstverband uitgeoefende rechtspraktijk, mits de advocaat in afdoende mate ervoor zorgdraagt dat geen belangenverstrengeling kan ontstaan, dat verwarring omtrent de hoedanig heid waarin hij optreedt is uitgesloten en hij van deze rechtspraktijk bij de deken melding heeft gemaakt.

Artikel 5.14 Kenbare hoedanigheid

De advocaat in dienst van een werkgever behoudt bij alle binnen het dienstverband

voorkomende werkzaamheden de hoedanigheid van advocaat en maakt die hoedanigheid tegenover derden steeds duidelijk kenbaar.

Artikel 5.15 Informeren deken bij praktijkuitoefening in dienst

1. De advocaat, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, verstrekt de deken een kopie van het door hem en zijn werkgever ondertekende professioneel statuut voorafgaand aan zijn praktijkuitoefening in dienst.
2. De advocaat, bedoeld in artikel 5.12, tweede lid, verstrekt de deken een kopie van het door hem en zijn werkgever ondertekende professioneel statuut binnen een week nadat de in dat lid bedoelde situatie zich voordoet.

Paragraaf 5.2.2 Experiment rechtsbijstandverzekeraars

Artikel 5.16 Experiment en voorwaarden deelname

1. In afwijking van artikel 5.11, eerste lid, kan de advocaat in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, in die hoedanigheid ook optreden voor niet bij die werkgever verzekerden, indien:
   a. het gezag over die advocaat wordt uitgeoefend door een werkgever, waarvan de meerderheid van de leden van het bestuur en de voorzitter daarvan, advocaat is;
   b. in voorkomend geval een meerderheid van de aandelen van de werkgever worden gehouden door een andere rechtspersoon, de leden van het bestuur en de voorzitter daarvan, advocaat is; en
   c. diens werkgever zich voorafgaand als deelnemer aan het experiment bij de algemene raad heeft gemeld en daarbij alle noodzakelijke gegevens over de na koming van de voorwaarden overlegt.
2. Als een lid van het bestuur heeft tevens te gelden een rechtspersoon waarvan de meerderheid van de leden en de voorzitter daarvan, advocaat is.

Artikel 5.17 Informeren ten behoeve van de evaluatie

De advocaat in dienst van een aan het experiment deelnemende werkgever verstrekt ten behoeve van de evaluatie jaarlijks aan de algemene raad geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens over:

a. het door de advocaat behandelde aantal zaken in een kalenderjaar met een uitsplitsing tussen verzekerden en niet-verzekerde cliënten;
b. de wijze waarop de kernwaarden van de advocaten in dienst zijn gewaarborgd; en
c. eventuele tussentijdse wijzigingen in de nakoming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 5.16.

Hoofdstuk 6 Kantoororganisatie

Afdeling 6.1 Interne organisatie en beschrijving werkwijze

Artikel 6.1 Reikwijdte

Deze afdeling is niet van toepassing op advocaat-stagiaires, uitgezonderd stagiaire-ondernemers en buitenstagiaires.

Artikel 6.2 Inrichten organisatie en dienstverlening

1. De advocaat richt de organisatie van zijn kantoor, alsmede de dienstverlening aan de cliënt adequaat in.
2. De algemene raad kan, gehoord het college van afgevaardigden, over het bepaalde in het eerste lid nadere regels stellen.

Artikel 6.3 Aannemen zaken

Een advocaat neemt alleen zaken aan die hij gelet op zijn kantoororganisatie adequaat kan behandelen.

Artikel 6.4 Beschrijving werkwijze

1. De advocaat beschrijft de wijze waarop hij voldoet aan de voor hem geldende regels betreffende:
   a. de vakbekwaamheid;
   b. de kantoororganisatie:
   c. de administratie;
   d. derdengelden;
   e. de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme;
   f. het dossier- en zaaksbeheer;
   g. informatiemanagement;
   h. risicomanagement;
   i. cliënt-relatie;
   j. belangenverstrengeling.
2. De algemene raad kan nadere regels stellen betreffende de beschrijving, bedoeld in het eerste lid.

