

Ministerie van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven M.P.M.
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onze referentie
2014-00069305/PSWIE

Uw referentie

Den Haag
11 december 2014

Betreft
consultatie stelselherziening rechtsbijstand

Geachte heer Teeven,

Het Verbond van Verzekeraars maakt graag gebruik van de mogelijkheid mee te denken over vernieuwingen in de gesubsidieerde rechtshulp. In de eerste plaats omdat wij vinden dat de bedrijfstak vanuit onze kernwaarden van mogelijk maken en maatschappelijke betrokkenheid, een rol speelt als het gaat om toegang tot het recht. In de tweede plaats omdat de rechtsbijstandverzekeraars veel know how en ervaring hebben opgebouwd op dit terrein. Bijvoorbeeld met het sturen op efficiency en kostenbeheersing, maar ook met het zelf in grote aantallen zaken rechtshulp verlenen met een constante kwaliteit en klanttevredenheid.

Het conceptwetsvoorstel Stelselvernieuwing rechtsbijstand omvat een aantal maatregelen op het gebied van de eerstelijns hulp, het familierecht, het strafrecht, financiële vorderingen en de vergoedingen voor de advocatuur. De maatregelen op het gebied van de eerstelijns hulp en de advocaatvergoedingen zijn voor rechtsbijstandverzekeraars het meest relevant. Onze reactie zal zich dan ook met name daarop richten.

Algemeen

Uitgangspunt bij deze stelselherziening is dat het bij gesubsidieerde rechtshulp niet primair dient te gaan over de beschikbaarheid van een advocaat of een gang naar de rechter, maar om het vinden van een effectieve oplossing voor het probleem van de rechtzoekende. Daartoe dient naar een breder palet gekeken te worden dan alleen de rechtshulp door een advocaat en alleen geschilbeslechting door een rechter. Het Verbond onderschrijft deze zienswijze. Er bestaat immers een groot aanbod aan oplossingsmogelijkheden voor rechtzoekenden bij een geschil. Het zou goed zijn als nu ook bij de overheid oog zou zijn voor het brede veld aan juridische diensten, juridisch dienstverleners en geschilbeslechters. Dat kan zijn de (gesubsidieerde) advocatuur, maar bijvoorbeeld ook een geschillencommissie, een vakbond, een wegwijzer op internet, mediators, juridische adviesbureaus en rechtsbijstandverzekeraars. Het wetsvoorstel stipt de verschillende dienstverleners wel aan, maar het is ons op basis van de tekst nog niet duidelijk of de

staatssecretaris het gehele veld aan beschikbare partijen in kaart heeft gebracht. Hiermee blijft de rol die de staatssecretaris ziet voor private partijen ook onduidelijk¹.

Het Verbond heeft nog een aantal vragen over de plannen die in het wetsvoorstel genoemd worden. Het wetsvoorstel lijkt uit te gaan van de gedachte 'publiek wat moet, privaat wat kan', waarbij met name een financiële afweging is gemaakt. Er lijkt echter geen sprake te zijn van een principiële keuze of visie: ziet de overheid het betaalde stelsel als (primaire) borging voor de toegang tot het recht, met of zonder aanvullende rollen van private partijen? Of borgen private partijen de toegang tot het recht juist in de eerste plaats en vult de overheid dit (subsidiar) aan waar de markt het niet oppakt? En op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat rechtzoekenden niet tussen wal en schip belanden, mochten beide stelsels (publiek en privaat) niet naadloos op elkaar aansluiten? Sowieso wordt in het wetsvoorstel een appèl gedaan op de zelfredzaamheid van de rechtzoekende burger, zonder dat is onderbouwd dat de rechtzoekende deze zelfredzaamheid daadwerkelijk aankan. Het Verbond sluit zeker niet uit dat rechtzoekenden zelf heel goed in staat kunnen zijn een oplossingsrichting voor hun (juridisch) probleem te zoeken, maar de toegang tot het recht is van zo'n essentieel belang voor de maatschappij dat de gevolgen van de maatregelen voor deze toegang goed in kaart moeten worden gebracht.