Afdeling 6.2 Administratie

Artikel 6.5 Administratieplicht

(…)

Afdeling 6.3 Geheimhoudernummers

(…)

Afdeling 6.4 Advocatenpas en authenticatiemiddel

(…)

Afdeling 6.5 Derdengelden

(…)

Afdeling 6.6 Beroepsaansprakelijkheid

(…)

Afdeling 6.7 Betalingen aan en door advocaat

(…)

Afdeling 6.8 Klachten en geschillen

Artikel 6.28 Kantoorklachtenregeling

1. De advocaat beschikt over een kantoorklachtenregeling (…).
2. (…)
3. De advocaat, de praktijkrechtspersoon of het samenwerkingsverband verklaart de kantoorklachtenregeling (…) van toepassing op iedere overeenkomst van opdracht die met de cliënt wordt aangegaan.
4. Het eerste tot en met het derde lid is niet van toepassing op een advocaat die de praktijk uitoefent in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, f of g, en uitsluitend voor de werkgever optreedt.

Artikel 6.29 Geschilbeslechting

1. Een advocaat, de praktijkrechtspersoon of het samenwerkingsverband komt een forumkeuze met de cliënt overeen voor geschillen over de totstandkoming en de uitvoering van de overeenkomst van opdracht, de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de declaratie. De eerste volzin is niet van toepassing op een advocaat die de praktijk uitoefent in dienst van een werkgever als bedoeld in artikel 5.9, aanhef en onderdeel e, f of g, en uitsluitend voor de werkgever optreedt.
2. Indien een advocaat, praktijkrechtspersoon of samenwerkingsverband in de overeen komst van opdracht opneemt dat geschillen (…) worden voorgelegd aan een ander dan de bevoegde rechter, dan vindt deze geschilbeslechting in ieder geval plaats door middel van een overeenkomst tot arbitrage (…) of door middel van een vaststellings overeenkomst (…).

Artikel 6.30 Klachtregistratie

De Klachtenfunctionaris houdt een overzicht bij van alle binnengekomen klachten met daarbij het onderwerp van de klacht.

Afdeling 6.9 Rechtsgebieden

(…)

Afdeling 6.10 Tableau

(…)

Gedragsregels advocatuur

De Gedragsregels advocatuur zijn op 14 februari 2018 vastgesteld door de algemene raad van de NOvA. Hieronder zijn slechts (delen uit) regels 2, 15 en 17 opgenomen.

(…)

Regel 2 Onafhankelijkheid, partijdigheid, geen provisie

1. De advocaat vermijdt dat zijn onafhankelijkheid in de uitoefening van zijn beroep in gevaar zou kunnen komen.
2. Het belang van de cliënt, geen enkel ander belang, bepaalt de wijze waarop de advocaat zijn zaken behandelt.
3. Het is de advocaat niet toegestaan een beloning toe te kennen of te ontvangen voor het verkrijgen of aanbrengen van opdrachten, tenzij de advocaat kan aantonen dat hij daarbij niet handelt in strijd met de kernwaarden en voorts hierbij slechts het belang van de rechtzoekende bepalend is.

(…)

Regel 15 Belangenverstrengeling

1. Gelet op zijn gehoudenheid aan met name de kernwaarden partijdigheid en vertrouwelijkheid is het de advocaat niet toegestaan (…): a. tegelijkertijd voor meer dan één partij op te treden in een zaak waarin deze partijen een tegengesteld belang hebben; b. tegen een cliënt of een voormalige cliënt op te treden. (…)
6. Waar in deze regel ‘advocaat’ staat wordt tevens bedoeld het samenwerkingsverband waarvan hij deel uitmaakt.

(…)

Regel 17 Honorarium

1. Bij het vaststellen van zijn declaratie behoort de advocaat een, alle omstandigheden in aanmerking genomen, redelijk honorarium in rekening te brengen.
2. De advocaat draagt er zorg voor dat bij het aanvaarden van de opdracht duidelijke afspraken zijn gemaakt over zijn honorarium, de doorbelasting van kosten, en de wijze van declareren.

(…)

Regeling op de advocatuur

De Regeling op de advocatuur is vastgesteld bij besluit van de algemene raad van de NOvA op 1 december 2014 en nadien veelvuldig gewijzigd.

Hieronder zijn de bepalingen uit de Regeling op de advocatuur opgenomen die voor de discussie over moderne praktijkstructuren het meest relevant zijn.

(…)

Artikel 1 Definities
In deze regeling wordt verstaan onder: Verordening: de Verordening op de advocatuur.

(…)

Hoofdstuk 5 Kantoororganisatie

Paragraaf 5.1 Professioneel statuut

Artikel 25 Model professioneel statuut
1. De algemene raad stelt als het model voor het professioneel statuut vast, het model in bijlage 4.
2. Het in het eerste lid bedoelde model is van toepassing op professionele statuten die overeengekomen zijn voor het moment van inwerkingtreding van dit artikel, indien deze worden gewijzigd.

Genoemde bijlage 4 is verderop in dit document integraal opgenomen.

Paragraaf 5.2 Advocatenpas en authenticatiemiddel

Artikel 26 Aanvraag advocatenpas
(…)

Artikel 27 Geldigheid advocatenpas en authenticatiemiddel
(…)

Paragraaf 5.3 Geheimhoudnummers

Artikel 28 Op te geven nummers voor alle advocaten
Iedere advocaat geeft op als geheimhoudnummer aan de secretaris van de algemene raad, indien hij over de genoemde apparatuur beschikt: (…) het nummer van zijn mobiele telefoon (…).

Artikel 29 Alle advocaten uitgezonderd die met een dienstverband of op gemengde kantoren
De advocaat, niet zijnde een advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders of een advocaat in dienstverband, geeft (…) aanvullend (…) het (vaste) algemene nummer(s) van zijn kantoor; (…) het bundelnummer(s); (…) het doorkiesnummer van paralegals, studentstagiaires en medewerkers van de financiële administratie met een van hem afgeleid verschoningsrecht.

Artikel 30 Advocaten op gemengde kantoren
De advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders, niet zijnde een advocaat

met een dienstverband, geeft (…) aanvullend (…) het doorkiesnummer van paralegals en studentstagiaires met een van hem afgeleid verschoningsrecht; (…) indien in de telefooncentrale scheiding tussen geheimhouders en niet-geheimhouders op het niveau van bundelnummers is gerealiseerd, het bundelnummer waar uitsluitend geheimhouders en personen met een van de geheimhouder afgeleid verschoningsrecht van gebruik maken.

Paragraaf 5.4 Beschrijving werkwijze

Artikel 31 Dossierbeheer
De advocaat zorgt ervoor dat dossiers snel te vinden zijn en relevante gegevens overzichtelijk en toegankelijk weergeven, ook voor bevoegde derden.

Artikel 32 Kantoorhandboek
De advocaat beschrijft, op grond van artikel 6.4 van de Verordening *[lees: de Voda]*, ten minste de volgende aspecten:

a. de vakbekwaamheid: (i) hoe de advocaat op het kantoor aandacht besteedtaan vakbekwaamheid van de advocaten;
b. de kantoororganisatie: (i) welke gemachtigden binnen het kantoor over een authenticatiemiddel beschikken (…); (ii) hoe en bij wie de beroepsaansprakelijkheid is verzekerd; (…); (iv) welke procedures gelden met betrekking tot het verrichten en aanvaarden van betalingen, waaronder contante betalingen (…);
c. de administratie: (i) op welke wijze de advocaat uitvoering geeft aan de artikelen 2:10 en 3:15i van het BW en artikel 6.5 van de Verordening *[lees: de Voda]* (…);
d. derdengelden: (…);
e. de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering terrorisme: (…)
f. dossier- en zaaksbeheer: (i) de wijze waarop de advocaat de dossiers beheert; (…)
g. informatiemanagement: (…) ten aanzien van e-mails, de kantoorwebsite en de bescherming van persoonsgegevens;
h. risicomanagement: (…)
i. relatie met de cliënt: (…)
j. belangenverstrengeling: (…).

Paragraaf 5.5 Stichting derdengelden

(…)

Paragraaf 5.6 Beroepsaansprakelijkheid

(…)

Paragraaf 5.7 Registratie rechtsgebieden

(…)

Model voor het professioneel statuut

Hieronder volgt de integrale tekst van Bijlage 4 bij de (hiervoor al aangehaalde) Regeling op de advocatuur, vastgesteld door de algemene raad van de NOvA.