Eerste lijn

Een ingrijpend voorstel betreft de herziening van de eerstelijns hulp. Door de eerstelijns rechtshulp (afgezien van de informatie op de website van de eerstelijnsvoorziening) alleen nog toegankelijk te maken voor Wrb-gerechtigden, raakt een grote groep burgers verstoken van deze laagdrempelige eerstelijns rechtshulp. In het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of en hoe dit opgevangen zou kunnen worden. Zoals hierboven al aangegeven, zien wij wel mogelijkheden voor private partijen hier hun hulp te bieden, maar het wetsvoorstel is op dit punt niet uitgewerkt. Natuurlijk kunnen burgers die geen recht hebben op gesubsidieerde rechtshulp terecht bij tal van aanbieders. Het zou echter toch tot het domein van de overheid moeten blijven behoren om op z'n minst te zorgen voor een goede, onafhankelijke informatievoorziening hierover. Het wetsvoorstel biedt in zijn huidige vorm nog te weinig handvatten om nu concreet aan te kunnen geven of, en op welke wijze rechtsbijstandverzekeraars in staat zouden kunnen zijn voor deze groep een specifieke dienst te bieden.

De rechtzoekenden die nog wel terecht kunnen bij de eerstelijnsvoorziening krijgen onder andere te maken met de 'noodzakelijkheidstoets'. Hierin wordt onder meer gekeken naar de aanwezigheid van 'adequate voorliggende voorzieningen'. Alhoewel dit niet in de memorie van toelichting staat, kan dat natuurlijk ook een rechtsbijstandverzekering zijn. We weten immers dat een deel van de Wrb-gerechtigden ook een rechtsbijstandverzekering heeft afgesloten.

Penetratiegraad particuliere rechtsbijstandverzekeringen naar netto gezinsinkomen per maand voor 2010 (%):

<1000	1000- <1500	1500- <2000	2000- <2500	2500- <3000	>3000	Totaal
31,6	38,4	48,6	52,1	63,7	65,4	53,9

Bron: Verzekerd van Cijfers 2014 (tabel 1.8).

Een correcte doorverwijzing naar de rechtsbijstandverzekeraar zou dus al wat lucht in het stelsel kunnen brengen. In het wetsvoorstel wordt hier al op gewezen waar het gaat om conflicten op het terrein van huur- en verbintenissenrecht. Overigens realiseren wij ons dat een aanzienlijk deel van

¹ Zo wordt in artikel 12c lid 1 sub a wel aangegeven dat 'de redelijke kosten' bij het bepalen of er recht is op gesubsidieerde rechtshulp van belang zijn, zonder dat dan gekeken wordt naar andere aanbieders van rechtshulp.

de gesubsidieerde rechtshulp besteed wordt aan rechtsgebieden die niet onder het bereik van de rechtsbijstandverzekering vallen, zoals straf- en asielrecht. Het is dan ook niet zo dat Wrb-gerechtigden met een rechtsbijstandverzekering deze voor al hun rechtshulp kunnen aanwenden.

Veel meer dan nu het geval is, zal in de eerste lijn bekeken worden wat de meest effectieve oplossing van het geschil is. En zal bekeken worden of de rechtzoekende al in dit eerste stadium goed op weg kan worden geholpen voordat een eventuele doorverwijzing naar een advocaat aan de orde is. Veel rechtsbijstandverzekeraars hebben in eigen huis al ervaring met een dergelijk model. Ook bij hen wordt dikwijls al bij de eerste melding of zo snel mogelijk daarna met de klant gekeken wat de beste oplossing en werkwijze zou kunnen zijn. Wij kunnen dus zien waarom de staatssecretaris voor deze optie kiest.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt melding gemaakt van de mogelijkheid juridische kennis in te kopen ten behoeve van de eerstelijns voorziening. Rechtsbijstandverzekeraars hebben al eerder aangegeven hun kennis en expertise te willen delen waar het gaat om de eerstelijns opvang. Ook over daadwerkelijke inkoop van juridische diensten kan verder van gedachten worden gewisseld. Ook hiervoor geldt echter dat het wetsvoorstel dit onderwerp wel aanstipt, maar verder onuitgewerkt laat.

Tevens is op dit moment nog niet duidelijk welke waarborgen de rechtzoekende burger in de eerste lijn heeft. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 12c, lid 3 en 4 gesteld dat er geen recht is op gesubsidieerde rechtshulp als 'naar verwachting' deze hulp niet afdoende is. Hoe deze verwachting wordt bepaald en wat de burger die hierover van mening verschilt nog kan doen is echter niet helder. Zo laat het wetsvoorstel meer zaken open, waardoor de kans groot is dat er juist juridische procedures nodig zullen zijn om tot helderheid te komen, hetgeen de druk op het systeem alleen maar vergroot. Een ander voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 12c lid 2 sub b, waarin gesproken wordt dat er geen recht op rechtshulp is als er sprake is van een 'lage boete', zonder dat duidelijk wordt gemaakt wat dat inhoudt.