Bijlage 4: Professioneel statuut voor de advocaat in dienstbetrekking
(Behorend bij artikel 25 van de Regeling op de advocatuur)

De ondergetekenden:

1. ……., gevestigd te ……
   verder te noemen 'de werkgever'
2. ……, wonende te ……..
   verder te noemen 'de werknemer'

overwegende

a. Dat de werknemer sinds ……. bij de werkgever in dienst is als ……., welke dienstbetrekking in volledige werktijd/in deeltijd namelijk …. wordt vervuld;
b. Dat partijen het gewenst achten dat de werknemer (voortaan) zijn werkzaamheden binnen de onderhavige dienstbetrekking in de hoedanigheid van advocaat vervult en dat de werknemer wenst te worden ingeschreven/staat ingeschreven op het tableau in het arrondissement …….. als advocaat, terwijl hij in dienst treedt/blijft bij de werkgever;
c. Dat de werkgever een algemene en eigen verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van de totale gang van zaken binnen zijn bedrijf;
d. Dat het beroep van advocaat in vrijheid en onafhankelijkheid dient te worden uitgeoefend krachtens de voor de advocaat geldende beroeps- en gedragsregels en dat de werknemer derhalve een eigen persoonlijke verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot zijn beroepsmatig handelen als advocaat;
e. Dat naast de ter zake geldende arbeidsovereenkomst/ambtelijke verhouding een nadere overeenkomst noodzakelijk is waarbij de individuele verantwoordelijkheid van de advocaat in relatie tot de hierboven omschreven verantwoordelijkheid van de werkgever, zolang de praktijkuitoefening in de onderhavige dienstbetrekking voortduurt, wordt geregeld;
f. Dat artikel 5.12 van de Verordening op de advocatuur bepaalt dat de praktijkuitoefening in dienstbetrekking door de advocaat in dienst bij een werkgever als genoemd in artikel 5.9, onderdelen e, f en g alsmede bij een werkgever als genoemd in artikel 5.9, onderdelen c en d, indien de zeggenschap over de praktijkrechtspersoon in meerderheid bij niet advocaten is belegd, slechts is toegestaan indien conform het model van het professioneel statuut als bedoeld in artikel 5.12, derde lid, de werkgever zich schriftelijk heeft verbonden de onafhankelijke praktijkuitoefening te eerbiedigen en de ongestoorde naleving van de beroeps- en gedragsregels van de advocaat te bevorderen, de bepalingen van die Verordening daaronder begrepen.

Komen het navolgende overeen:

Artikel 1
De werknemer behoudt bij alle binnen de dienstbetrekking voorkomende werkzaamheden

de hoedanigheid van advocaat en doet die hoedanigheid tegenover derden steeds duidelijk kenbaar zijn. De werkgever vermijdt dat tegenover derden de indruk wordt gewekt dat de werknemer ter zake van zijn werkzaamheden binnen die dienstbetrekking in enige andere hoedanigheid optreedt.

Artikel 2

De werkgever zal de vrije en onafhankelijke beroepsuitoefening van de werknemer eerbiedigen. De werkgever onthoudt zich van al datgene dat invloed kan uitoefenen op het beroepsmatige handelen van de werknemer en het beroepsmatige handelen van de werknemer en de beroepsmatige vaststelling van een in een zaak te volgen beleidslijn, onverminderd het in artikel 7 bepaalde. De werkgever draagt er zorg voor dat de werknemer ter zake van het bovenstaande geen nadeel ondervindt waar het zijn positie als werknemer betreft.

Artikel 3

De werkgever stelt de werknemer in staat zijn verplichtingen uit hoofde van zijn lidmaatschap van de Nederlandse Orde van Advocaten en zijn plaatselijke Orde te vervullen, de stage- en opleidingsverplichtingen daaronder begrepen.

Artikel 4

1. De werkgever stelt de werknemer in staat de voor de advocaat geldende beroeps- en gedragsregels na te leven. Hij staat er voor in dat de werknemer volledig vrij is zich niet met de behartiging van de belangen van twee of meer partijen te belasten indien de belangen van die partijen tegenstrijdig zijn of een daarop uitlopende ontwikkeling aannemelijk is.
2. De werkgever stelt de werknemer in staat zijn verplichtingen als advocaat na te leven met betrekking tot de geheimhouding van gegevens en de vrije en onbelemmerde uitoefening van het verschoningsrecht ter zake van de door hem behandelde zaken en de aard en omvang van daarmee samenhangende belangen. De werkgever ont houdt zich van al hetgeen dat ertoe strekt dat anderen dan de werknemer, de cliënt, de door de cliënt aangewezen personen of het in de advocatenpraktijk werkzame personeel van die gegevens kennis kunnen nemen. De werkgever past zo nodig de organisatie en de inrichting van het bedrijf aan het bovenstaande aan en stelt de werknemer in staat door het verschaffen van toereikende hulpmiddelen zijn advocatenpraktijk naar behoren uit te oefenen.

Artikel 5

De werknemer is gehouden ten opzichte van de werkgever de aanwijzingen op te volgen die hem door of namens de werkgever worden gegeven ter bevordering van de orde en de goede gang van zaken binnen de organisatie, de kwaliteit der dienstverlening daaronder begrepen, zolang deze niet strijdig zijn met het in deze overeenkomst bepaalde.

Artikel 6

De werkgever stelt de werknemer in staat tijdens diens afwezigheid wegens vakantie, buitengewoon verlof of ziekte voor rekening van de werkgever zorg te dragen voor een passende waarneming van zijn werkzaamheden door een andere advocaat.

Artikel 7
De werkgever kan bepalen dat de werknemer ter zake van zijn praktijkuitoefening verantwoording verschuldigd is aan een of meer andere advocaten die de praktijk in dienstbetrekking bij de werkgever uitoefenen.

Artikel 8
Onverminderd het in het vorige artikel bepaalde zal verschil van inzicht over het beroepsmatig beleid van de werknemer bij de behandeling van hem toevertrouwde zaken geen reden mogen vormen voor eenzijdige beëindiging van de dienstbetrekking door de werkgever, of maatregelen die daartoe kunnen leiden.

Artikel 9
De werkgever zal de werknemer geen belemmering opleggen ten aanzien van werkzaamheden als advocaat, door hem te verrichten na beëindiging van de onderhavige dienstbetrekking.

Artikel 10
Partijen kunnen elk de geschillen die ter zake van de toepassing van deze overeenkomst mochten ontstaan voor bemiddeling en advies voorleggen aan de raad van de orde in het arrondissement waar de werknemer als advocaat kantoor houdt. Aan een dergelijk initiatief verleent de andere partij haar volle medewerking.

Artikel 11
Deze overeenkomst eindigt bij beëindiging van de onder a. bedoelde dienstbetrekking of zoveel eerder als de werknemer de hoedanigheid van in Nederland ingeschreven advocaat verliest. Deze bepaling laat onverlet de alsdan voortdurende verplichtingen van de werkgever ter zake van de geheimhouding van gegevens als omschreven in artikel 4, tweede lid.

Aldus overeengekomen en in tweevoud getekend te ……/…….

…… ……..
de werkgever de werknemer

Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren

Hieronder volgen de Richtlijnen m.b.t. samenwerkingsverbanden van advocaten en andere (erkende) beroepsbeoefenaren, behandeld en goedgekeurd in de vergadering van het college van afgevaardigden van 25 november 1994, Advocatenblad 1995, p. 347. Deze richtlijnen zijn opgesteld nadat op 1 oktober 1993 de Samenwerkingsverordening 1993 in werking was getreden. Die Samenwerkingsverordening 1993 is in 2014 vervangen door bepalingen over samenwerkingsverbanden in de Voda. De hier bedoelde richtlijnen kunnen nu dus worden gezien tegen de achtergrond van die Voda-bepalingen.

1. Naleving eigen beroeps- en gedragsregels

Regel 1

De advocaat mag door deelname aan een samenwerking met de beoefenaar van een ander vrij beroep de naleving van zijn eigen beroeps- en gedragsregels niet beperken of verhinderen.