Vergoeding advocatuur

In de voorgenomen stelselherziening wordt ook de mogelijkheid van het vaststellen van vaste of maximumtarieven voor de advocatuur genoemd. Op dit moment worden advocaatkosten door rechtzoekenden vaak als hoog en onvoorspelbaar ervaren. Dat is een belemmering voor de toegang tot rechtshulp van advocaten en uit onderzoek blijkt ook dat de drempel om naar een advocaat te gaan hoog is. Naar onze mening zou meer transparantie de kosten voorzienbaar en voorspelbaar kunnen maken, hetgeen de toegang tot betaalbare rechtshulp zeker zou kunnen verbeteren. Een vorm van voorspelbaarheid van de advocaatkosten zou niet alleen fijn zijn voor de rechtzoekende burger die zelf zijn advocaat moeten betalen, maar zeker ook voor de rechtsbijstandsverzekeraar. Voorspelbaarheid zorgt immers voor betere calculeerbaarheid, hetgeen voor rechtsbijstandsverzekeraars van groot belang is voor bijvoorbeeld het vaststellen van hun premies en daarmee voor het invullen van hun maatschappelijke rol. Rechtsbijstandverzekeraars zijn immers grote opdrachtgevers van de advocatuur. Een en ander is natuurlijk wel sterk afhankelijk van de uiteindelijke uitwerking van de plannen.

Beperkingen

Enerzijds zien we de trend van de steeds ingewikkelder wordende samenleving met steeds meer regels en (mede hierdoor) groeiende behoefte aan juridische hulp, waardoor de kosten van gesubsidieerde rechtshulp toenemen. Aan de andere kant wil de overheid de kosten van de gefinancierde rechtshulp juist beperken. Nu de overheid van mening is dat de rechtzoekende burger niet alleen bij een advocaat terecht kan voor kwalitatief goede rechtshulp, maar ook bij tal van andere aanbieders, is het zeker nodig te kijken naar zaken die de markt voor rechtshulp

verstoren en die daarmee de concurrentie tussen aanbieders beperken. Immers, waar het gaat om het bieden van gesubsidieerde rechtshulp kiest de minister ook in dit wetsvoorstel zonder nadere motivatie slechts voor de advocatuur (en mediators), waardoor de vrije werking van de markt voor rechtshulp (waarop zich vele aanbieders bevinden) in het geding is.

Na de verhoging van de competentiegrens tot € 25.000,-- per 1 juli 2011 is het onderwerp procesmonopolie wat op de achtergrond geraakt. Toch is dit nog steeds een beperking (met name de verplichte procesvertegenwoordiging voor de rechtbank, sector civiel, en hoger) voor aanbieders van juridische diensten zoals rechtsbijstandverzekeraars. Het (eventueel stapsgewijs) verder ophogen van de competentiegrens, met als uiteindelijk doel het laten vervallen van het procesmonopolie zal ons inziens concurrentie versterken en de toegang tot rechtshulp verbeteren². Een dergelijk ingroeimodel dient uiteraard voldoende kwaliteitsborgen (en monitoring daarvan) te bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Autoriteit juridische markten', een toezichthouder op het hele veld van juridische dienstverlening. Overigens worden in dit wetsvoorstel ook al kwaliteitsnormen vastgesteld, namelijk voor mediators (artikel 33b lid 1, 33c en 33d). Het kan dus geen belemmering zijn voor de overheid om naar een breder palet van aanbieders van juridische dienstverlening te kijken.

Overige opmerkingen

In de tekst van het wetsvoorstel vielen ons voorts volgende zaken op:

- De verwijzing in artikel 1 voor 'rechtsbijstandverlener' is niet correct. Artikel 13 lid 1 is vervallen.
- Artikel 12c lid 1 sub c kent waarschijnlijk een typo. Het zal gaan om toekenning van een vergoeding indien de burger daadwerkelijk - *geen* - toegang heeft tot andere regelingen.

Uiteraard is het verbond van Verzekeraars bereid een nadere toelichting te geven op deze reactie.

Met vriendelijke groet,

drs. F. Soeteman
manager CBV, manager sector Schade

² Zie ook "Het proces als domein Over de effecten van het procesmonopolie van de advocatuur" SEO 2005