2. Aparte dossiers en gescheiden dossier- en archiefadministratie

Regel 2

De advocaat die deel uitmaakt van een samenwerkingsverband met de beoefenaar van een ander vrij beroep is verplicht in elke zaak waarin hij optreedt met die ander een apart dossier te openen en ten aanzien van het samenwerkingsverband als zodanig:

- de dossieradministratie gescheiden te voeren van de financiële administratie;
- het archief gescheiden te voeren van dat van de andere beroepsbeoefenaren.

3. Tegenstrijdige belangen

Regel 3

De advocaat die deel uitmaakt van een samenwerkingsverband met de beoefenaar van een ander vrij beroep mag zich niet met de behartiging van de belangen van een partij belasten indien die tegenstrijdig zijn met de belangen van een partij welke door die andere beroepsbeoefenaar is of wordt bijgestaan of een daarop uitlopende ontwikkeling aannemelijk is.

4. Geheimhouding van stukken

Regel 4

Een advocaat is verplicht in iedere zaak waarin hij met een beoefenaar van een ander vrij beroep optreedt zorgvuldig aantekening te houden van alle brieven en alle stukken die hij ter kennis van die beoefenaar van een ander vrij beroep brengt.

Huishoudelijk Reglement raad van advies

Hieronder volgen enkele relevante bepalingen uit het Huishoudelijk Reglement raad van advies, vastgesteld bij besluit van de raad van advies op 11 september 2024.

(…)

Artikel 5 Voorzitter, secretaris en deskundigen

1. Ingevolge art. 2.3, tweede lid, van de Verordening op de advocatuur wijst de algemene raad uit de leden van de raad van advies een voorzitter aan.
2. Ingevolge artikel 2.25, tweede lid, van de Verordening, kan de algemene raad voor zien in het secretariaat van de raad van advies en voorziet in zijn vervanging bij verhindering of afwezigheid.
3. De raad van advies kan zich na overleg met de algemene raad laten bijstaan door deskundigen.

(…)

Artikel 7 Orde en agendering

(…)

2. De algemeen secretaris stelt in samenspraak met de voorzitter van de raad van advies de agenda op en verzendt ten minste vier dagen voor de vergadering de leden van de raad een bericht met vermelding van tijdstip, plaats van de vergadering en de agenda.

(…)

Artikel 8 Besluitvorming

1. De raad van advies komt in collegiaal overleg tot advies. Indien ten aanzien van een advies geen eenstemmigheid kan worden bereikt, komt dit tot uitdrukking in het advies zelf.

Bijlage E: Relevante bepalingen Wft

In de Wet op het financieel toezicht (Wft) staan regels voor verzekeraars. Rechtsbijstandverzekeraars zijn schadeverzekeraars. Naast relevante regels die voor alle verzekeraars gelden, en schadeverzekeraars in het bijzonder, kent de Wft enkele bepalingen die specifiek op rechtsbijstandverzekeraars zien.

Veel Wft-bepalingen voor verzekeraars komen voort uit Europese richtlijnen. Hierdoor is aannemelijk dat in andere EU-landen op onderdelen soortgelijke regels gelden.

Hierna volgen de relevante bepalingen van de Wft.

Wet op het financieel toezicht (Wft)

(…)

Afdeling 1.1.1 Definities

Artikel 1:1
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt, voor zover niet anders is bepaald, verstaan onder:
(…)
financieel product: (…) g. een verzekering die geen herverzekering is; (…)
financiële dienstverlener: degene die een ander financieel product dan een financieel instrument aanbiedt (…).

Afdeling 2.2.3 Uitoefenen van bedrijf van levensverzekeraar of schadeverzekeraar

Artikel 2:26h
Deze afdeling is uitsluitend van toepassing op levensverzekeraars en schadeverzekeraars die onder het toepassingsbereik van de richtlijn solvabiliteit II vallen.

Artikel 2:27
1. Het is een ieder met zetel in Nederland verboden zonder een daartoe door de Neder landse Bank verleende vergunning het bedrijf uit te oefenen van levensverzekeraar of schadeverzekeraar. (…)

Hoofdstuk 4.2 Regels voor het werkzaam zijn op de financiële markten betreffende alle financiële diensten

(…)

Artikel 4:9
1. Het dagelijks beleid van een (…) financiële dienstverlener (…) wordt bepaald door personen die geschikt zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van de financiële onderneming. Indien binnen de financiële onderneming een orgaan belast is met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële onderneming, wordt dit toezicht gehouden door personen die geschikt zijn voor de

uitoefening van dit toezicht.

2. Een financiële dienstverlener draagt zorg voor de vakbekwaamheid van zijn werknemers en van andere natuurlijke personen die zich onder zijn verantwoordelijkheid rechtstreeks bezig houden met het verlenen van financiële diensten aan consumenten of, indien het financiële diensten met betrekking tot verzekeringen of herverzekeringen betreft, cliënten. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen regels worden gesteld met betrekking tot de vakbekwaamheid van andere dan de in de eerste volzin bedoelde natuurlijke personen.
3. (…)
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrek king tot de vakbekwaamheid van werknemers en andere natuurlijke personen als bedoeld in het tweede en derde lid en in dat verband vereiste diploma's of certificaten (…)
5. (…)
6. De Autoriteit Financiële Markten kan op aanvraag geheel of gedeeltelijk, al dan niet voor een bepaalde tijd, ontheffing verlenen (…)
7. (…)
8. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot een door personen als bedoeld in het eerste lid in het kader van hun geschiktheid af te leggen eed of belofte.

(…)

Artikel 4:10

1. Het beleid van een (…) financiële dienstverlener (…) wordt bepaald of mede bepaald door personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Indien binnen de financiële onderneming een orgaan belast is met toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële onderneming wordt dit toezicht gehouden door personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat.
2. De betrouwbaarheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid staat buiten twijfel wanneer dat eenmaal door een toezichthouder voor toepassing van deze wet is vastgesteld, zolang niet een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een nieuwe beoordeling.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop wordt vastgesteld dat de betrouwbaarheid van een persoon als bedoeld in het eerste lid buiten twijfel staat en welke feiten en omstandigheden daarbij in aanmerking worden genomen (…).

(…)

Artikel 4:13

1. Een (…) financiële dienstverlener is niet met personen verbonden in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur die in zodanige mate ondoorzichtig is dat deze een belemmering vormt of kan vormen voor het adequaat uitoefenen van toezicht (…)

(…)

Artikel 4:15

1. (…)
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze regels hebben betrekking op:
   a. (…)
   b. ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten en consumenten, waaronder wordt verstaan (1°) het waarborgen van de informatieverstrekking aan cliënten of consumenten; en (2°) het waarborgen van de zorgvuldige behandeling van cliënten of consumenten.
3. (…)
4. Het ingevolge het tweede lid, aanhef en onderdeel b, bepaalde is van overeenkomstige toepassing op financiëledienstverleners die het bedrijf van financiële instelling, bank of verzekeraar uitoefenen.
5. (…)
6. (…)

(…)

§ 4.3.1.5 Verzekeringen

(…)

Artikel 4:64

De artikelen 4:65 tot en met 4:69 zijn niet van toepassing op:

a. rechtsbijstandverzekeraars met zetel in een andere lidstaat;
b. door een verzekeraar verleende rechtsbijstand voor zover deze betrekking heeft op risico's die verband houden met het gebruik van zeeschepen;
c. door een verzekeraar als bijkomend risico bij de branche Hulpverlening verleende rechtsbijstand in een andere staat dan die waar de verzekerde zijn woonplaats heeft, voorzover: (…).

Artikel 4:65

1. Een rechtsbijstandverzekeraar die uitsluitend de branche Rechtsbijstand uitoefent:
   a. richt zijn bedrijfsvoering zodanig in dat de personeelsleden die zich bezighouden met de rechtsbijstandschaderegeling of met het geven van juridische adviezen met betrekking tot deze schaderegeling, niet tegelijkertijd dezelfde of soortgelijke werkzaamheden verrichten ten behoeve van een andere verzekeraar waarmee hij financiële, commerciële of administratieve banden heeft en die een andere branche uitoefent;
   b. vertrouwt de werkzaamheden met betrekking tot de rechtbijstandschaderege ling toe aan een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor en vermeldt dit schaderegelingkantoor in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking; of
   c. neemt in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking de bepaling op dat de verzekerde, zodra hij uit hoofde van de verzekering recht heeft op rechtsbijstand, de behartiging van zijn belangen mag toevertrouwen aan een

advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige van zijn keuze.

2. Een rechtsbijstandverzekeraar die naast de branche Rechtsbijstand een andere branche uitoefent:
   a. vertrouwt de werkzaamheden met betrekking tot de rechtsbijstandschaderegeling toe aan een juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor en vermeldt dit schaderegelingkantoor in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking; of;
   b. neemt in de overeenkomst inzake rechtsbijstanddekking de bepaling op dat de verzekerde, zodra hij uit hoofde van de verzekering recht heeft op rechtsbijstand, de behartiging van zijn belangen mag toevertrouwen aan een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige van zijn keuze.
3. Een rechtsbijstandverzekeraar vertrouwt werkzaamheden met betrekking tot de rechtsbijstandschaderegeling alleen toe aan een schaderegelingkantoor als bedoeld in het eerste lid , onderdeel b, en het tweede lid, onderdeel a, dat zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat de personeelsleden en de leden van het leidinggevende orgaan die zich bezighouden met de rechtsbijstandschaderegeling of met het geven van juridische adviezen met betrekking tot deze schaderegeling, niet tezelfdertijd dezelfde of soortgelijke werkzaamheden verrichten ten behoeve van een andere branche van een verzekeraar waarmee het schaderegelingkantoor financiële, commerciële of administratieve banden heeft.

Artikel 4:66

Indien een overeenkomst van verzekering tevens risico's van een andere branche dekt, draagt een rechtsbijstandverzekering er zorg voor dat de inhoud van de rechtsbijstanddekking wordt opgenomen in een afzonderlijke overeenkomst of in een afzonderlijk hoofdstuk van de overeenkomst.

Artikel 4:67

1. Een rechtsbijstandverzekeraar draagt er zorg voor dat in de overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking uitdrukkelijk wordt bepaald dat het de verzekerde vrij staat een advocaat of een andere rechtens bevoegde deskundige te kiezen:
   a. om zijn belangen in een gerechtelijke of administratieve procedure te verdedigen, te vertegenwoordigen of te behartigen; of
   b. indien zich een belangenconflict voordoet.
2. Dit artikel is niet van toepassing op rechtsbijstandverzekeraars die toepassing hebben gegeven aan artikel 4:65, eerste lid, onderdeel c, of artikel 4:65, tweede lid, onderdeel b.

Artikel 4:68

1. Een rechtsbijstandverzekeraar draagt er zorg voor dat in een overeenkomst inzake de rechtsbijstanddekking uitdrukkelijk wordt voorzien in een scheidsrechterlijke procedure of een andere procedure die met een scheidsrechterlijke procedure vergelijk bare garanties inzake objectiviteit biedt, teneinde te bepalen welke gedragslijn er bij verschil van mening tussen de verzekeraar onderscheidenlijk het juridisch zelfstandig schaderegelingkantoor en de verzekerde zal worden gevolgd voor de regeling van het

geschil waarvoor een beroep op de rechtsbijstandverzekering wordt gedaan.

2. Dit artikel is niet van toepassing op rechtsbijstandverzekeraars die toepassing hebben gegeven aan artikel 4:65, eerste lid, onderdeel c, of artikel 4:65, tweede lid, onderdeel b.

Artikel 4:69

1. Een rechtsbijstandverzekeraar draagt er zorg voor dat telkens wanneer zich een belangenconflict voordoet of er een verschil van mening bestaat over de regeling van het geschil de verzekerde op de hoogte wordt gebracht van het in artikel 4:67 bedoelde recht of van de mogelijkheid gebruik te maken van de in artikel 4:68 bedoelde procedure.
2. Dit artikel is niet van toepassing op rechtsbijstandverzekeraars die toepassing hebben gegeven aan artikel 4:65, eerste lid, onderdeel c, of artikel 4:65, tweede lid, onderdeel b.

(…)